

Evaluering af integrationen af miljøhensyn i EU's landbrugspolitik

Landbruget har stor indflydelse på miljøet i Den Europæiske Union, både i positiv og negativ forstand. Den fælles landbrugspolitik er en af de vigtigste drivkræfter i landbrugssektoren og kan derfor have en positiv indvirkning på landmændenes miljøforvaltning. Formålet med denne briefing er at undersøge, om de relevante politiske foranstaltninger er målrettede, når det gælder biodiversiteten. Briefingen er baseret på resultaterne af et projekt om landbrugsmiljøindikatorer til overvågning af integrering af miljøhensyn i EU's landbrugspolitik (IRENA-initiativet ⁽¹⁾). En bred vifte af politiske instrumenter vedrørende landbrugsmiljø er gradvist blevet integreret i den fælles landbrugspolitik. Deres indvirkning afhænger dog generelt af, hvor effektivt de gennemføres på nationalt plan. Geografiske analyser viser, at sammenfaldet mellem Natura 2000-områder og områder med miljøvenlige landbrugsordninger kan øges og dermed bidrage til at virkeliggøre målsætningerne på miljøområdet. På nuværende tidspunkt er der behov for indsamling af flere data og evaluering af politikkerne for at kunne foretage en fuldstændig bedømmelse af den fælles landbrugspolitik's miljømæssige indvirkning.

Landbrug og miljø i EU-15

I IRENA-projektet undersøges sammenhænge mellem landbrug og miljø i EU-15 på grundlag af 35 landbrugsmiljøindikatorer. Det viser sig, at landbruget har en betydelig indvirkning på jordbund og vandressourcer. Landbruget tegner sig f.eks. for omkring 50 % af vandforbruget i Sydeuropa og ca. 50 % af den samlede kvælstofforurening af floderne i EU-15. Det er også ansvarligt for omkring 10 % af de samlede drivhusgasemissioner og 94 % af ammoniakudledningerne i EU-15. På den anden side kan landbruget være en kilde til vedvarende energi, f.eks. i form af fremstilling

af biogas eller biodiesel. Endvidere er landbruget meget vigtigt for at kunne bevare biodiversiteten og landskaberne i Europa. Et intensivt landbrug skader biodiversiteten, men ekstensivt landbrug kan rent faktisk bidrage til at bevare biodiversiteten i Europa. Det fremgår af en analyse af arealanvendelsen i Natura 2000-nettet for beskyttede områder i EU-15 (se figur 1). En betydelig del af habitaterne i disse beskyttede områder, især i Middelhavsområdet og i bjergegne, er afhængige af ekstensiv landbrugspraksis. For at bevare ekstensive landbrugssystemer i disse områder er der ofte behov for en målrettet politisk indsats.

Landbrugspolitik og integrering af miljøhensyn

En vellykket integrering af miljømålsætninger i en sektorpolitik afhænger af tre forskellige aspekter: omhyggelig udformning af de politiske rammer, korrekt gennemførelse af politikken samt overvågning og evaluering af politikken. Disse tre aspekter analyseres kort i nedenstående afsnit:

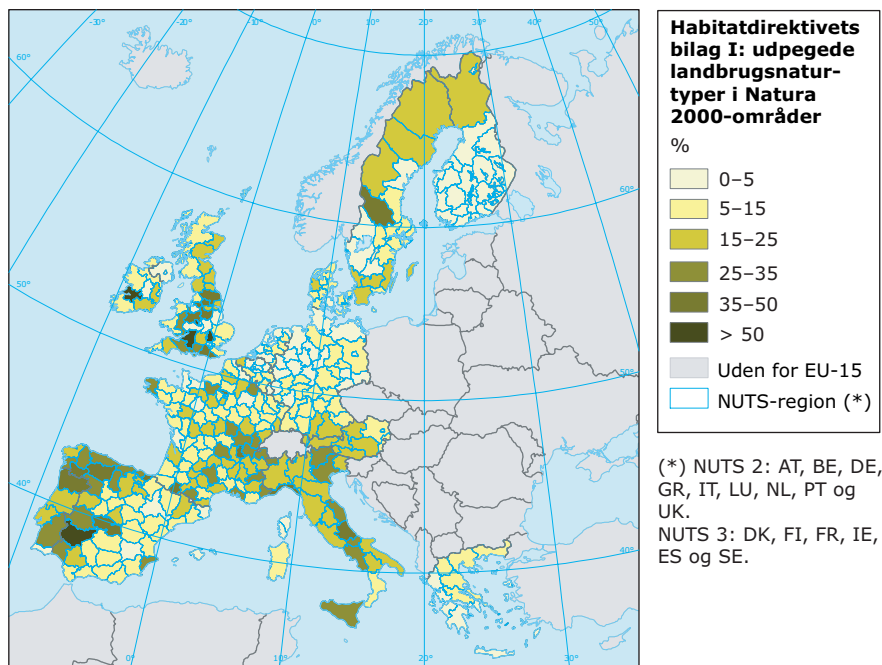
De fælles landbrugspolitiske rammer

Der er gjort store fremskridt med at inddrage miljøpolitiske hensyn (f.eks. beskyttelse af vand, jordbund og biodiversitet)

⁽¹⁾ Som led i IRENA-initiativet blev der i samarbejde mellem flere af Kommissionens generaldirektorater (Generaldirektoratet for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, Generaldirektoratet for Miljø, Eurostat og Det Fælles Forskningscenter) og Det Europæiske Miljøagentur udviklet 35 landbrugsmiljøindikatorer gældende for EU-15. Det Europæiske Miljøagentur styrede projektet, og der kan indhentes yderligere oplysninger om IRENA-projektets rapporter og resultater på <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Figur 1 Andel af habitater i Natura 2000-områder, som er afhængige af ekstensiv landbrugspraksis (juli 2004)



NUTS — Nomenklatur for statistiske territoriale enheder.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Kilde: Data fra Natura 2000, Det Europæiske Temacentrum for Naturbeskyttelse og Biodiversitet.

i den fælles landbrugspolitik i de sidste årtier. Relevante politiske instrumenter i den fælles landbrugspolitik omfatter miljøbetingelser for indkomststøtte ('krydsoverensstemmelse'), jordudtagning og præmier for at dyrke energiafgrøder. De vigtigste miljøforanstaltninger skal dog findes i den del af den fælles landbrugspolitik, der vedrører udvikling af landdistrikter. Foranstaltningerne omfatter miljøvenlige landbrugsordninger (hvor landmændene belønnes for bedre miljøforvaltning), støtte til miljøinvesteringer, udbetalinger til landmænd i Natura 2000-områder samt miljøundervisning. Generelt set indeholder den fælles landbrugspolitik en lang række lovende foranstaltninger. Deres indvirkning afhænger dog i sidste instans af budgetmæssige

ressourcer og gennemførelsen på nationalt plan.

Gennemførelse af udvalgte politiske instrumenter vedrørende landbrugsmiljø

IRENA-evalueringsrapporten om integrering af miljøhensyn i EU's fælles landbrugspolitik ('Integration of environment into EU agriculture policy') indeholder en analyse af gennemførelsen af miljøvenlige landbrugsordninger ud fra to perspektiver: den geografiske målretning af dette politiske instrument mod områder, hvor der skal tages det største hensyn til biodiversiteten (Natura 2000-områder), og positive eksempler på deres gennemførelse.

Figur 2 viser, hvordan man har analyseret målretningen af miljøvenlige landbrugsordninger på

grundlag af udvalgte indikatorer for miljøvenligt landbrug. De indikatorer, for hvilke der er data til rådighed på regionalt niveau, er: 'andel af landbrugshabitater i Natura 2000-områder, 'område med miljøvenlige landbrugsordninger' og 'område med økologisk landbrug'. Det fremgår af statistiske analyser, i hvor høj grad miljøvenlige landbrugsordninger og økologisk landbrug overlapper med regioner, hvor andelen af landbrugshabitater i et Natura 2000-område er meget høj. Hvis der er en god statistisk overlapning, kan det formodes, at målretningen af det politiske instrument har været god.

Statistiske analyser viser, at der er en dårlig geografisk overensstemmelse mellem de vigtigste indikatorer. Der er således behov for en bedre målretning af den analyserede politik (miljøvenlige landbrugsordninger og økologisk landbrug) i regioner med de største problemer med biodiversiteten i EU-15. Indsatsen bør koncentrereres om dette forhold i fremtiden, hvis habitater i Natura 2000-områder skal forvaltes hensigtsmæssigt.

De miljøvenlige landbrugsordningers (og andre politiske foranstaltningers) effektivitet afhænger ikke blot af en hensigtsmæssig geografisk målretning, men også af selve ordningens udformning og gennemførelse. De tilfælde, som Det Europæiske Miljøagentur har undersøgt, er positive eksempler herpå. Andre undersøgelser viser dog, at eksisterende miljøvenlige landbrugsordningers indvirkning på biodiversiteten kan være meget uensartet (Kleijn og Sutherland, 2003). Det er derfor vigtigt at støtte udvekslingen

af bedste praksis mellem EU's medlemsstater i den henseende.

Overvågning og evaluering af politikker

Der er behov for en evaluering af virkningen af den fælles landbrugspolitik miljøforanstaltninger og disses gennemførelse, og det kan gøres ved at overvåge tendenserne inden for landbrug og miljø. Næsten en tredjedel af IRENA-indikatorerne underbygges af regionale data, der viser arten og den regionale fordeling af landbrugsmiljøspørgsmål i EU-15. Derved bliver det muligt at foretage en vis begrænset analyse af integreringen af miljøhensyn som vist ovenfor.

Mange af IRENA's landbrugsmiljøindikatorer for pres fra landbruget, miljøtilstanden og gennemførelsen af de politiske instrumenter er ikke tilstrækkeligt dokumenteret, især ikke på regionalt plan. Det betyder, at det for indeværende ikke er muligt at analysere landbrugsmiljøpolitikens sandsynlige indvirkning på andre miljøspørgsmål såsom næringsstofforurening og jorderosion på EU-15-niveau.

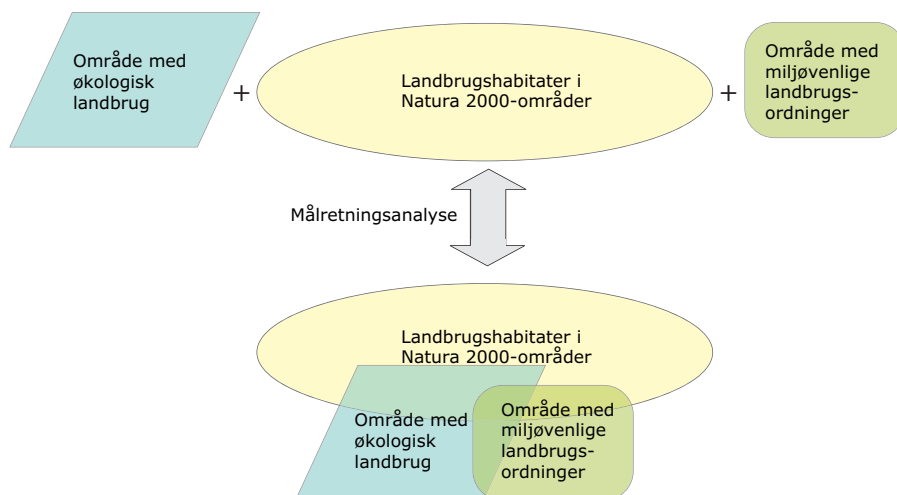
Konsekvenser for den politiske beslutningstagning

EU's fælles landbrugspolitik skaber store muligheder for at forbedre miljøforvaltningen i landbrugssektoren, da landmændenes indtægter i vid udstrækning afhænger af EU's landbrugsstøtte. Disse muligheder kan imidlertid kun udnyttes, hvis de relevante politiske foranstaltninger er rettet mod specifikke geografiske områder, hvis der afsættes de nødvendige ressourcer, og de gennemføres effektivt. Hvis disse betingelser er opfyldt, kan den fælles landbrugspolitik også bidrage til

at virkeliggøre EU's miljøpolitiske målsætninger såsom beskyttelse af biodiversiteten via Natura 2000-nettet.

En målrettet, omkostningseffektiv strategi for integrering af miljøhensyn i den fælles landbrugspolitik er ikke noget, der kommer af sig selv. Enhver strategi for at bruge landbrugspolitikken som middel til at beskytte miljøet skal understøttes af en omfattende overvågning af miljøet og en effektiv evaluering af de relevante politikker. Først da kan man træffe de politiske beslutninger, der giver det største miljømæssige udbytte af de betydelige offentlige midler, der er adgang til under den fælles

Figur 2 Oversigt over og resultater af målretningsanalysen for biodiversitet



Hvordan analyserer man integreringen af miljøhensyn?

Måling af integreringen af miljøhensyn er indviklet. For det første styres de miljømæssigt relevante tendenser i landbruget ikke alene af den fælles landbrugspolitik, men også af markedet samt samfundsøkonomiske og teknologiske faktorer. Landbrugs- eller miljøpolitikken kan derfor ikke uden videre have indvirkning på samtlige de tendenser for landbrugssektoren, der påvirker miljøet. For det andet er integreringen af miljøhensyn på politisk plan en kompleks proces. Det afhænger ikke alene af de politiske rammer eller foranstaltningernes gennemførelse, men også af eksistensen af et godt samarbejde mellem administrative instanser, hensigtsmæssige procedurer for evaluering af politikker og andre faktorer (Det Europæiske Miljøagentur, 2005a). Mange af disse forhold kunne ikke indgå i den analyse af integrering af miljøhensyn, der er foretaget under IRENA-projektet.

landbrugspolitik. Det er stadig nødvendigt at foretage yderligere investeringer i overvågning af miljøet og evaluering af politikker, hvis de politiske beslutningstagere skal kunne træffe kvalificerede beslutninger.

Konklusioner

Der kan udledes en række konklusioner af Det Europæiske Miljøagenturs rapport om integrering af miljøhensyn i EU's landbrugspolitik ('Integration of environment into EU agriculture policy'), som vedrører fastlæggelse, gennemførelse og evaluering af politikker:

- 1) EU's landbrugspolitik skaber store muligheder for at forbedre miljøforvaltningen i landbrugssektoren. Den er en offentlig ressource, som bør bruges effektivt for at maksimere de miljømæssige fordele.
- 2) Den fælles landbrugspolitik omfatter nu en bred vifte af politiske instrumenter vedrørende landbrugsmiljø, som kan understøtte andre miljøpolitikker som f.eks. Natura 2000. Miljøvenlige landbrugsordninger kan f.eks. bidrage til at bevare det ekstensive landbrug

i Natura 2000-områder. Denne landbrugspraksis er ofte af afgørende betydning for at bevare habitaternes økologiske kvalitet i disse landbrugsområder.

- 3) De miljøvenlige landbrugsordningers effektivitet afhænger især af gennemførelsen på nationalt plan, og af, at de er målrettet bestemte geografiske områder. En analyse af budgetudgifter i forskellige regioner i EU-15 viser, at målretningen af miljøvenlige landbrugsordninger mod landbrugsområder med høj naturværdi, især Natura 2000-områder, kan forbedres.
- 4) De eksisterende data og indikatorer er ikke tilstrækkelige til at kunne foretage en fyldestgørende evaluering af den fælles landbrugspolitik's indvirkning på miljøet. Der er behov for investering i dataindsamling og evaluering af politikker, hvis det skal være muligt at bedømme, om de politikker, der omfatter miljøhensyn, er effektive eller resultatorienterede. Disse evalueringer er nødvendige for at sikre et bedre udbytte af de budgetmidler, der afsættes til større politiske foranstaltninger på landbrugsmiljøområdet.

Litteratur

EEA (2005a). *Environmental policy integration in Europe — state of play and an evaluation framework*. European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2005b). *Agriculture and environment in the EU-15 — the IRENA indicator report*. Joint publication by DG Agriculture and Rural Development, DG Environment, Eurostat, and the European Environment Agency, Copenhagen.

EEA (2006). *The integration of environment into EU agriculture policy — the IRENA indicator-based assessment report*. European Environment Agency, Copenhagen.

Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003). 'How effective are agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?' *Journal of Applied Ecology*, 40, pp. 947-969.

European Environment Agency
Kongens Nytorv 6
1050 Copenhagen K
Denmark

Tel.: +45 33 36 71 00
Fax: +45 33 36 71 99

Web: www.eea.eu.int
Enquiries: www.eea.eu.int/enquiries

