

Aplinkosaugos integravimo į ES žemės ūkio politiką įvertinimas

Europos Sąjungoje (ES) ūkininkavimas daro didelį poveikį aplinkai, kuris gali būti tiek neigiamas, tiek teigiamas. Bendroji žemės ūkio politika (BŽŪP) yra pagrindinė žemės ūkio sektoriaus varomoji jėga, todėl ji gali turėti teigiamos įtakos ūkininkų taikomoms aplinkosaugos priemonėms. Šiame informaciniame pranešime nagrinėjama, ar atitinkamos politikos priemonės yra tinkamai taikomos siekiant išsaugoti biologinę įvairovę. Jis grindžiamas agroaplinkos indikatorių, skirtų aplinkosaugos klausimų integracijai į ES žemės ūkio politiką stebėti, projekto (projektas IRENA ⁽¹⁾) rezultatais. Ilgainiui į BŽŪP įtraukiama vis daugiau agroaplinkos politikos priemonių, tačiau jų poveikis paprastai priklauso nuo įgyvendinimo efektyvumo nacionaliniu lygmeniu. Geografinė analizė rodo, kad siekiant svarbių aplinkosaugos uždavinių, būtų galima geriau derinti Natura 2000 teritorijas ir agroaplinkos programas. Šiuo metu daugiau dėmesio reikėtų skirti duomenų rinkimui ir politikos vertinimui, nes tai leis išsamiai įvertinti BŽŪP poveikį aplinkai.

Žemės ūkis ir aplinka 15 ES valstybių narių

Remiantis 35 agroaplinkos indikatoriais, IRENA projekte apibūdinama žemės ūkio ir aplinkos sąveika penkiolikoje ES valstybių narių. Matyti, kad ūkininkavimas daro didelį poveikį dirvožemiui ir vandens ištekliams. Pavyzdžiui, Pietų Europoje žemės ūkyje sunaudojama apie 50 proc. vandens, o į ES šalių upes beveik pusė azoto teršalų patenka iš šio sektoriaus. Nagrinėtų ES valstybių narių žemės ūkyje taip pat susidaro apie 10 proc. visų šiltnamio efektą sukeliančių dujų ir 94 proc. išmetamo amonio.

Tačiau žemės ūkis gali prisidėti ir prie atsinaujinančios energijos gamybos, pavyzdžiui biodujų arba biodyzelino. Be to, nuo ūkininkavimo labai priklauso Europos biologinės įvairovės ir kraštovaizdžio išsaugojimas. Nors intensyvi žemės ūkio veikla yra žalinga biologinei įvairovei, ekstensyvioji žemdirbystė iš tiesų gali padėti išsaugoti Europos biologinę įvairovę. Tą parodo žemės naudojimo Natura 2000 saugomų teritorijų tinkle penkiolikos ES valstybių narių analizė (žr. 1 pav.). Didelė dalis buveinių šiose apsaugos zonose, visų pirma Viduržemio jūros ir kalnų vietovėse, priklauso nuo ekstensyvosios

žemdirbystės. Siekiant tokiose vietovėse išlaikyti ekstensyvosios žemdirbystės sistemas, dažnai reikalinga taikyti tikslines politines priemones.

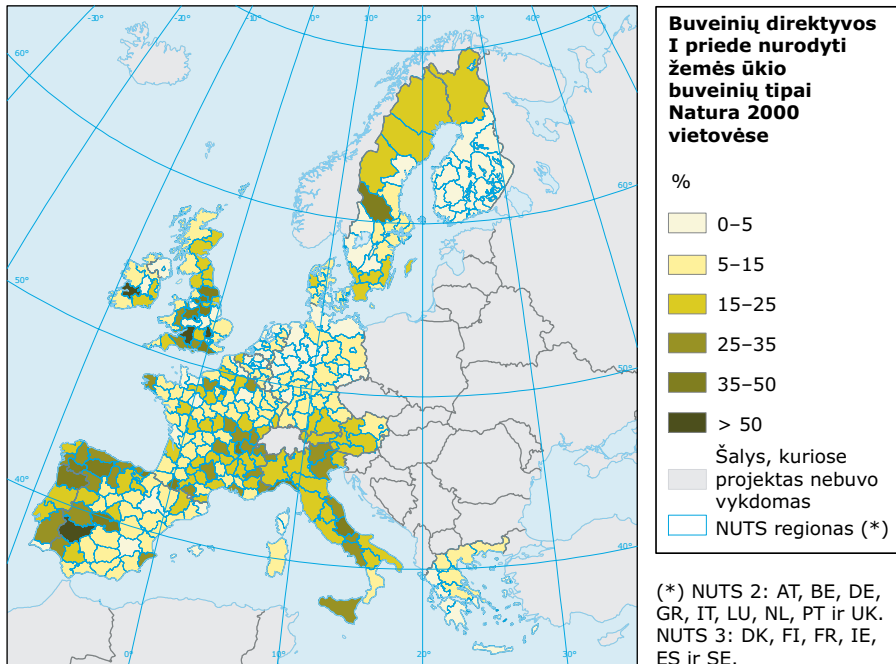
Žemės ūkio politikos ir aplinkosaugos integracija

Sėkminga aplinkosaugos tikslų integracija į atskirų sektorių politikas priklauso nuo trijų skirtingų aspektų: kruopštaus politikos struktūros modelio, tinkamo politikos įgyvendinimo bei monitoringo ir politikos vertinimo. Toliau pateikiama

(¹) Projekto IRENA, kuris buvo bendrai inicijuotas keletos EK Generalinių Direktojų (Žemės ūkio ir kaimo plėtros bei Aplinkos), o taip pat EUROSTAT'o ir EK Jungtinio tyrimų centro bei koordinuotas Europos aplinkos agentūros, metu buvo parengti ir penkiolikos ES šalių mastu pritaikyti 35 agroaplinkos rodikliai. Detalesnę informaciją apie IRENA projektą ir jo rezultatus galima rasti tinklalapyje adresu: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



1 pav. Buveinių Natura 2000 vietovėse, kurios priklauso nuo ekstensyviosios žemdirbystės, dalis (padėtis 2004 m. liepą)



NUTS — Teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra.
© Administracinių sienų asociacija EuroGeographics.

Šaltinis: Natura 2000 duomenys, Europos gamtos apsaugos ir biologinės įvairovės teminis centras.

glausta šių trijų aspektų analizė:

BŽŪP politikos struktūra

Per pastaruosius dešimtmečius nemažai nuveikta į BŽŪP integruojant aplinkosaugos politikos klausimus (pvz., vandens, dirvožemio ar biologinės įvairovės apsaugos). Atitinkamos politikos priemonės, numatytos BŽŪP rinkos politikoje, nustato ir aplinkosauginius reikalavimus pajamų kompensavimo (kompleksinis susiejimas), išmokų už laikiną dirbamos žemės nenaudojimą ir priemokų už augalų, naudojamų biokuro gamybai, skyrimo atvejais. Tačiau svarbiausios aplinkosaugos politikos priemonės yra numatytos BŽŪP

kaimo plėtros programose. Joms priskiriamos agroaplinkos programos (pagal kurias ūkininkams už geresnius aplinkosaugos rezultatus mokamos kompensacijos), parama investicijoms į aplinkosaugą, išmokos ūkininkams Natura 2000 teritorijose ir aplinkosauginis mokymas. BŽŪP politikos struktūroje numatyta nemažai įvairių priemonių, tačiau galutinis jų poveikis priklausys nuo skiriamų biudžeto lėšų ir įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu.

Pasirinktų agroaplinkos politikos priemonių įgyvendinimas

IRENA įvertinimo ataskaitoje 'Aplinkosaugos integracija

į ES žemės ūkio politiką' agroaplinkos programų įgyvendinimas analizuojamas dviem aspektais: šios politikos priemonių taikymo tose geografinėse vietovėse, kuriose biologinė įvairovė kelia didžiausią susirūpinimą (Natura 2000 teritorijos), analize ir pateikiant sėkmingus įgyvendinimo pavyzdžius.

2 pav. parodyta, kaip agroaplinkos programų nustatymas buvo analizuojamas pagal pasirinktus agroaplinkos indikatorius. Indikatoriai, kurie gauti pasinaudojant turimais regioninio lygmens duomenimis, yra šie: 'žemės ūkio buveinių dalis Natura 2000', 'teritorijos, kuriose taikomos agroaplinkos programos' ir 'ekologinės žemdirbystės ūkiai'. Statistinė analizė parodo, koku laipsniu agroaplinkos programos ir ekologinis ūkininkavimas tinkamai dengia regionus, kuriuose žemės ūkio buveinių dalis Natura 2000 teritorijose yra labai didelė. Jeigu statistiškai duomenys persidengia gerai, laikoma, kad politikos priemonė yra taikoma teisingai.

Statistinė analizė rodo, kad pagrindiniai indikatoriai nesutampa pagal savo geografinę aprėptį. Tai reiškia, kad penkiolikos ES valstybių narių regionuose, kuriuose biologinė įvairovė kelia didžiausią susirūpinimą, nustatytos politikos priemonės (agroaplinkos programos ir ekologinė žemdirbystė) turi būti taikomos tikslingiau. Norint užtikrinti, kad dirbamos žemės buveinės Natura 2000 tinkle būtų valdomos tinkamai,

ateityje šiam klausimui reikės skirti daugiau dėmesio.

Agroaplinkos programų (ir kitų politikos priemonių) efektyvumas priklauso ne tik nuo tinkamų teritorijų parinkimo, bet ir nuo efektyvaus programų rengimo ir įgyvendinimo. EAA išnagrinėti konkretūs atvejai gali būti naudojami kaip tinkami pavyzdžiai, tačiau kiti tyrimai rodo, kad įgyvendinamų agroaplinkos programų poveikis biologinei įvairovei gali būti labai skirtingas (Kleijn and Sutherland, 2003 m.). Todėl labai svarbu užtikrinti, kad ES valstybės narės keistųsi geriausia praktika šioje srityje.

Monitoringas ir politikos vertinimas

BŽŪP agroaplinkos politikos struktūros ir jos įgyvendinimo poveikį reikia vertinti stebint žemės ūkio ir aplinkosaugos tendencijas. Beveik trečdalis IRENA indikatorių yra pagrįsti regioniniais duomenimis, kurie rodo agroaplinkos problemų tipą ir regioninį pasiskirstymą tarp penkiolikos ES valstybių narių. Dėl to numatoma politikos integravimo sėkmė gali ribotai būti analizuojama, kaip pirmiau buvo paaiškinta.

Daugelis IRENA agroaplinkos indikatorių, susijusių su

žemės ūkio problemomis, aplinkos būkle arba politikos priemonių įgyvendinimu, yra nepakankamai pagrįsti duomenimis, ypač regioniniu geografiniu lygmeniu. Tai reiškia, kad šiuo metu penkiolikos ES valstybių narių lygmeniu neįmanoma išanalizuoti galimo agroaplinkos politikos poveikio kitoms aplinkosaugos problemoms, pavyzdžiui, taršai maistingosiomis medžiagomis arba dirvožemio erozijai.

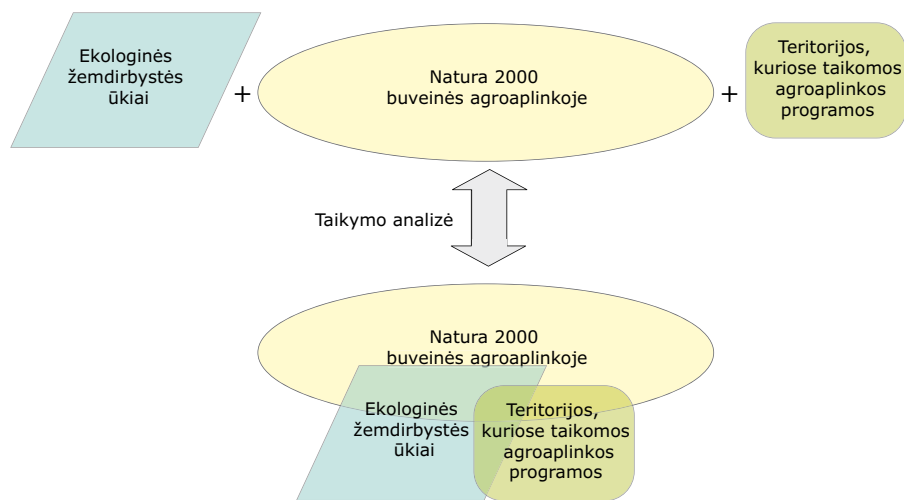
Svarba politikos formavimui

ES bendroji žemės ūkio politika suteikia puikią progą gerinti

aplinkosaugos vadybą žemės ūkio sektoriuje, kadangi ūkininkavimo pajamos labai priklauso nuo BŽŪP paramos. Tačiau ši proga gali būti realizuota tik tada, kai atitinkamos politikos priemonės yra taikomos reikiamuose geografiniuose regionuose, yra pakankamai finansuojamos ir veiksmingai įgyvendinamos. Tokiu atveju BŽŪP taip pat gali padėti siekti kitų Bendrijos aplinkosaugos tikslų, pavyzdžiui, apsaugoti biologinę įvairovę Natura 2000 tinkle.

Tinkamai nustatyta ir ekonomiškai efektyvi aplinkosaugos integracija į BŽŪP nėra užtikrinama automatiškai. Visi mėginimai

2 pav. Biologinei įvairovei skirtų priemonių analizės planas ir rezultatai



Kaip analizuoti politikos integraciją?

Politikos integracijos vertinimas yra sudėtingas uždavinys. Visų pirma su aplinkosauga susijusios tendencijos žemės ūkyje priklauso ne tik nuo BŽŪP struktūros, bet ir nuo rinkos, socialinių-ekonominių ir technologinių veiksnių. Todėl žemės ūkio arba aplinkosaugos politika negali lengvai paveikti visų žemės ūkio sektoriaus tendencijų, kurios daro poveikį aplinkai. Antra, aplinkosaugos integracija politikos lygmeniu yra sudėtingas procesas, kuris priklauso ne tik nuo politikos struktūros ar priemonių įgyvendinimo, bet ir nuo atitinkamos administracinių institucijų bendradarbiavimo kultūros, tinkamų politikos vertinimo procedūrų bei kitų veiksnių (EAA, 2005 m. a). Daugelis šių aspektų negalėjo būti nagrinėjami IRENA integracijos analizėje.

žemės ūkio politiką naudoti aplinkos apsaugai turi būti grindžiami išsamiau aplinkos monitoringu ir veiksmingu politikos vertinimu, nes tik tuomet galima priimti tokius politikos sprendimus, kurie naudojant didelius BŽŪP išteklius teikia daugiausia naudos aplinkosaugai. Siekiant, kad politikos formuotojai galėtų priimti labiau motyvuotus sprendimus, būtina ir toliau investuoti į aplinkos monitoringą ir politikos vertinimą.

Išvados

Remiantis EAA ataskaita 'Aplinkosaugos integracija į ES žemės ūkio politiką' galima padaryti daug išvadų, susijusių su politikos formavimu, įgyvendinimu ir vertinimu:

- 1) ES žemės ūkio politika suteikia puikią progą gerinti aplinkosaugos vadybą ūkininkavimo sektoriuje. Kadangi tai yra viešoji priemonė, ji turi būti naudojama efektyviai, siekiant kuo didesnės naudos aplinkai.
- 2) BŽŪP yra numatyta įvairiausių agroaplinkos

politikos priemonių, kurios gali prisidėti prie platesnių aplinkosaugos politikų, tokių kaip Natura 2000, įgyvendinimo. Pavyzdžiui, agroaplinkos programos gali padėti išlaikyti ekstensyviają žemdirbystę Natura 2000 teritorijose. Tai dažniausiai būtina siekiant išsaugoti dirbamų žemių ekologinę kokybę šiose teritorijose.

- 3) Agroaplinkos programų efektyvumas visų pirma priklauso nuo jų įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu ir nuo tinkamų teritorijų parinkimo. Biudžeto lėšų panaudojimo įvairiuose penkiolikos ES valstybių narių regionuose analizė rodo, kad galima geriau parinkti didelės gamtinės vertės dirbamos žemės teritorijas, visų pirma Natura 2000 vietovėse, kuriose būtų taikomos agroaplinkos programos.
- 4) Turimų duomenų ir indikatorių nepakanka siekiant tinkamai įvertinti BŽŪP poveikį aplinkai. Norint įvertinti, ar aplinkosaugos integraciją remiančios veiklos kryptys yra efektyvios ir veiksmingos, būtina

investuoti pakankamai lėšų į duomenų rinkimą ir politikos vertinimą. Tokie vertinimai yra būtini siekiant užtikrinti efektyvesnį biudžeto lėšų, skiriamų pagrindinėms (agroaplinkos) politikos priemonėms, panaudojimą.

Nuorodos

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

