

## Mat á innþættingu umhverfismála í stefnumörkun ESB í landbúnaðarmálum

Landbúnaðurinn hefur mjög mikil áhrif á ástand umhverfismála í löndum Evrópusambandsins (ESB) bæði með jákvæðum og neikvæðum hætti. Sameiginlega landbúnaðarstefnan (CAP) hefur mikla þýðingu fyrir landbúnaðinn og getur því haft jákvæð áhrif á það hvernig búin eru rekin. Þessari stuttu umfjöllun er ætlað að kanna hvort umrædd markmiðasetning er skynsamleg með tilliti til krafna um viðhald og eflingu líffræðilegs fjölbreytileika. Hún byggist á niðurstöðum verkefnis tengdu vísitölum fyrir landbúnað og umhverfismál til að fylgjast með því að umhverfissjónarmiða verði gætt við setningu markmiða fyrir landbúnaðarmál hjá ESB (IRENA verkefnið <sup>(1)</sup>). CAP tekur á hlutunum með mjög nútímalegum hætti því hagnýtt eru fjöldamörg úrræði sem felast í stefnumörkun fyrir umhverfismál. Hins vegar fer gagnsemi þessara aðgerða eftir því hve vel gengur að gera stefnumálin að veruleika í hverju landi fyrir sig. Landfræðileg greining leiðir í ljós að hægt er að bæta skörun milli Natura 2000 svæða og hinna ýmsu verkefna á sviði landbúnaðar og umhverfismála og ná þannig betri árangri. Eins og málum er háttað nú þarf að leggja meiri áherslu á gagnasöfnun og mat á stefnumörkun, ef ætlunin er að framkvæma fullkomið mat á umhverfisáhrifum CAP.

### Landbúnaður og umhverfismál í ESB-15

Í IRENA verkefninu er gerð grein fyrir snertiflötum landbúnaðar og umhverfis í ESB-15 með tilvísun til 35 vísa fyrir þessi svið. Þar er sýnt fram á að landbúnaðurinn hefur mikil áhrif á vatnsbúskap og ástand jarðvegs. Sem dæmi má nefna að landbúnaðurinn er ábyrgur fyrir um 50 % allrar vatnsnotkunar í Suður-Evrópu og leggur til um 50 % af allri köfnunarefnismengun í ám á ESB-15 svæðinu. Hann er einnig ábyrgur fyrir um 10 % allrar losunar gróðurhúsalofttegunda og 94 % ammoníaklosunar í ESB-15. Hins vegar getur landbúnaðurinn einnig lagt til endurnýjanlega

orku, þ.e. með framleiðslu svokallaðs biogass eða lífrænni dísilólíu. Landbúnaðurinn hefur einnig mjög mikla þýðingu fyrir viðhald líffræðilegs fjölbreytileika og landslags í Evrópu. Enda þótt nútímalegur og afkastamikill landbúnaður spilli líffræðilegum fjölbreytileika, er það samt svo að slíkir búnaðarhættir geta stutt við fjölbreytileika í Evrópu. Það hefur komið í ljós við greiningu á landnýtingu á verndarsvæðum sem heyra undir tenglanet verndaða svæða í Natura 2000 í ESB-15 (sjá mynd 1). Verulegur hluti búsvæða á þessum verndarsvæðum, einkum við Miðjarðarhafið og í fjallahéruðum, eru háð nútímalegum búskaparháttum.

Til að viðhalda slíkum háttum á ofangreindum svæðum verður oft að beita aðgerðum sem byggjast á markvissri stefnumörkun.

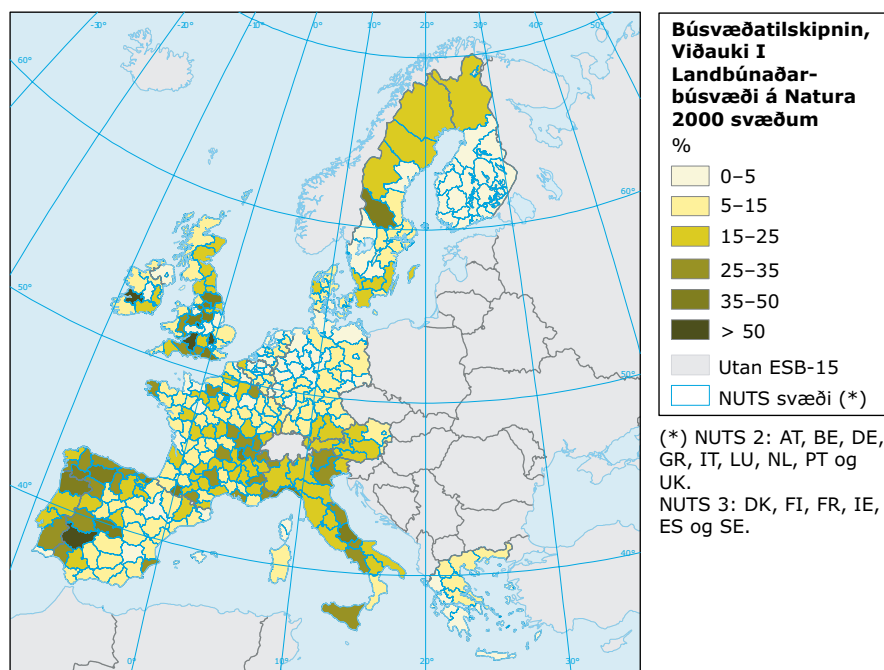
### Stefnumörkun í landbúnaðarmálum og samþætting við umhverfismál

Hin velheppnaða innþætting umhverfismarkmiða í stefnumörkun atvinnugreinanna byggist á þremur mismunandi atriðum: vandaðri uppbyggingu stefnumörkunar, markvissri beitingu stefnunnar og mati á henni. Þessum þremur atriðum verða gerð betri skil hér á eftir:

(<sup>1</sup>) IRENA verkefnið þróaði 35 landbúnaðar-umhverfis vísitölur (vísa) fyrir EU-15 löndin í samvinnu milli margra stjórnarskrifstofa (DGs) Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (DG Landbúnaður og þróun dreifbýlis, DG Umhverfi, Tölfræðistofnunin (Eurostat) og DG Sameiginlega rannsóknamiðstöðin) og Umhverfisstofnun Evrópu, sem hafði yfirumsjón með verkefninu. Frekari upplýsingar um IRENA skýrslur og niðurstöður er að finna á <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



**Mynd 1 Sá hluti búsvæða á Natura 2000 svæðum sem háður er afkastamiklum búskaparháttum (Snapshot júlí 2004)**



NUTS — Listi yfir svæðaheiti fyrir tölfraði.  
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

**Heimildir:** Natura 2000 gögn, Evrópska umhverfispáttamiðstöðin fyrir náttúruvernd og líffræðilegan fjölbreytileika.

**Ramminn utan um þá stefnu sem mörkuð hefur verið fyrir CAP**

Miklar framfarir hafa orðið í tengslum við samþættingu umhverfismarkmiða (t.d. vatnsvernd, viðhald jarðvegs eða líffræðilegan fjölbreytileika) og CAP á undanförunum áratugum. Gagnleg verkfæri fyrir stefnumörkun CAP í markaðsmálum eru meðal annars umhverfistengd skilyrði fyrir stuðningi í formi tekna, hvíld ræktaðs lands og greiðslur fyrir ræktun plantna til eldsneytisframleiðslu. Langmikilvægustu aðgerðirnar á sviði markmiðasetningar eru hins vegar á því sviði CAP sem fjallar um uppbyggingu landbúnaðarsvæða. Um er að ræða verkefni tengd umhverfi og landbúnaði (þar sem

bændum er umbunað fyrir góða umhverfisstjórnun á búum sínum), stuðning við vistvænar fjárfestingar, greiðslur til bænda á Natura 2000 svæðum og þjálfun í vistvænum háttum. Innan markmiðaramma CAP er að finna margskonar aðgerðir sem lofa góðu. Hins vegar fer endanleg niðurstaða eftir þeim fjármunum sem fyrir hendi eru og því hvernig til tekst hjá hinum einstöku þjóðum.

**Beiting valinna aðgerða samkvæmt markaðri stefnu fyrir landbúnaðar- og umhverfismál**

Í IRENA matsskýrslunni 'Samþætting umhverfismála og stefnumörkunar ESB á sviði landbúnaðar' er gerð greining á því hvernig til hefur tekist með landbúnaðar-umhverfisverkefni á tveimur

sviðum, en þau eru: beiting þessara aðgerða á svæðum þar sem líffræðilegur fjölbreytileiki er í mikilli hættu (Natura 2000 svæði), og einstök dæmi um velheppnaðar beitingu þeirra. Á mynd 2 er sýnt hvernig markmið landbúnaðar-umhverfisverkefna eru greind með tilliti til valinna viðmiða á þessum sviðum. Þau viðmið sem gögn eru til um eins og stendur á einstökum svæðum eru m.a.: 'hlutfall landbúnaðarbúsvæða í Natura 2000', 'Svæði sem falla undir landbúnaðar-umhverfisverkefni' og 'svæði með lífrænum búskap'. Staðtöluleg greining sýnir hve vel landbúnaðar-umhverfisverkefni og lífrænn búskapur skarast við svæði þar sem hlutfall landbúnaðar-búsvæða í Natura 2000 er mjög hátt. Ef góð staðtöluleg skörun á sér stað er óhætt að gera ráð fyrir að vel hafi tekist til um beitingu markaðrar stefnu.

Staðtöluleg greining bendir til að landfræðilega sé lítið samræmi milli helstu viðmiðanna. Það gefur til kynna að þörf sé á markvissari útfærslu hinnar mörkuðu stefnu sem greiningin nær til (landbúnaðar-umhverfisverkefni og lífrænn búskapur) á þeim svæðum í ESB-15 þar sem ástand líffræðilegs fjölbreytileika er hvað bágast. Þessum málum verður að sinna betur í framtíðinni til að tryggja að hagnýting búsvæði á landbúnaðarsvæðum í Natura 2000 kerfinu verði með forsvaranlegum hætti.

Gagnsemi landbúnaðar-umhverfisverkefna (og annarra stefnaaðgerða) byggist ekki eingöngu á markvissri landfræðilegri markmiðasetningu, heldur einnig traustri verkefnahönnun

og –framkvæmd. Dæmin sem EEA rannsakaði eru mjög jákvæð. Hins vegar sýna aðrar rannsóknir að áhrif fyrirliggjandi landbúnaðar-umhverfisverkefna á líffræðilegan fjölbreytileika geta verið mjög mismunandi (Kleijn og Sutherland, 2003). Af þeim sökum er afar áriðandi að tryggja sé að aðildarríki ESB kynni sér það hvert hjá öðru sem best er gert á þessu sviði.

### Eftirlit og mat á markaðri stefnu

Áhrif landbúnaðar-umhverfisstefnuramma CAP og framkvæmd hans þarf að meta með því að fylgjast með stefnu þróunar í landbúnaðar- og umhverfismálum. Næstum þriðjungur IRENA viðmiðanna byggjast á svæðisbundnum gögnum sem sýna gerð og svæðisdreifingu landbúnaðar-umhverfismála í öllum ESB ríkjunum 15. Á þeim grundvelli er hægt að byggja greiningu, takmarkaða að vísu, á líklegri gagnsemi samþættingar stefnumála, eins og sýnt er hér á undan.

Þess ber þó að gæta að margir af IRENA landbúnaðar-umhverfissýsnum í sambandi við álag á landbúnað, ástand umhverfisins eða beitingu markaðrar stefnu eru ekki nógu vel studd af gögnum, einkum á vissum svæðum. Af þessu

hlýst að greining á líklegum áhrifum markaðrar stefnu í landbúnaðar-umhverfismálum á önnur umhverfismál, svo sem áburðarmengun eða uppblástur, er ekki framkvæmanleg á ESB-15 vettvangi.

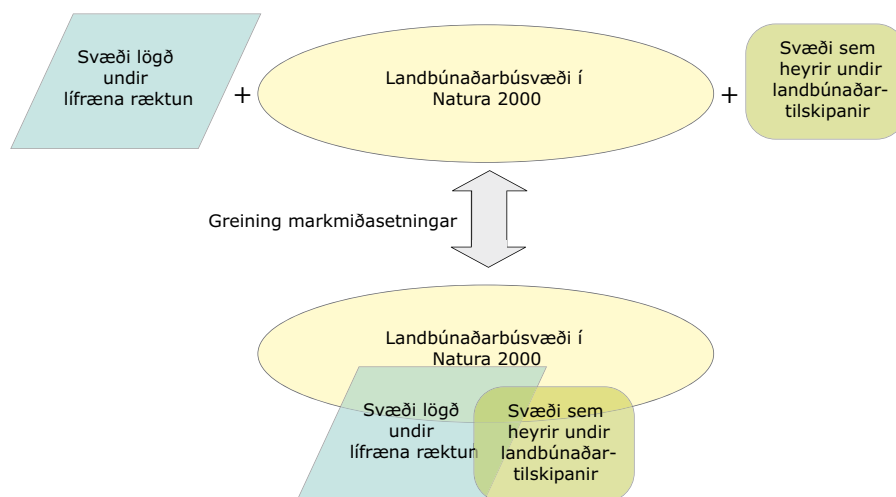
### Hvers þarf að gæta við stefnumörkun

Sameiginleg stefna ESB í landbúnaðarmálum veitir afbragðsgott færi á að bæta stjórnun umhverfismála í búnaðargeiranum þar sem tekjur af búskap gerast í vaxandi mæli háðar stuðningi CAP. Hins vegar leiða þessi færi ekki til árangurs nema stefnumörkunin taki nógu

gott mið af ástandinu á hverju svæði, til hennar sé veitt nægu fé og útfærslan sé vönduð. Ef öll þessi atriði eru í lagi, getur CAP einnig stuðlað að því að önnur umhverfismarkmið Sambandsins náist, eins og t.d. verndun líffræðilegs fjölbreytileika í gegnum Natura 2000 tenglanetið.

Það gerist ekki af sjálfu sér að markvissum og kostnaðarlega hagkvæmum aðgerðum verði beitt til að koma á innþættingu umhverfismála í CAP. Allt sem gert er til að hagnýta stefnumörkun við náttúruvernd þarf að byggjast á samstilltri umhverfissvöktun og virku mati á því sem gert er. Einungis þá er hægt að taka ákvarðanir sem

### Mynd 2 Yfirlit og árangur greiningar á beitingu markmiða er snerta líffræðilegan fjölbreytileika



### Hvernig á að greina stefnusamþættingu?

Það er flókið og erfitt að mæla hvað áunnist hefur við samþættingu stefnumarka. Í fyrsta lagi ber þess að geta að stefna þróunar í landbúnaði, sem tengist umhverfisþáttum, byggist ekki eingöngu á því sem fram kemur í stefnumörkun CAP, heldur einnig á markaðsmálum, félags-efnahagslegum þáttum og tæknilegum þáttum. Þannig er ekki gefið að stefnan í landbúnaðar- eða umhverfismálum hafi áhrif á alla þætti þróunarinnar í búnaðargeiranum sem verka á umhverfið. Auk þess er umhverfissamþætting á stefnumörkunarstigi býsna flókið ferli. Hún byggist ekki eingöngu á ramma hinnar mörkuðu stefnu eða framkvæmd aðgerða, heldur krefst hún þess að samvinna eigi sér stað og einhugur ríki meðal hinna ýmsu stjórnsýslueininga, svo og að notaðar séu skynsamlegar aðferðir við mat markaðrar stefnu. Fleiri atriða skipta einnig máli (EEA, 2005a). Mörg þessara mála væri ekki hægt að fást við með IRENA samþættingargreiningunni.

tryggja hámarks gagnsemi þeirra miklu fjármuna sem CAP hefur úr að móða. Frekari framlaga til umhverfisvöktunar og mats á virkni markaðrar stefnu er enn þörf, því annars geta stefnumótendur ekki tekið vel ígrundaðar ákvarðanir

## Niðurstaða

Ýmsar ályktanir er hægt að draga af EEA skýrslunni. 'Samþætting umhverfismála og stefnumörkunar ESB í landbúnaðarmálum'. Slíkar ályktanir tengjast hönnun stefnumála, framkvæmd þeirra og mati á þeim:

- 1) Landbúnaðarstefna ESB veitir gott færi á að bæta stjórnun umhverfisþátta í búnaðargeiranum. Vegna þess að landbúnaðarstefnan er á vegum hins opinbera verður að beita henni skynsamlega til að hámarka umhverfislegan ávinning.
- 2) CAP hefur nú yfir að ráða miklu úrvali verkfæra til að framkvæma stefnuna í landbúnaðar-umhverfismálum, sem geta stutt við aðra starfsemi, eins og t.d. Natura 2000. Einnig

má nefna landbúnaðar-umhverfismálaverkefni sem geta stutt við afkastalitra búskaparhætti á Natura 2000 svæðum. Slíkur búskapur hefur oft mjög mikla þýðingu fyrir vistfræðilegt gildi landbúnaðar-búsvæða á þessum svæðum.

- 3) Gagnsemi landbúnaðar-umhverfisverkefna er sérstaklega háð því að þeim sé hrint í framkvæmd hjá heilum þjóðum og séu miðuð við tiltekin landsvæði. Könnun á framlögum skv. fjárlögum á ýmsum svæðum í ESB-15 sýnir að endurbæta mætti markmiðasetningu landbúnaðar-umhverfisverkefna þar sem er um að ræða dýrmætt búland, einkum á Natura 2000 svæðum.
- 4) Fyrirliggjandi gögn og viðmið duga ekki til að meta svo að vel sé umhverfisáhrif CAP. Tryggja þarf fullnægjandi fráframlög til gagnasöfnunar og mats á markaðri stefnu, því annars verður ekki gengið úr skugga um hvort stefnan sem mótuð hefur verið til stuðnings umhverfissamþættingu virkar eins og til er ætlast. Slíkt

mat er bráðnauðsynlegt til að tryggja betri nýtingu þeirra fjármuna sem varið er til meiriháttar stefnumótunarstarfs fyrir umhverfið og landbúnaðinn.

## Heimildir

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)

