

## Ocena vključevanja okoljskih vsebin v kmetijsko politiko EU

Kmetovanje ima velik vpliv na okolje v Evropski uniji (EU), tako v negativnem kot v pozitivnem smislu. Skupna kmetijska politika (SKP) je eden od gonilnih dejavnikov kmetijskega sektorja, zato lahko pozitivno vpliva na to, kako kmetje upravljajo z okoljem. To poročilo preučuje ali so s stališča biotske raznovrstnosti ustrezni ukrepi politik pravilno ciljno usmerjeni. Temelji na ugotovitvah projekta o kmetijsko-okoljskih kazalcih za spremljanje vključevanja okoljskih vprašanj v kmetijsko politiko EU (projekt IRENA <sup>(1)</sup>). SKP je postopoma vključila široko paleto instrumentov kmetijsko-okoljske politike. Vendar pa je njihov učinek večinoma odvisen od tega, kako učinkovito se izvajajo na nacionalni ravni. Geografska analiza kaže, da bi se prekrivanje med območji Natura 2000 in kmetijsko-okoljskimi shemami lahko izboljšalo, s čimer bi lahko dosegli pomembne okoljske cilje. Na tej stopnji je za celovito oceno okoljskega vpliva SKP treba vložiti več truda v zbiranje podatkov in ocenjevanje politik.

### Kmetijstvo in okolje v EU-15

Projekt IRENA prikazuje medsebojno povezanost kmetijstva in okolja v EU-15 na podlagi 35 kmetijsko-okoljskih kazalcev. Projekt kaže, da ima kmetovanje velik vpliv na tla in vodne vire. Tako je na primer kmetijstvo odgovorno za okoli 50 % celotne porabe vode v južni Evropi in prispeva okoli 50 % celotnega onesnaženja rek z dušikom v EU-15. Prav tako je odgovorno za okoli 10 % celotnih emisij toplogrednih plinov in 94 % emisij amonija v EU-15. Po drugi strani pa lahko kmetijstvo predstavlja tudi vir obnovljive

energije, npr. s proizvodnjo bioplina ali biodizla. Poleg tega je kmetovanje zelo pomembno za ohranjanje biotske raznovrstnosti in krajine v Evropi. Čeprav intenzivno kmetijstvo škoduje biotski raznovrstnosti, pa lahko ekstenzivni način kmetovanja dejansko pripomore k ohranjanju biotske raznovrstnosti v Evropi. To je razvidno iz analize rabe zemlje v omrežju zaščitenih območij Natura 2000 v EU-15 (glejte sliko 1). Velik delež habitatov v teh ohranitvenih območjih, zlasti v Sredozemlju in gorskih območjih, je odvisen od ekstenzivnega načina kmetovanja. Za ohranitev

sistemov ekstenzivnega kmetovanja v takšnih območjih je pogosto potrebna ciljno usmerjena podpora politike.

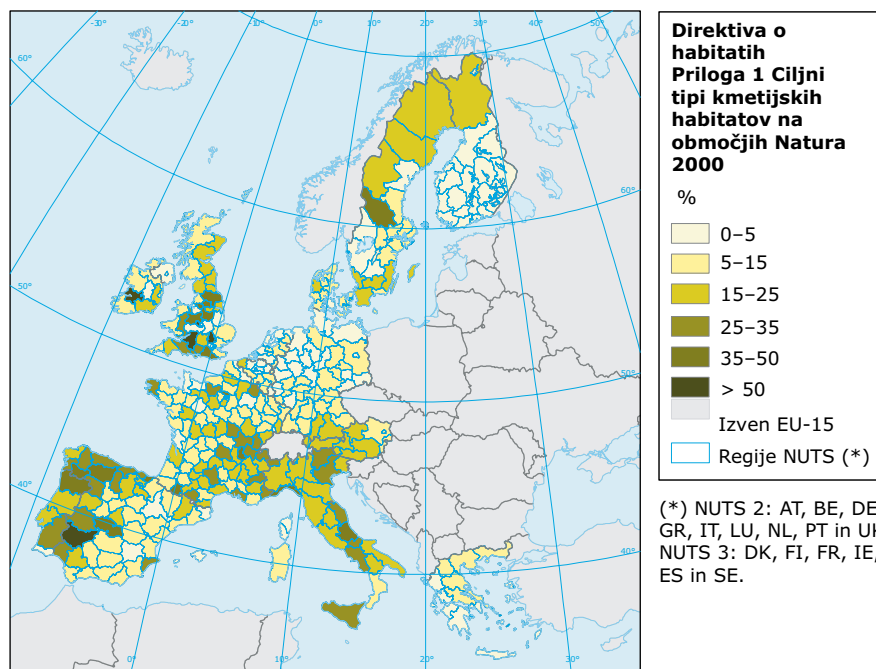
### Kmetijska politika in vključevanje okoljskih vsebin

Uspešno vključevanje okoljskih ciljev v sektorsko politiko je odvisno od treh različnih vidikov: skrbnega načrtovanja okvira politike, pravnega izvajanja politike ter spremljanja in ocenjevanja politike. Ti trije vidiki so na kratko analizirani v naslednjih razdelkih:

(<sup>1</sup>) Projekt IRENA je razvil 35 kmetijsko okoljskih kazalcev na ravni EU-15 v sodelovanju med generalnimi direktorati Evropske komisije (GD za kmetijstvo in ruralni razvoj, GD za okolje, Eurostat in Skupni raziskovalni center) in Evropsko agencijo za okolje, ki je projekt koordinirala. Nadaljnje informacije o poročilu IRENA in rezultatih so na voljo na: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



**Slika 1 Delež habitatov v okviru območij Natura 2000, ki so odvisni od ekstenzivnega načina kmetovanja (posnetek stanja v juliju 2004)**



NUTS = Klasifikacija statističnih teritorialnih enot.  
© Evropsko geografsko združenje za upravne meje.

**Vir:** Podatki Natura 2000, Evropski tematski center za varstvo narave in biotsko raznovrstnost.

### Okvir politike SKP

V zadnjih desetletjih je bil narejen velik napredek pri vključevanju vprašanj okoljske politike (npr. varovanje vode, tal ali biotske raznovrstnosti) v SKP. Ustrezni instrumenti politike v tržni politiki SKP vključujejo okoljske pogoje za varstveni dodatek ('navzkrižna skladnost'), premijo za praho in premijo za energetske poljščine. Vendar pa je najpomembnejše ukrepe okoljske politike moč najti v poglavju SKP o razvoju podeželja. Ti ukrepi vključujejo kmetijsko-okoljske sheme (po katerih so kmetje poplačani za boljše okoljsko upravljanje), podporo za okoljske investicije, plačila kmetom v območjih Natura 2000 ter okoljsko

izobraževanje. Na splošno okvir politike SKP vsebuje obetaven nabor ukrepov. Vendar pa je njihov končni učinek odvisen od usmerjanja proračunskih sredstev in izvajanja na nacionalni ravni.

### Izvajanje izbranih instrumentov kmetijsko-okoljske politike

Ocenjevalno poročilo projekta IRENA 'Vključevanje okolja v kmetijsko politiko EU' analizira izvajanje kmetijsko-okoljskih shem z dveh vidikov: geografske ciljne usmerjenosti teh instrumentov politike na najpomembnejša območja z največjo biotsko raznovrstnostjo (območja Natura 2000) ter pozitivnih primerov njihovega izvajanja.

Slika 2 prikazuje, kako je bila ciljna usmerjenost kmetijsko-okoljskih shem analizirana na podlagi izbranih kmetijsko-okoljskih kazalcev. Med kazalci, za katere so podatki trenutno na voljo na regionalni ravni, so: 'delež kmetijskih habitatov v Naturi 2000', 'površine, vključene v kmetijsko-okoljske sheme' in 'površine, vključene v ekološko kmetovanje'. Statistična analiza kaže, kako dobro se kmetijsko-okoljske sheme in ekološko kmetovanje prekrivajo z regijami, kjer je delež kmetijskih habitatov v območju Natura 2000 zelo velik. Če obstaja dobro statistično prekrivanje, lahko sklepamo o dobri ciljni usmerjenosti instrumentov politike.

Statistična analiza kaže, da je geografsko prekrivanje med ključnima kazalcema slabo. To pomeni, da je potrebna boljša ciljna usmerjenost analizirane politike (kmetijsko-okoljskih shem in ekološkega kmetijstva) v regijah z največjo biotsko raznovrstnostjo v EU-15. V prihodnje je temu vprašanju treba nameniti več pozornosti, da bi tako zagotovili ustrezno upravljanje kmetijskih habitatov v omrežju Natura 2000.

Učinkovitost kmetijsko-okoljskih shem (in drugih ukrepov politike) ni odvisna zgolj od ustrezne geografske ciljne usmerjenosti, temveč tudi od učinkovite zasnove in izvajanja sheme. Študije primerov, ki jih je proučila EEA, nudijo pozitivne zglede. Vendar druge študije kažejo, da so učinki obstoječih kmetijsko-okoljskih shem na biotsko raznovrstnost lahko

zelo neenakomerni (Kleijn in Sutherland, 2003). Posledično je v tem pogledu pomembno podpirati izmenjavo najboljših praks med državami članicami EU.

### Spremljanje in ocenjevanje politike

Učinek kmetijsko-okoljskega okvira politike SKP in njegovega izvajanja je treba ocenjevati s spremljanjem kmetijskih in okoljskih trendov. Skoraj tretjina kazalcev IRENA je podkrepjenih z regionalnimi podatki, ki prikazujejo vrsto in regionalno porazdelitev kmetijsko-okoljskih vprašanj po celotni EU-15. To omogoča določeno omejeno analizo verjetnega uspeha vključevanja politike, kot je prikazano zgoraj.

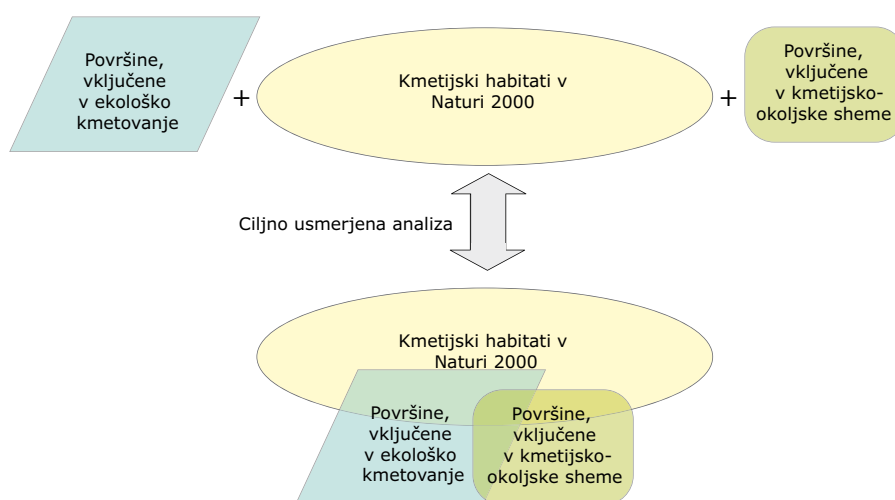
Vendar pa številni kmetijsko-okoljski kazalci IRENA o kmetijskih pritiskih, stanju okolja ali izvajanju instrumentov politik niso v zadostni meri podprti s podatki, zlasti na regionalni geografski ravni. To pomeni, da analiza verjetnih vplivov kmetijsko-okoljske politike na druga okoljska vprašanja, kot je onesnaženje s hranili ali erozija tal, na ravni EU-15 trenutno ni izvedljiva.

### Posledice za oblikovanje politike

Skupna kmetijska politika EU predstavlja pomembno priložnost za izboljšanje upravljanja okolja v kmetijskem sektorju, saj je prihodek iz kmetovanja v znatni meri odvisen od podpore SKP. Vendar pa se ta priložnost lahko uresniči le, če so ustrezni ukrepi politike geografsko ustrezno ciljno usmerjeni, zadostno podprti s sredstvi in učinkovito izvajani. V tem primeru lahko SKP prispeva tudi k doseganju drugih okoljskih ciljev Skupnosti, kot je zaščita biotske raznovrstnosti preko mreže Natura 2000.

Ustrezno ciljno usmerjen in stroškovno učinkovit pristop do vključevanja okoljskih vsebin v okvir SKP ni samodejno zagotovljen. Vsak pristop k uporabi kmetijske politike za zaščito okolja mora biti podprt z obsežnim spremljanjem okolja in učinkovitim ocenjevanjem politike. Samo v tem primeru je mogoče sprejeti take odločitve o politiki, ki bodo zagotovile, da imajo obsežna javna sredstva, ki so na voljo v okviru SKP, kar največji pozitivni učinek na okolje. Še vedno so potrebna nadaljnja vlaganja v okoljsko spremljanje in ocenjevanje politike, da bi tako oblikovalci politike lahko sprejemali bolj utemeljene odločitve.

**Slika 2** Skica in rezultati analize ciljne usmerjenosti za biotsko raznovrstnost



### Kako analizirati vključevanje politike?

Merjenje vključevanja politike je zapletena naloga. Prvič, okoljsko pomembnih trendov v kmetijstvu ne določa le okvir politike SKP, temveč tudi tržni, družbeno-gospodarski in tehnološki dejavniki. Posledično kmetijska ali okoljska politika ne more zlahka vplivati na vse trende kmetijskega sektorja, ki učinkujejo na okolje. Drugič, vključevanje okoljskih vsebin na ravni politike je zapleten proces. Odvisno ni zgolj od okvira politike ali izvajanja ukrepov, temveč tudi od ustrezne kulture sodelovanja med administrativnimi telesi, ustreznih postopkov ocenjevanja politike in drugih dejavnikov (EEA, 2005a). Številnih med njimi ni bilo mogoče obravnavati v analizi vključevanja v okviru projekta IRENA.

## Sklepi

Iz poročila EEA 'Vključevanje okolja v kmetijsko politiko EU', ki povezuje zasnovo politike, izvajanje politike in ocenjevanje politike, je mogoče potegniti vrsto zaključkov:

- 1) Kmetijska politika EU predstavlja pomembno priložnost za izboljšanje okoljskega upravljanja v kmetijskem sektorju. Kot javno sredstvo bi jo bilo treba učinkovito uporabljati za doseganje kar največjih okoljskih koristi.
- 2) Zasnova SKP sedaj vključuje široko paleto instrumentov kmetijsko-okoljske politike, ki lahko podpirajo izvajanje širših okoljskih politik, kot je Natura 2000. Kmetijsko-okoljske sheme lahko, na primer, pripomorejo k ohranjanju ekstenzivnega načina kmetovanja na območjih Natura 2000. Takšni načini so pogosto bistveni za ohranitev ekološke kakovosti kmetijskih habitatov na teh območjih.
- 3) Učinkovitost kmetijsko-okoljskih shem je zlasti odvisna od izvajanja na nacionalni ravni ter geografske ciljne usmerjenosti. Analiza proračunske porabe v različnih regijah EU-15 kaže, da bi bilo možno izboljšati ciljno usmerjanje kmetijsko-okoljskih shem na območjih z visoko naravno vrednostjo kmetijskih zemljišč, zlasti tistih v okviru območij Natura 2000.
- 4) Trenutni podatki in kazalci ne zadostujejo za zanesljivo oceno okoljskih učinkov SKP. Ustrezno vlaganje virov v zbiranje podatkov in ocenjevanje politike je nujno za oceno, ali so politike, ki podpirajo vključevanje okoljskih vsebin, učinkovite oz. uspešne. Takšne ocenjevalne naloge so bistvene za zagotavljanje boljšega donosa proračunskih sredstev, dodeljenih glavnim (kmetijsko-okoljskim) ukrepom politike.

## Referenčno gradivo

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)

