

Ocena integracji ochrony środowiska z polityką rolną UE

W Unii Europejskiej (UE) rolnictwo silnie oddziałuje na środowisko, zarówno w negatywnym, jak i w pozytywnym sensie. Wspólna polityka rolna (WPR) jest główną siłą napędową sektora rolnego, dlatego też może w pozytywny sposób wpływać na zarządzanie środowiskiem przez rolników. W niniejszym opracowaniu zbadano, czy odpowiednie środki polityki rolnej są dobrze ukierunkowane z punktu widzenia różnorodności biologicznej. Opracowanie opiera się na wynikach projektu wskaźników rolno-środowiskowych do monitorowania integracji problemów ochrony środowiska z polityką rolną UE (projekt IRENA⁽¹⁾). Wspólna polityka rolna obejmuje stopniowo coraz szerszy zakres instrumentów polityki rolno-środowiskowej. Ich wpływ zależy jednak przede wszystkim od tego, jak skutecznie wdrażane są na szczeblu krajowym. Analiza geograficzna wskazuje, że zwiększenie stopnia pokrywania się obszarów Natura 2000 i programów rolno-środowiskowych umożliwiłoby realizację ważnych celów ochrony środowiska. Na tym etapie konieczne jest włożenie większego wysiłku w gromadzenie danych i ocenę polityki w celu pełnej oceny wpływu WPR na środowisko.

Rolnictwo a środowisko w krajach UE-15

Projekt IRENA opisuje powiązania pomiędzy rolnictwem a środowiskiem w krajach UE-15 na podstawie 35 wskaźników rolno-środowiskowych. Ukazuje, że rolnictwo wywiera istotny wpływ na zasoby glebowe i wodne. Dla przykładu, rolnictwo odpowiedzialne jest za około 50 % zużycia wody na południu Europy oraz przyczynia się w około 50 % do zanieczyszczenia azotem rzek krajów UE-15. Rolnictwo odpowiada również za około 10 % emisji gazów cieplarnianych i 94 % emisji amoniaku w krajach UE-15. Z drugiej strony, rolnictwo

może również stanowić źródło energii odnawialnej, na przykład dzięki produkcji biogazu lub biopaliw. Ponadto rolnictwo jest bardzo istotne dla zachowania różnorodności biologicznej i krajobrazowej w Europie. Chociaż intensywne rolnictwo szkodzi różnorodności biologicznej, to rolnictwo ekstensywne może rzeczywiście pomóc w zachowaniu różnorodności biologicznej w Europie. Wynika to w jasny sposób z analizy użytkowania gruntów w sieci obszarów chronionych Natura 2000 w UE-15 (zob. ryc. 1). Znaczna część siedlisk objętych tymi obszarami ochronnymi, szczególnie w basenie Morza Śródziemnego i na obszarach górskich, zależna jest od

ekstensywnego rolnictwa. W celu utrzymania rolnictwa ekstensywnego na takich obszarach często konieczne są odpowiednio ukierunkowane środki polityki.

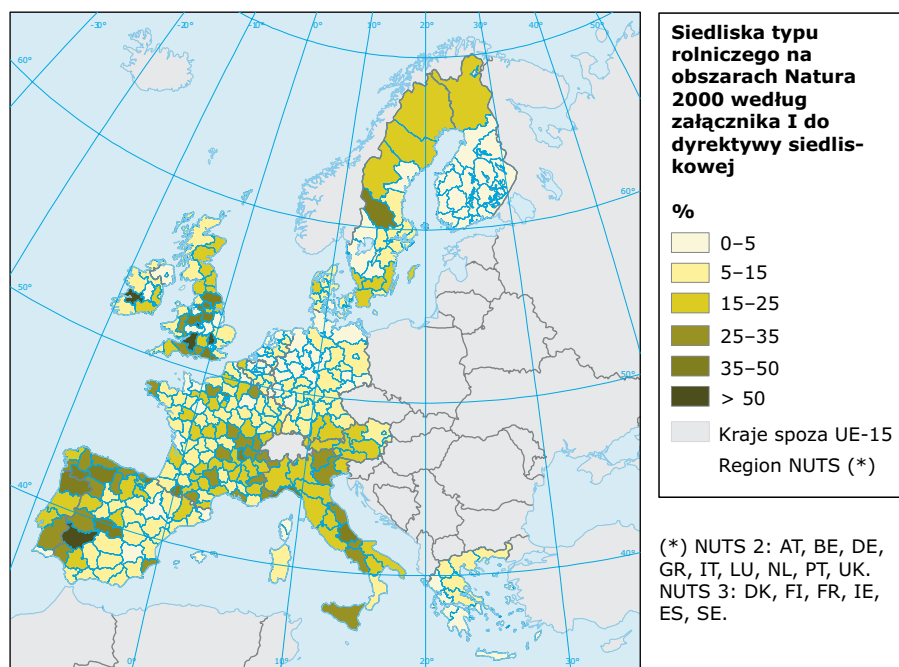
Integracja polityki rolnej z ochroną środowiska

Powodzenie integracji celów środowiskowych z polityką sektorową zależne jest od trzech aspektów: dokładnego ustalenia ram polityki, jej właściwego wdrażania oraz monitorowania i oceny polityki. Te trzy aspekty zostaną pokrótce przeanalizowane w kolejnych akapitach:

(¹) W ramach projektu IRENA opracowano 35 wskaźników rolno-środowiskowych, dotyczących krajów EU-15, w ramach współpracy pomiędzy niektórymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji Europejskiej (DG Rolnictwo i Rozwój Obszarów Wiejskich, DG Środowisko, Eurostat i DG Wspólne Centrum Badawcze (JRC)) i Europejską Agencją Środowiska która koordynowała ten projekt. Dalsze informacje o projekcie IRENA, sprawozdania i rezultaty są dostępne pod adresem: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Rycina 1 Udział siedlisk zależnych od ekstensywnego rolnictwa w sieci Natura 2000 (stan na lipiec 2004 r.)



NUTS — Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Źródło: Dane Natura 2000, Europejskie Centrum Tematyczne ds. Ochrony Przyrody i Różnorodności Biologicznej.

Ramy wspólnej polityki rolnej

W ostatnich dziesięcioleciach dokonał się znaczny postęp w zakresie integracji problemów ochrony środowiska (np. ochrony wód, gleb lub różnorodności biologicznej) ze wspólną polityką rolną. Do odpowiednich instrumentów polityki rynkowej WPR należą: warunki środowiskowe uzyskania pomocy finansowej (zasada współzależności), odłogowanie i premia za uprawy energetyczne. Większość najważniejszych środków polityki ochrony środowiska dotyczy jednak dziedziny rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR. Należą do nich: pomoc rolno-środowiskowa (w ramach której rolnicy są nagradzani za lepsze zarządzanie środowiskiem), wsparcie inwestycji w ochronę

środowiska, płatności dla rolników na obszarach Natura 2000 oraz szkolenia z zakresu ochrony środowiska. Ramy wspólnej polityki rolnej przewidują ogólnie obiecujący zakres środków, jednak ich efekt końcowy zależy od przydzielenia zasobów budżetowych i od ich wdrożenia na szczeblu krajowym.

Wdrożenie wybranych instrumentów polityki rolno-środowiskowej

W raporcie oceny sporządzonym w ramach projektu IRENA pt. 'Integration of environment into EU agriculture policy' (Integracja ochrony środowiska z polityką rolną UE) dokonano analizy wdrażania programów rolno-środowiskowych z dwóch perspektyw: ukierunkowania geograficznego tego instrumentu

polityki na obszary o największych problemach związanych z różnorodnością biologiczną (obszary Natura 2000) oraz przykładów ich udanego wdrożenia.

Rycina 2 pokazuje, w jaki sposób dokonano analizy ukierunkowania programów rolno-środowiskowych na podstawie wybranych wskaźników rolno-środowiskowych. Do wskaźników, dla których dostępne są obecnie dane na poziomie regionalnym, należą: 'udział siedlisk rolniczych w obszarach Natura 2000', 'obszary objęte programami rolno-środowiskowymi' oraz 'obszary rolnictwa ekologicznego'.

Analiza statystyczna pokazuje, w jakim stopniu programy rolno-środowiskowe oraz rolnictwo ekologiczne pokrywają się z regionami, w których udział siedlisk rolniczych w obszarach Natura 2000 jest bardzo wysoki. Jeżeli istnieje duże pokrycie statystyczne, można przyjąć, że instrument polityki został właściwie ukierunkowany.

Z analizy statystycznej wynika, że powiązanie geograficzne pomiędzy kluczowymi wskaźnikami jest słabe. Wskazuje to na potrzebę lepszego ukierunkowania analizowanej polityki (programów rolno-środowiskowych i rolnictwa ekologicznego) w regionach o największych problemach związanych z różnorodnością biologiczną w krajach UE-15. W przyszłości należy poświęcać tej kwestii więcej uwagi w celu umożliwienia prawidłowego gospodarowania na obszarach siedlisk rolniczych w ramach sieci Natura 2000.

Skuteczność programów rolno-środowiskowych (i innych środków polityki) zależy nie tylko od właściwego ukierunkowania

geograficznego, ale również od efektywnego opracowania i wdrożenia tych programów. Studia przypadków przebadanych przez Europejską Agencję Środowiska dostarczają pod tym względem pozytywnych przykładów. Inne badania dowodzą jednak, że wpływ istniejących programów rolno-środowiskowych na różnorodność biologiczną może być bardzo nierównomierny (Kleijn i Sutherland, 2003). Dlatego też szczególnie ważne jest wspieranie wymiany doświadczeń w zakresie najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi UE.

Monitorowanie i ocena polityki

Wpływ polityki rolno-środowiskowej WPR oraz jej wdrażanie należy ocenić poprzez monitorowanie trendów w rolnictwie i w środowisku. Prawie jedna trzecia wskaźników projektu IRENA podparta jest danymi regionalnymi, które obrazują rodzaj i rozmieszczenie regionalne problemów rolno-środowiskowych w krajach UE-15. Pozwala to na dokonanie analizy, w ograniczonym stopniu, prawdopodobnego powodzenia integracji polityk, zgodnie z powyższym opisem.

Jednak wiele wskaźników rolno-środowiskowych IRENA dotyczących presji ze strony rolnictwa, stanu środowiska czy wdrażania instrumentów polityki

jest niedostatecznie wspartych danymi, w szczególności na regionalnym szczeblu geograficznym. Oznacza to, że analiza prawdopodobnego wpływu polityki rolno-środowiskowej na inne problemy ochrony środowiska, takie jak zanieczyszczenie substancjami biogennymi czy erozja gleb, nie jest obecnie wykonalna na szczeblu UE-15.

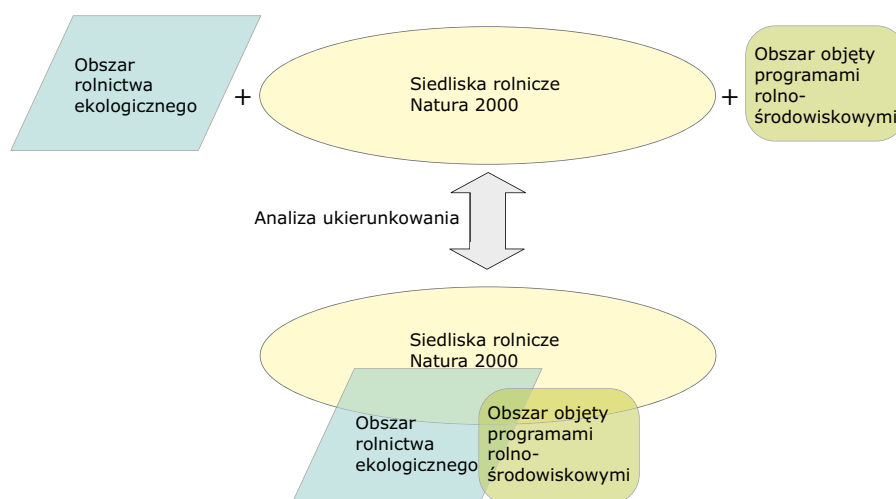
Implikacje dla kształtowania polityki

Wspólna polityka rolno-środowiskowa UE stanowi istotną okazję do poprawy zarządzania środowiskiem w

sektorze rolnym, ponieważ dochód rolników w znacznym stopniu zależy od wsparcia ze strony WPR. Okazja ta jednak urzeczywistni się tylko wówczas, gdy odpowiednie środki polityki zostaną właściwie ukierunkowane pod względem geograficznym, wystarczające pod względem finansowym oraz w skuteczny sposób wdrożone. Jeżeli tak się stanie, WPR może również przyczynić się do osiągnięcia innych celów środowiskowych Wspólnoty, takich jak ochrona różnorodności biologicznej w ramach sieci Natura 2000.

Nie istnieje automatyczna gwarancja właściwego ukierunkowania i opłacalności

Rycina 2 Zarys i wyniki analizy ukierunkowania dla różnorodności biologicznej



W jaki sposób analizować integrację polityk?

Zmierzenie integracji polityk jest zadaniem złożonym. Po pierwsze, trendy w rolnictwie związane ze środowiskiem zależą nie tylko od kształtu WPR, ale również od czynników rynkowych, społeczno-ekonomicznych i technologicznych. Dlatego polityka rolno-środowiskowa nie będzie w prosty sposób wpływała na wszystkie trendy w sektorze rolniczym, które mają wpływ na środowisko. Po drugie, integracja środowiskowa na poziomie polityki jest złożonym procesem. Zależy nie tylko od kształtu polityki czy zastosowania jej środków, ale również od odpowiedniej kultury współpracy pomiędzy organami administracji, właściwych procedur oceny polityki i od innych czynników (EEA, 2005a). Wielu spośród tych zagadnień nie można było objąć analizą integracji w ramach projektu IRENA.

integracji problemów ochrony środowiska z WPR. Wykorzystaniu polityki rolnej w celach ochrony środowiska musi towarzyszyć wszechstronne monitorowanie środowiska i efektywna ocena polityki. Tylko wówczas można podejmować decyzje polityczne, które zapewnią największe korzyści dla środowiska z zastosowania znacznych zasobów publicznych dostępnych w ramach WPR. Wciąż niezbędne są dalsze inwestycje w monitorowanie środowiska i ocena polityki, aby decydenci polityczni mogli podejmować trafniejsze decyzje.

Wnioski

Z raportu Europejskiej Agencji Środowiska 'Integration of environment into EU agriculture policy' (Integracja ochrony środowiska z polityką rolną UE) można wyciągnąć szereg wniosków powiązanych z planowaniem, realizacją i oceną polityki:

1) Polityka rolna UE stanowi istotną szansę na poprawę zarządzania środowiskiem w sektorze rolnym. Tak jak w przypadku innych środków publicznych, należy ją stosować w skuteczny sposób, tak aby zmaksymalizować korzyści dla środowiska.

2) W swoim obecnym kształcie WPR obejmuje szeroki zakres instrumentów polityki rolno-środowiskowej, które mogą wspomóc realizację szerszych polityk ochrony środowiska, takich jak Natura 2000. Na przykład programy rolno-środowiskowe mogą pomóc w utrzymaniu ekstensywnego rolnictwa na obszarach Natura 2000. Ekstensywne rolnictwo często jest niezbędne dla zachowania jakości ekologicznej siedlisk rolniczych na tych obszarach.

3) Skuteczność programów rolno-środowiskowych zależy w szczególności od ich realizacji na szczeblu krajowym oraz od ich ukierunkowania geograficznego. Analiza wydatków budżetowych w różnych regionach UE-15 wskazuje na to, że można udoskonalić ukierunkowanie programów rolno-środowiskowych na obszarach rolniczych o wysokich walorach przyrodniczych, w szczególności na obszarach Natura 2000.

4) Dostępne dane i wskaźniki nie pozwalają na przeprowadzenie we właściwy sposób oceny wpływu WPR na środowisko. Niezbędne jest zainwestowanie

odpowiednich zasobów w gromadzenie danych i ocenę polityki, aby stwierdzić, czy polityki wspierające integrację środowiskową są efektywne i skuteczne. Taka ocena jest niezbędna w celu zapewnienia większych korzyści ze środków budżetowych przeznaczonych na najważniejsze środki polityki rolno-środowiskowej.

Bibliografia

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

