

En utvärdering av hur miljöhänsyn integreras i EU:s jordbrukspolitik

Jordbruk har en stark både negativ och positiv inverkan på miljön i Europeiska unionen (EU). Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är en viktig drivkraft inom jordbrukssektorn och kan därigenom på ett positivt sätt styra hur lantbrukare bedriver miljöarbete. Har då relevanta politiska åtgärder inom jordbruket varit inriktade på rätt mål när det gäller frågan om biologisk mångfald? Den genomgång som görs här bygger på rönen från IRENA ⁽¹⁾ om miljöindikatorer för jordbruket för att bevaka integreringen av miljöhänsyn i EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Genom GJP har ett brett spektrum miljöpolitiska styrinstrument stegvis införlivats i jordbruket. Hur verksamma de blir är dock i allmänhet beroende av hur konsekvent de tillämpas på nationell nivå. Den geografiska analysen tyder på att överlappningen mellan Natura 2000-områden och miljöprogram inom jordbruket kan förbättras för att uppnå viktiga miljömål. Det krävs för närvarande större insatser beträffande datainsamling och policyutvärdering för att kunna göra en utförlig bedömning av hur GJP inverkar på miljön.

Jordbruk och miljö i EU-15

IRENA bygger på 35 miljöindikatorer för jordbruket och ger en bild av sambanden mellan jordbruk och miljö i EU-15. Jordbruk visar sig ha betydelsefull påverkan på mark- och vattenresurser. Exempelvis står jordbruket för cirka 50 % av vattenförbrukningen i södra Europa och orsakar cirka 50 % av kväveföroreningarna i floderna i EU-15. Det svarar också för omkring en tiondel av de totala utsläppen av växthusgaser och för 94 % av ammoniakutsläppen i EU-15. Å andra sidan kan jordbruket även vara en källa

till förnybar energi, t.ex. genom att producera biogas och biodiesel. Jordbruket är därtill mycket viktigt för bevarandet av den biologiska mångfalden och för landskapsvärden i Europa. Intensivt jordbruk skadar visserligen den biologiska mångfalden, men extensiva odlingsmetoder kan faktiskt bidra till att biologisk mångfald i Europa bevaras. Detta framgår klart av analysen av markanvändningen i Natura 2000, nätverket av särskilda skyddsområden i EU-15 (figur 1). En betydande andel av livsmiljöerna inom dessa skyddsområden, särskilt runt Medelhavet och i bergslandskap, är beroende av extensiva

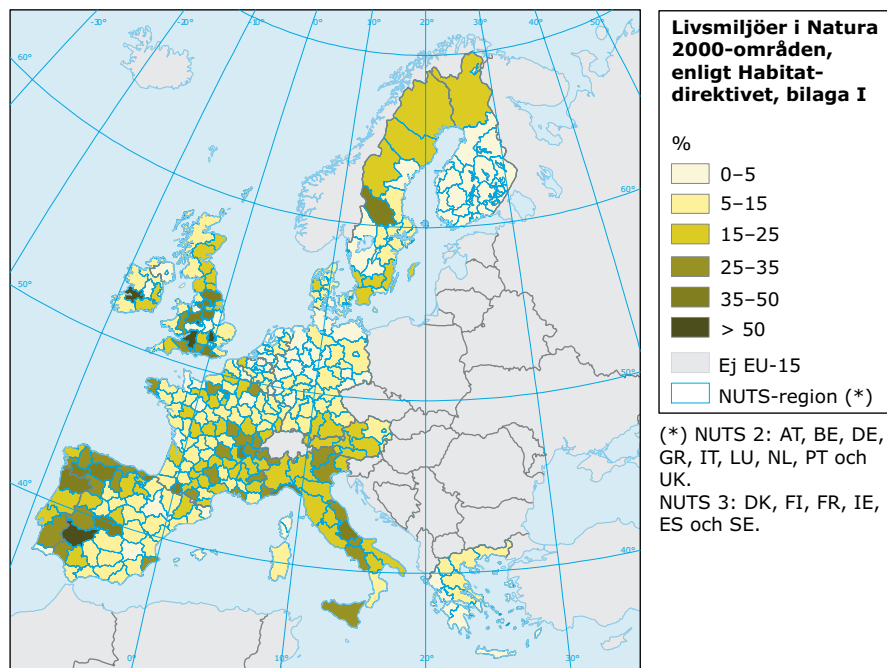
odlingsmetoder. För att bevara extensiva odlingsssystem i dessa områden behövs ofta målinriktat politiskt stöd.

Jordbrukspolitik och integrering av miljöhänsyn

För att framgångsrikt kunna integrera miljömål i sektorspolitiken måste man ta tre olika aspekter i beaktande: noggrann utformning av den politiska ramen, korrekt tillämpning av politiken samt uppföljning och utvärdering av de politiska åtgärderna.

(1) Inom ramen för IRENA (Indicator Reporting on the Integration of Environmental Concerns into Agricultural Policy) har 35 miljöindikatorer utarbetats inom jordbruksområdet. Arbetet har bedrivits på EU-15-nivå, i samarbete med flera av Europeiska kommissionens generaldirektorat (jordbruk och landsbygdsutveckling, miljö, Eurostat samt gemensam forskning [JRC, Joint Research Centre]). Europeiska Miljöbyrån (EEA) har samordnat arbetet. Mer om IRENA-projektet, (rapporter och resultat) finns att läsa på <http://webpubs.eea.eu.int/irena/index.htm>.

Figur 1 Andel livsmiljöer inom Natura 2000-områden som är beroende av extensiva odlingsmetoder (Snapshot, juli 2004)



NUTS — Nomenklaturen för statistiska geografiska enheter.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Källa: Natura 2000 data, Europeiskt ämnescentrum för naturvård och biologisk mångfald.

Den politiska ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken

Stora framsteg har gjorts under de senaste årtiondena med att integrera miljöpolitiska hänsyn i GJP, bl.a. till skydd för vatten, mark och biologisk mångfald. Till de relevanta policyinstrumenten i marknadspolitiken inom ramen för GJP ingår att den som vill ha inkomststöd måste klara s.k. tvärvillkor (uppfylla gällande bestämmelser inom områdena miljö, livsmedelssäkerhet, djurhälsa och djurskydd samt arbetarskydd). Ekonomisk ersättning för mark som läggs i träda och det särskilda bidraget för energigrödor är andra exempel på styrmedel. De viktigaste miljöpolitiska åtgärderna finns dock i den del av GJP som handlar om landsbygdsutveckling. Där

ingår miljöprogram för jordbruket (jordbrukare får ersättning för bättre miljöarbete), bidrag till miljöinvesteringar, ersättningar till jordbrukare i Natura 2000-områden samt utbildning i miljöfrågor. Överlag innehåller GJP:s politiska ram ett lovande antal åtgärder. Vilken effekt de slutligen får beror dock på hur man på nationell nivå bestämmer sig för att fördela och använda de ekonomiska resurserna.

Tillämpning av beslutade miljöpolitiska åtgärder inom jordbruket

I utvärderingsrapporten från IRENA (Integration of environment into EU agriculture policy: Integrering av miljöhänsyn i EU:s jordbrukspolitik) görs en analys ur två perspektiv om hur miljöprogram för jordbruket har

genomförts. Dels granskas den geografiska inriktningen av detta politiska instrument på områden av högsta intresse vad gäller biologisk mångfald (Natura 2000-områden), dels granskas positiva exempel på hur programmen har genomförts.

Figur 2 visar hur analysen gjordes på grundval av utvalda miljöindikatorer inom jordbruket för att granska målinriktningen för miljöprogram för jordbruket. 'Andel livsmiljöer i Natura 2000', 'område med miljöprogram för jordbruk' och 'område med ekologiskt lantbruk' är exempel på indikatorer för vilka det finns uppgifter på regional nivå. Den statistiska analysen visar hur väl miljöprogram för jordbruk och ekologiskt jordbruk sammanfaller med regioner där andelen livsmiljöer inom Natura 2000-områden är mycket hög. Om den statistiska överlappningen är god så kan man utgå ifrån att den politiska åtgärden har en lämplig inriktning.

Den statistiska analysen tyder på att det råder dålig geografisk överensstämmelse mellan nyckelindikatorerna. Detta innebär att målinriktningen för den analyserade politiken (miljöprogram för jordbruk och ekologiskt jordbruk) måste justeras i de områden inom EU-15 där hoten mot den biologiska mångfalden är som störst. Denna fråga kräver större uppmärksamhet i framtiden för att det skall gå att säkerställa att livsmiljöer i de områden som ingår i Natura 2000 nätverket sköts på lämpligt sätt.

Hur effektivt olika politiska åtgärder, inklusive miljöprogrammen för jordbruket, fungerar beror inte enbart på om den geografiska inriktningen är ändamålsenlig, utan även på om

de är rätt utformade och tillämpas på rätt sätt. De fallstudier som utvärderats av EEA utgör positiva exempel. Andra studier visar dock att inverkan av befintliga miljöprogram inom jordbruket kan vara mycket ojämn (Kleijn och Sutherland, 2003). Det är därför viktigt att understödja ett utbyte av bästa praxis mellan EU-medlemsstaterna i detta hänseende.

Övervakning och utvärdering av politiken

Inverkan av GJP:s miljöpolitiska ram för jordbruket och hur politiken tillämpas måste utvärderas genom att man övervakar utvecklingstrenderna inom jordbruks- och miljöområdena. Nästan en tredjedel av IRENA-indikatorerna underbyggs av regionala uppgifter som visar både typ och regional fördelning av miljöhänsyn inom jordbruket inom EU-15. Som visats ovan går det utifrån detta bara att göra en begränsad analys av den troliga framgången för integreringen av politiken.

Det saknas emellertid en tillräckligt grund, särskilt på regional geografisk nivå, för flera av IRENA-indikatorerna för belastning från jordbruket, miljötillstånd samt genomförande av politiska åtgärder. Detta innebär att ingen analys av jordbrukspolitikens

troliga inverkan på andra miljöfrågor, som markerosion eller utsläpp av näringsämnen, kan göras på EU-15-nivå.

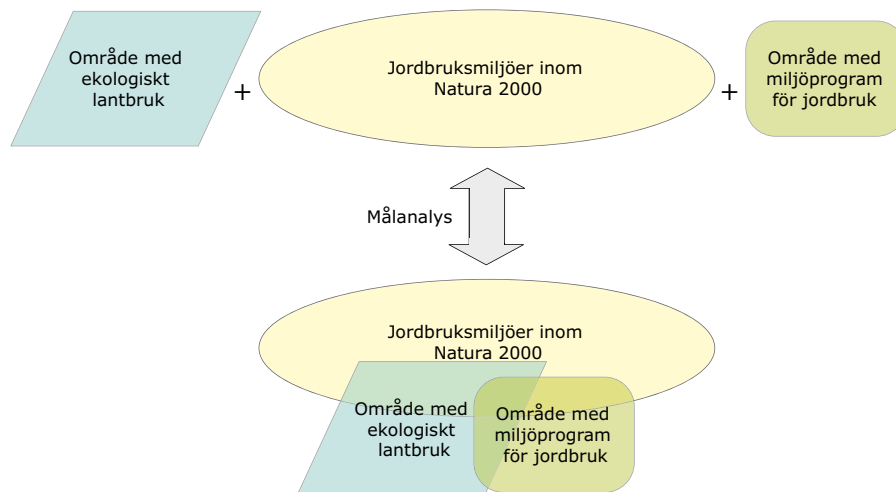
Konsekvenser för beslutsfattandet

Eftersom inkomsterna till de europeiska jordbruket till betydande del är avhängiga av stöd genom EU:s gemensamma jordbrukspolitik skapar denna politik viktiga möjligheter för att förbättra miljöhänsynen inom jordbrukssektorn. Möjligheterna blir dock verkliga bara om relevanta politiska åtgärder är

geografiskt välinriktade, om det står tillräckliga resurser till förfogande och om åtgärderna genomförs effektivt. Om så är fallet kan GJP bidra till att övriga gemensamma miljömål — inklusive skyddet av den biologiska mångfalden via Natura 2000-nätverket — inom EU uppnås.

Den finns ingen automatisk garanti för att få en välinriktad och kostnadseffektiv strategi för integrering av miljöhänsyn i GJP. Varje metod som går ut på att använda jordbrukspolitik för miljöskyddsändamål måste backas upp med omfattande miljöövervakning och effektiv policyutvärdering. Endast då

Figur 2 Utformning och resultat av målanalysen för biologisk mångfald



Hur skall man analysera om miljöhänsyn integreras?

Att mäta i vilken utsträckning en viss policy integreras är en komplex uppgift. Den utveckling inom jordbruket som får betydelse för miljön styrs inte uteslutande av GJP:s politiska ram, utan även av marknadsfaktorer samt av socioekonomiska och tekniska faktorer. Följaktligen kan jordbruks- och miljöpolitiken inte hur lätt som helst påverka alla de utvecklingstendenser inom jordbrukssektorn som får konsekvenser för miljön. Att integrera miljöhänsyn i politiken är också en komplex process. Den beror inte enbart på den politiska ramen eller genomförandet av åtgärder, utan även på att det finns en lämplig samarbetskultur mellan administrativa organ, lämpliga processer för policyutvärdering samt ett antal andra faktorer (EEA, 2005a). Många av dessa frågor kunde inte bearbetas i analysen inom ramen för IRENA.

kan politiska beslut fattas som gör att de avsevärda offentliga medel som är tillgängliga genom GJP ger bästa utfall för miljön. Det behövs ytterligare investeringar i miljöövervakning och policyutvärdering för att beslutsfattare skall kunna fatta välgrundade beslut.

Slutsatser

Ett antal slutsatser om utformning, genomförande och utvärdering av policy kan dras av EEA:s rapport om integrering av miljöhänsyn i EU:s jordbrukspolitik:

1. EU:s jordbrukspolitik skapar viktiga möjligheter för att förbättra miljöhänsynen inom jordbrukssektorn. Som offentlig resurs bör jordbrukspolitiken användas effektivt för att maximera vinsterna för miljön.
2. Genom sin utformning omfattar jordbrukspolitiken nu ett brett urval av miljöpolitiska instrument för jordbruket. De kan stödja genomförandet av mera omfattande miljöpolitiska beslut som det om Natura 2000.

Miljöprogram för jordbruket kan exempelvis bidra till att extensiva odlingsmetoder även fortsättningsvis används i Natura 2000-områden. Sådana metoder är ofta av grundläggande betydelse för att skydda värdena på livsmiljöer i dessa områden.

3. Hur effektiva miljöprogram blir som är inriktade på jordbruket beror särskilt på hur programmen genomförs nationellt och på vilken geografisk inriktning de har. Analysen av hur stora ekonomiska resurser som satsats i olika områden inom EU-15 visar att inriktningen av miljöprogram på jordbruksområden med stora naturvärden, särskilt de som ingår i Natura 2000, kan förbättras.
4. Aktuella uppgifter och indikatorer räcker inte till för att göra en korrekt utvärdering av hur den gemensamma jordbrukspolitiken inverkar på miljön. Det behöver anslås tillräckliga resurser för datainsamling och policyutvärdering för att det skall bli möjligt att bedöma

om de politiska åtgärderna för integrering av miljöhänsyn är effektiva och ändamålsenliga. Att göra sådana utvärderingar är nödvändigt för att säkerställa ett så bra utbyte som möjligt av de medel som anslås till viktiga politiska åtgärder för miljö och jordbruk.

Referenser

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

