

## Αξιολόγηση της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στη γεωργική πολιτική της ΕΕ

Η γεωργία έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), τόσο αρνητικές όσο και θετικές. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) αποτελεί σημαντικό κινητήριο μοχλό για τον αγροτικό τομέα και επομένως μπορεί να επηρεάσει θετικά την περιβαλλοντική διαχείριση από τους αγρότες. Στο παρόν τεύχος διερευνάται κατά πόσον τα σχετικά μέτρα πολιτικής είναι καλά στοχοθετημένα από την άποψη της βιοποικιλότητας. Το τεύχος βασίζεται στα αποτελέσματα ενός προγράμματος αγρο-περιβαλλοντικών δεικτών για την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών προβληματισμών στην ΚΑΠ (πρόγραμμα IRENA<sup>(1)</sup>). Σταδιακά, στην ΚΑΠ έχει ενσωματωθεί ένα ευρύ φάσμα αγροτο περιβαλλοντικών μέσων πολιτικής. Ωστόσο, ο αντίκτυπός τους εξαρτάται γενικά από το πόσο αποτελεσματική είναι η εφαρμογή τους σε εθνικό επίπεδο. Μια γεωγραφική ανάλυση δείχνει ότι η επικάλυψη μεταξύ των περιοχών του δικτύου Natura 2000 και των αγροπεριβαλλοντικών προγραμμάτων θα μπορούσε να βελτιωθεί προκειμένου να επιτευχθούν σημαντικοί περιβαλλοντικοί στόχοι. Στο στάδιο αυτό απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες όσον αφορά τη συλλογή δεδομένων και την αξιολόγηση της πολιτικής προκειμένου να αξιολογηθούν πλήρως οι περιβαλλοντικές συνέπειες της ΚΑΠ.

### Γεωργία και περιβάλλον στην ΕΕ-15

Το πρόγραμμα IRENA περιγράφει την αλληλεπίδραση μεταξύ γεωργίας και περιβάλλοντος στην ΕΕ-15 βάσει 35 αγρο-περιβαλλοντικών δεικτών. Δείχνει ότι η γεωργία έχει σημαντικές επιπτώσεις στο έδαφος και στους υδατικούς πόρους. Για παράδειγμα, η γεωργία είναι υπεύθυνη για το 50 % περίπου της χρήσης υδάτων στη νότια Ευρώπη και συμβάλλει κατά 50 % περίπου στη συνολική ρύπανση των ποταμών με άζωτο στην ΕΕ-15. Επίσης, είναι υπεύθυνη για το 10 % περίπου των συνολικών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου και για το 94 % των εκπομπών αμμωνίας στην ΕΕ-15. Από την άλλη πλευρά, η γεωργία μπορεί επίσης να αποτελέσει μια ανανεώσιμη πηγή

ενέργειας, π.χ. μέσω της παραγωγής βιοαερίου ή βιοντίζελ. Επιπλέον, η γεωργία είναι πολύ σημαντική για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και των τοπίων στην Ευρώπη. Μολονότι η εντατική γεωργία βλάπτει τη βιοποικιλότητα, οι πρακτικές εκτατικής καλλιέργειας μπορούν στην πραγματικότητα να βοηθήσουν στη διατήρηση της βιοποικιλότητας στην Ευρώπη. Αυτό είναι εμφανές από την ανάλυση της χρήσης της γης στο δίκτυο προστατευόμενων περιοχών Natura 2000 στην ΕΕ-15 (βλέπε διάγραμμα 1). Ένα σημαντικό ποσοστό των οικοτόπων σε αυτές τις προστατευόμενες περιοχές, ειδικότερα στις περιοχές της Μεσογείου καθώς και σε ορεινές περιοχές, εξαρτάται από τις πρακτικές εκτατικής καλλιέργειας. Για τη διατήρηση των συστημάτων εκτατικής καλλιέργειας

σε τέτοιες περιοχές, απαιτείται συχνά στοχοθετημένη στήριξη πολιτικής.

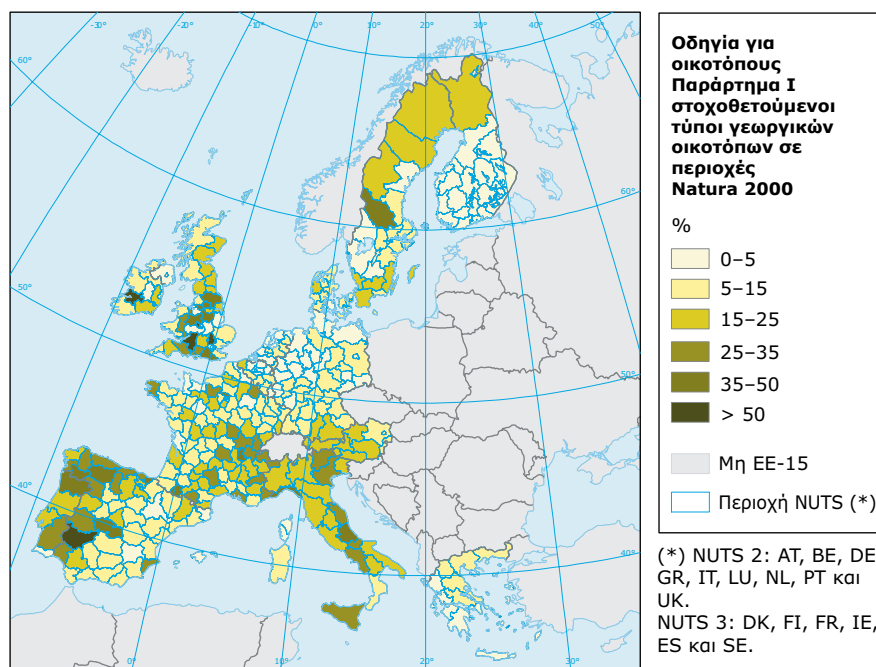
### Γεωργική πολιτική και ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης

Η επιτυχής ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών στόχων στην τομεακή πολιτική εξαρτάται από τρεις διαφορετικές πτυχές: τον προσεκτικό σχεδιασμό του πλαισίου πολιτικής, την ορθή εφαρμογή της πολιτικής, καθώς επίσης και την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής. Οι τρεις αυτές πτυχές αναλύονται συνοπτικά στις ενότητες που ακολουθούν:

(1) Το πρόγραμμα IRENA ανέπτυξε 35 αγρο- περιβαλλοντικούς δείκτες στο επίπεδο των EU-15, σε μία από κοινού επιχείρηση μεταξύ αρκετών Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΓΔ Γεωργίας και Ανάπτυξης της υπαίθρου, ΓΔ Περιβάλλοντος, της Eurostat και του Joint Research Centre) και του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος, που συντόνισε το πρόγραμμα. Περισσότερες πληροφορίες για τις εκθέσεις και τα αποτελέσματα του προγράμματος IRENA θα βρείτε εδώ: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



**Διάγραμμα 1 Ποσοστό των οικοτόπων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000 που εξαρτώνται από πρακτικές εκτατικής καλλιέργειας (εικόνα Ιουλίου 2004)**



NUTS = Στατιστική ονοματολογία εδαφικών ενότητων.  
©Οργανισμός EuroGeographics για διοικητικά όρια.

**Πηγή:** Δεδομένα Natura 2000, Ευρωπαϊκό Θεματικό Κέντρο για την Προστασία της Φύσης και τη Βιοποικιλότητα.

## Το πλαίσιο πολιτικής της ΚΑΠ

Τις τελευταίες δεκαετίες έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών προβληματισμών πολιτικής (π.χ. προστασία των υδάτων, του εδάφους ή της βιοποικιλότητας) στην ΚΑΠ. Στα σχετικά εργαλεία της ΚΑΠ για την άσκηση πολιτικής της αγοράς περιλαμβάνονται οι περιβαλλοντικοί όροι για την ενίσχυση των εισοδημάτων («πολλαπλή συμμόρφωση»), την αγρανάπαυση και τις ενισχύσεις για ενεργειακές καλλιέργειες. Ωστόσο, τα σημαντικότερα μέτρα περιβαλλοντικής πολιτικής περιλαμβάνονται στο τμήμα της ΚΑΠ που αναφέρεται στην αγροτική ανάπτυξη. Περιλαμβάνουν αγρο-περιβαλλοντικά προγράμματα (στο πλαίσιο των οποίων οι αγρότες αποζημιώνονται για την εφαρμογή καλύτερης περιβαλλοντικής

διαχείρισης), ενισχύσεις για περιβαλλοντικές επενδύσεις, ενίσχυση των αγροτών στις περιοχές του Natura 2000 και περιβαλλοντική κατάρτιση. Γενικά, το πλαίσιο πολιτικής της ΚΑΠ περιλαμβάνει ένα πολλά υποσχόμενο εύρος μέτρων. Ωστόσο, τα τελικά τους αποτελέσματα εξαρτώνται από την εστίαση των δημοσιονομικών πόρων καθώς και από την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο.

## Εφαρμογή επιλεγμένων μέσων αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής

Η έκθεση αξιολόγησης του προγράμματος IRENA «Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στην αγροτική πολιτική της ΕΕ» αναλύει την εφαρμογή των αγροπεριβαλλοντικών προγραμμάτων από δύο απόψεις: τη γεωγραφική στοχοθέτηση αυτών των μέσων πολιτικής στις περιοχές μέγιστης σπουδαιότητας από άποψη

βιοποικιλότητας (περιοχές Natura 2000) και θετικά παραδείγματα εφαρμογής του.

Στο διάγραμμα 2 παρουσιάζεται η ανάλυση της στοχοθέτησης των αγρο-περιβαλλοντικών προγραμμάτων βάσει επιλεγμένων αγρο-περιβαλλοντικών δεικτών. Οι δείκτες για τους οποίους υπάρχουν σήμερα διαθέσιμα δεδομένα σε περιφερειακό επίπεδο περιλαμβάνουν: το «ποσοστό των τύπων οικοτόπων που εξαρτώνται από τη γεωργία στο Natura 2000 (των «γεωργικών» τύπων οικοτόπων, τις «περιοχές που καλύπτονται από αγροπεριβαλλοντικά προγράμματα» και τις «περιοχές βιολογικής γεωργίας». Η στατιστική ανάλυση δείχνει σε ποιο βαθμό τα αγροπεριβαλλοντικά προγράμματα και η βιολογική γεωργία επικαλύπτονται με τις περιφέρειες όπου το ποσοστό των «γεωργικών» τύπων οικοτόπων στις περιοχές του Natura 2000 είναι πολύ υψηλό. Εάν υπάρχει μεγάλη στατιστική επικάλυψη, τότε θεωρείται ότι υπάρχει καλή στοχοθέτηση του μέσου πολιτικής.

Η στατιστική ανάλυση δείχνει περιορισμένη γεωγραφική σύνδεση μεταξύ των βασικών δεικτών. Αυτό σημαίνει ότι είναι αναγκαία η καλύτερη στοχοθέτηση της πολιτικής που αναλύεται (αγροπεριβαλλοντικά προγράμματα και βιολογική γεωργία) στις περιοχές μέγιστης σπουδαιότητας από άποψη βιοποικιλότητας στην ΕΕ-15. Στο μέλλον θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στο θέμα αυτό, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η κατάλληλη διαχείριση των «γεωργικών» τύπων οικοτόπων στο δίκτυο Natura 2000.

Η αποτελεσματικότητα των αγροπεριβαλλοντικών προγραμμάτων (και άλλων μέτρων πολιτικής) δεν εξαρτάται μόνο από την κατάλληλη γεωγραφική στοχοθέτηση, αλλά και από τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και εφαρμογή του προγράμματος. Οι μελέτες περιπτώσεων που

εξετάστηκαν από τον ΕΟΠ παρέχουν θετικά παραδείγματα. Ωστόσο, άλλες μελέτες δείχνουν ότι τα αποτελέσματα των υφιστάμενων αγροπεριβαλλοντικών προγραμμάτων στη βιοποικιλότητα μπορεί να είναι ιδιαίτερα ανομοιογενή (Kleijn και Sutherland, 2003). Επομένως, είναι σημαντικό να υποστηριχθεί η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ στο πλαίσιο αυτό.

### Παρακολούθηση και αξιολόγηση πολιτικής

Τα αποτελέσματα του πλαισίου αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής της ΚΑΠ καθώς και η εφαρμογή του πρέπει να αξιολογούνται μέσω της παρακολούθησης των γεωργικών και περιβαλλοντικών τάσεων. Σχεδόν το ένα τρίτο των δεικτών του προγράμματος IRENA υποστηρίζονται από περιφερειακά δεδομένα τα οποία δείχνουν τον τύπο και την περιφερειακή κατανομή των αγροπεριβαλλοντικών ζητημάτων σε ολόκληρη την ΕΕ-15. Παρέχεται συνεπώς η δυνατότητα μιας περιορισμένης ανάλυσης της πιθανής επιτυχίας της ολοκλήρωσης της πολιτικής, όπως φαίνεται παραπάνω.

Ωστόσο, πολλοί από τους αγροπεριβαλλοντικούς δείκτες του IRENA σχετικά με τις γεωργικές πιέσεις, την περιβαλλοντική κατάσταση ή την εφαρμογή των μέσων πολιτικής δεν υποστηρίζονται επαρκώς από δεδομένα, ιδίως σε περιφερειακό γεωγραφικό επίπεδο.

Αυτό σημαίνει ότι η ανάλυση των πιθανών αποτελεσμάτων της αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής σε άλλα περιβαλλοντικά ζητήματα, όπως η ρύπανση με θρεπτικές ουσίες ή η διάβρωση του εδάφους, δεν είναι επί του παρόντος εφικτή σε επίπεδο ΕΕ-15.

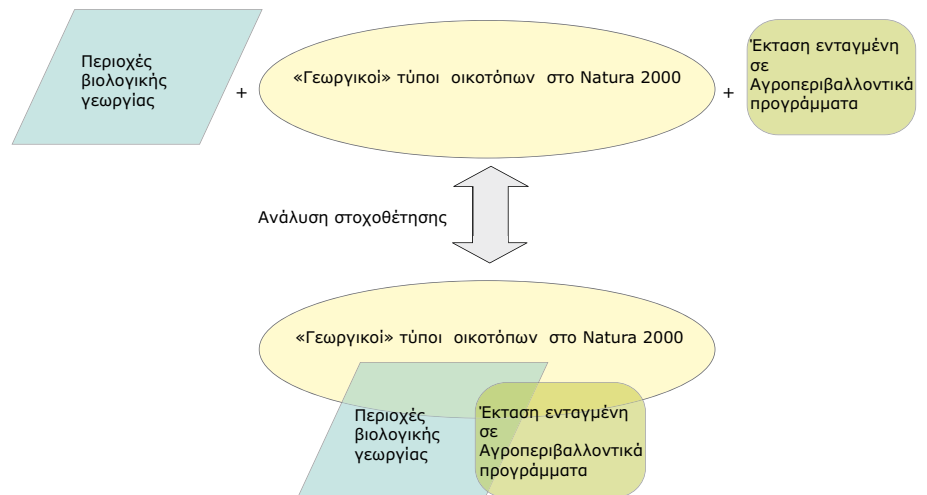
### Επιπτώσεις της χάραξης πολιτικής

Η κοινή αγροτική πολιτική της ΕΕ παρέχει μια σημαντική ευκαιρία ώστε να βελτιωθεί η περιβαλλοντική διαχείριση στον γεωργικό τομέα, καθώς το αγροτικό εισόδημα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις ενισχύσεις της ΚΑΠ. Ωστόσο, η ευκαιρία αυτή μπορεί να γίνει πραγματικότητα μόνο όταν τα σχετικά μέτρα πολιτικής είναι

καλά στοχοθετημένα από γεωγραφική άποψη, διαθέτουν επαρκείς πόρους και εφαρμόζονται αποτελεσματικά. Εφόσον αυτά ισχύουν, τότε η ΚΑΠ μπορεί επίσης να συμβάλλει στην επίτευξη άλλων κοινοτικών περιβαλλοντικών στόχων, όπως η προστασία της βιοποικιλότητας μέσω του δικτύου Natura 2000.

Μια καλά στοχοθετημένη και αποτελεσματική ως προς το κόστος προσέγγιση της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στην ΚΑΠ δεν εξασφαλίζεται αυτόματα. Οποιαδήποτε προσέγγιση όσον αφορά τη χρήση της αγροτικής πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος θα πρέπει να υποστηρίζεται από ενδεδειχμένη περιβαλλοντική παρακολούθηση και αποτελεσματική αξιολόγηση πολιτικής. Μόνο τότε μπορούν να λαμβάνονται

### Διάγραμμα 2 Περιγραφή και αποτελέσματα της ανάλυσης στοχοθέτησης για τη βιοποικιλότητα



### Πώς αναλύεται η ολοκλήρωση πολιτικής;

Η μέτρηση της ολοκλήρωσης της πολιτικής αποτελεί μια σύνθετη άσκηση. Πρώτον, οι τάσεις που παρατηρούνται στη γεωργία και συνδέονται με το περιβάλλον είναι αποτέλεσμα όχι μόνο του πλαισίου πολιτικής της ΚΑΠ, αλλά και κοινωνικοοικονομικών και τεχνολογικών παραγόντων καθώς και παραγόντων της αγοράς. Κατά συνέπεια, η αγροτική ή περιβαλλοντική πολιτική δεν μπορεί να επηρεάσει εύκολα όλες τις τάσεις του γεωργικού τομέα που έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον. Δεύτερον, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε επίπεδο πολιτικής αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία. Δεν εξαρτάται μόνο από το πλαίσιο πολιτικής ή από την εφαρμογή των μέτρων, αλλά και από την κατάλληλη καλλιέργεια της συνεργασίας μεταξύ διοικητικών φορέων, την εφαρμογή κατάλληλων διαδικασιών αξιολόγησης της πολιτικής και άλλους παράγοντες (ΕΟΠ, 2005α). Πολλά από τα ζητήματα αυτά δεν μπορούν να καλυφθούν στην ανάλυση ολοκλήρωσης του IRENA.

αποφάσεις πολιτικής που θα παρέχουν τα υψηλότερα περιβαλλοντικά οφέλη σε συνάρτηση με τους σημαντικούς δημόσιους πόρους που διατίθενται για την ΚΑΠ. Περαιτέρω επενδύσεις εξακολουθούν να είναι αναγκαίες για την περιβαλλοντική παρακολούθηση και την αξιολόγηση πολιτικής, έτσι ώστε οι φορείς χάραξης πολιτικής να λαμβάνουν αποφάσεις βάσει καλύτερης ενημέρωσης.

## Συμπεράσματα

Από την έκθεση του ΕΟΠ «Ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στην αγροτική πολιτική της ΕΕ», μπορούν να εξαχθούν ορισμένα συμπεράσματα τα οποία συνδέονται με τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της πολιτικής:

- 1) Η αγροτική πολιτική της ΕΕ παρέχει μια σημαντική ευκαιρία για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής διαχείρισης στον γεωργικό τομέα. Ως δημόσιος πόρος, θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί αποτελεσματικά ώστε να μεγιστοποιηθούν τα περιβαλλοντικά οφέλη.
- 2) Ο σχεδιασμός της ΚΑΠ περιλαμβάνει σήμερα ένα ευρύ φάσμα αγροπεριβαλλοντικών μέσων πολιτικής, τα οποία μπορούν να υποστηρίξουν την εφαρμογή ευρύτερων περιβαλλοντικών πολιτικών, όπως το Natura 2000.

Τα αγροπεριβαλλοντικά προγράμματα, για παράδειγμα, μπορούν να βοηθήσουν τη διατήρηση των πρακτικών εκτατικής καλλιέργειας στις περιοχές του Natura 2000. Τέτοιες πρακτικές είναι συχνά σημαντικές για τη διατήρηση της οικολογικής ποιότητας των «γεωργικών» τύπων οικοτόπων στις περιοχές αυτές.

- 3) Η αποτελεσματικότητα ιδίως των αγροπεριβαλλοντικών προγραμμάτων εξαρτάται από την εφαρμογή σε εθνικό επίπεδο και από τη γεωγραφική στοχοθέτηση. Η ανάλυση των δημοσιονομικών δαπανών στις διάφορες περιφέρειες της ΕΕ-15 δείχνει ότι η στοχοθέτηση των αγροπεριβαλλοντικών προγραμμάτων σε περιοχές γεωργικών εκτάσεων υψηλής φυσικής αξίας, ιδίως εκείνων που εντάσσονται στο δίκτυο Natura 2000, θα μπορούσε να βελτιωθεί.
- 4) Τα τρέχοντα δεδομένα και οι δείκτες δεν επαρκούν για την ορθή αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της ΚΑΠ. Απαιτείται η επένδυση επαρκών πόρων στη συλλογή δεδομένων και στην αξιολόγηση της πολιτικής, έτσι ώστε να μπορεί να εκτιμηθεί αν οι πολιτικές που υποστηρίζουν την περιβαλλοντική ολοκλήρωση είναι αποτελεσματικές ή αποδοτικές. Τέτοιες προσπάθειες

αξιολόγησης είναι σημαντικές προκειμένου να εξασφαλιστεί καλύτερη απόδοση των πόρων που διατίθενται στα βασικά μέτρα αγροπεριβαλλοντικής πολιτικής.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

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](http://www.eea.eu.int)  
Enquiries: [www.eea.eu.int/enquiries](http://www.eea.eu.int/enquiries)

