

Avrupa Birliđi tarım politikasında çevresel entegrasyonun değerlendirilmesi

Avrupa Birliđi (AB) ülkelerinde tarım sektörünün çevre üzerinde hem olumlu hem de olumsuz anlamda güçlü bir etkisi vardır. Ortak Tarım Politikası (OTP) tarım sektörünün temel belirleyicisi konumundadır. Bu nedenle, çiftçiler açısından bakıldığında, çevresel yönetim uygulamalarına olumlu yönde etki edebilir. Bu çalışma, ilgili politika tedbirlerinin biyolojik çeşitlilik açısından hedefine ulaşip ulaşmadığını sorgulamaktadır. Bu, çevresel konuların AB tarım politikasına entegrasyonunun izlenmesi için çevre-tarım göstergeleri üzerine kurulu bir projenin (IRENA çalışması ⁽¹⁾) sonuçları üzerine hazırlanmıştır. Kademeli olarak OTP, çevre-tarım politika araçlarının büyük bir kısmını bünyesinde toplamaktadır. Fakat, bu araçların etkileri genel anlamda uygulamanın, ulusal düzeyde ne ölçüde etkin olduğuna bağlıdır. Coğrafi analizler, bir yandan Natura 2000 alanları arasındaki örtüşmeye işaret ederken, tarım-çevre programlarının önemli çevresel hedeflere ulaşmak için daha da geliştirilebileceğini göstermektedir. Bu noktada, OTP'nin çevresel etkisini tam anlamıyla değerlendirebilmek için veri toplama ve politika değerlendirilmesinde daha fazla çabaya ihtiyaç duyulduğu açıkça görülmektedir.

AB'ye üye ilk 15 ülkede tarım ve çevre

IRENA projesi, AB'ye üye ilk 15 ülkede tarım ve çevre arasındaki ortak konuları, 35 tarım- çevre göstergesini temel alarak tanımlamaktadır. Buna göre tarımın, toprak ve su kaynakları üzerinde önemli etkileri vardır. Örneğin tarım sektörü, Güney Avrupa'daki su tüketiminin yüzde 50'sinden; bununla bağlantılı olarak da AB'ye üye ilk 15 ülkenin nehirlerindeki azot kirliliğinin yüzde 50'sinden sorumludur. Bunun yanısıra yine söz konusu ülkelerde sera etkisi yaratan gazların yüzde 10'u ve

amonyak emisyonlarının ise yüzde 94'ü, tarım nedeniyle atmosfere bırakılmaktadır. Ancak başka bir açıdan bakıldığında tarım, örneğin biyogaz ve biyodizel üretimi yoluyla yenilenebilir bir enerji kaynağı olarak da gündeme gelebilmektedir. Ayrıca tarım, Avrupa'da biyolojik çeşitliliğin ve peyzajın devamlılığının sağlanması anlamında da önemli bir yere sahiptir. Yoğun tarım, biyolojik çeşitliliğe zarar vermesine karşın, kapsamlı tarım uygulamalarının aslında Avrupa'daki biyolojik çeşitliliğin devamını sağlayabildiği de görülmektedir. AB'ye üye ilk 15 ülkede Natura 2000 korumalı bölgeler ağında, alan kullanımı

ile ilgili yapılan analiz sonuçları, bunu açıkça göstermektedir. (Bknz Resim 1) Özellikle Akdeniz'de ve dağlık alanlarda yer alan koruma altındaki bu bölgelerde bulunan doğal yaşam alanlarının payı, tarım uygulamalarının kapsamına bağlıdır. Buna benzer alanlarda yaygın tarım sistemlerinin uygulamaya konulabilmesi için, sık sık hedeflenen politik desteğe başvurulmaktadır.

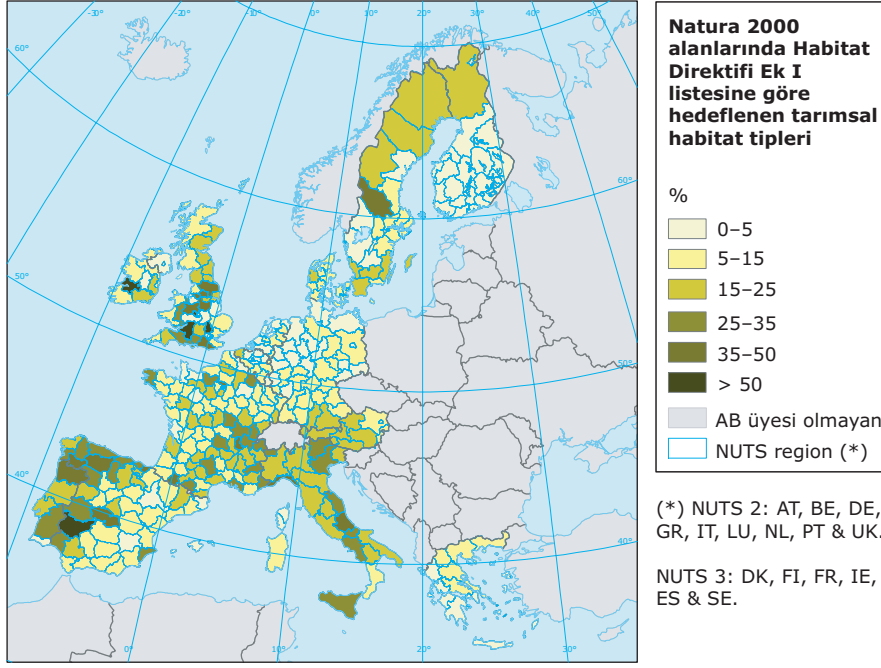
Tarım politikası ve çevresel entegrasyon

Çevreye ilişkin hedeflerin sektörel politikaya başarı bir şekilde entegre olabilmesi,

(¹) IRENA çalışması ile, bu projeyi koordine eden Avrupa Çevre Ajansı ile Avrupa Komisyonu'nun Eurostat ve Ortak Araştırma Merkezi Genel Müdürlüğü, Çevre Genel Müdürlüğü ve Tarım ve Kırsal Kalkınma Genel Müdürlüğü gibi bazı Genel Müdürlükleri arasında yapılan ortak çalışma ile 15 AB ülkesi arasında 35 tane tarım-çevre göstergesi geliştirilmiştir. Raporlar hakkında daha fazla bilgiye ve sonuçlara <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm> adresinden ulaşılabilir.



Resim 1 Tarım uygulamalarına bağlı olan Natura 2000 arazileri içindeki doğal yaşam alanlarının dağılımı (Temmuz 2004)



NUTS — İstatistiki bölge birimleri sınıflandırması.
İdari sınırlar için Avrupa Coğrafi Birlik.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Kaynak: Natura 2000 verisi, Doğa Koruma ve Biyolojik Çeşitlilik Avrupa Konu Merkezi.

izleme ve değerlendirmenin yanı sıra politika çerçevesinin dikkatle belirlenmesine ve politikanın tam ve doğru bir şekilde uygulanmasına bağlıdır. Bu üç unsur aşağıdaki bölümlerde kısaca incelenmiştir:

Ortak Tarım Politikası'nın (OTP) çerçevesi

Son on yılda çevreye ilişkin politika unsurlarının (ör. suyun, toprağın ve biyolojik çeşitliliğin korunması) OTP ile bir araya getirilmesinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. OTP, piyasa politikasının ilgili politika araçları, gelir desteği (çapraz uyum), erzak rezervi ve enerji ürünü primleri için çevresel şartları içermektedir. Ne var ki en önemli çevresel politika önlemleri, OTP'nin

kırsal kalkınma bölümünde bulunmakta olup bu önlemler dahilinde, tarım çevre planları (çiftçilerin daha etkin bir çevresel yönetim için belirli bir bedel ödediği), çevreye yönelik yapılan yatırımlara destek, Natura 2000 alanlarında ve çevreye ilişkin verilen eğitim konusunda çiftçilere ayrılan ödenek yer almaktadır. Genel olarak OTP çerçevesi, gelecekte bir dizi önlemleri kapsamaktadır. Ancak, bu önlemlerin nihai etkileri, bütçe kaynaklarına ve ulusal düzeyde uygulamaya olan ilgiye bağlıdır.

Seçilen çevre tarım politika araçlarının uygulanması

'AB tarım politikasına çevrenin entegrasyonu' adı altında hazırlanan IRENA değerlendirme raporu, tarım

çevre planları uygulamasını iki açıdan incelemektedir. Bu politika aracının, biyolojik çeşitliliği en fazla olan alanlarındaki (Natura 2000 alanları) coğrafi hedeflemesi ve bunların uygulamasındaki olumlu örnekler.

Resim 2, seçilen tarım-çevre göstergelerinin temelinde incelenen, tarım çevre program hedeflerinin, ne durumda olduğunu göstermektedir. Bölgesel düzeyde verilere ilişkin göstergeler, 'Natura 2000'de tarımsal doğal yaşam ortamlarının payı', 'tarım çevre planları dahilindeki alanlar' ve 'organik tarım yapılan alanlar' konularını kapsamaktadır. Yapılan istatistiki incelemeler, tarım çevre planlarının oldukça iyi tasarlandığını ve Natura 2000 dahilindeki alanlarda, tarım habitatlarının çok olduğu alanlarla organik tarımın örtüştüğünü göstermektedir. İstatistiksel olarak anlamlı bir örtüşmeden bahsediliyorsa, politika araçlarının doğru hedeflendiği sonucuna da rahatlıkla varılabilir.

İstatistiki incelemeler, temel göstergeler arasında zayıf bir coğrafi eşleşme olduğunu göstermektedir. Buradan hareketle, AB'ye üye ilk 15 ülkede biyolojik çeşitlilik unsurlarının en fazla bulunduğu bölgelerde hedeflenen politikanın (tarım-çevresel planlar ve organik tarımcılık) daha iyi incelenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Gelecekte bu konuya, Natura 2000 ağındaki tarım arazi habitatlarının doğru yönetildiğinden emin olmak için daha büyük önem verilmesi gerekmektedir.

Tarım çevre planlarının etkinliği (ve diğer politika önlemleri) sadece doğru coğrafi hedeflemeye değil aynı zamanda etkin planlamaya ve uygulamaya da dayanmaktadır. Avrupa Çevre Ajansı (AÇA) tarafından yapılan incelemeler, güzel örnekler ortaya koymuştur. Ancak diğer çalışmalar, mevcut tarım-çevre planlarının biyolojik çeşitlilik üzerindeki etkilerinin oldukça dengesiz olabileceğini göstermiştir (Kleijn ve Sutherland, 2003). Bu nedenle, bu anlamda AB üye ülkeleri arasında örnek çalışmaların paylaşımına destek olmak, büyük önem taşımaktadır.

İzleme ve politikanın değerlendirilmesi

OTP, tarım çevre politika çerçevesinin etki ve uygulaması, tarımsal ve çevresel eğilimlerin izlenmesi ile değerlendirilmelidir. IRENA göstergelerinin neredeyse üçte biri, AB'ye üye ilk 15 ülkede tarımsal-çevresel konuların bölgesel dağılımını ve tipini gösteren, bölgesel verilerle desteklenmektedir. Bu, yukarıda belirtildiği gibi, politika entegrasyonunun olası başarısının, sınırlı bir miktar analizine imkan tanımaktadır.

Ancak, tarımsal baskıların, çevresel durumun ya da

politika araçlarının uygulanması konusunda IRENA tarım çevre göstergelerinin pek çoğu, özellikle de coğrafi düzeydekiler veri anlamında oldukça zayıftır. Bu, besin kirliliği ya da erozyon gibi diğer çevresel konular üzerinde tarım-çevre politikasının olası etkilerinin şu anda AB'ye üye ilk 15 ülkede görülmediği anlamına gelmektedir.

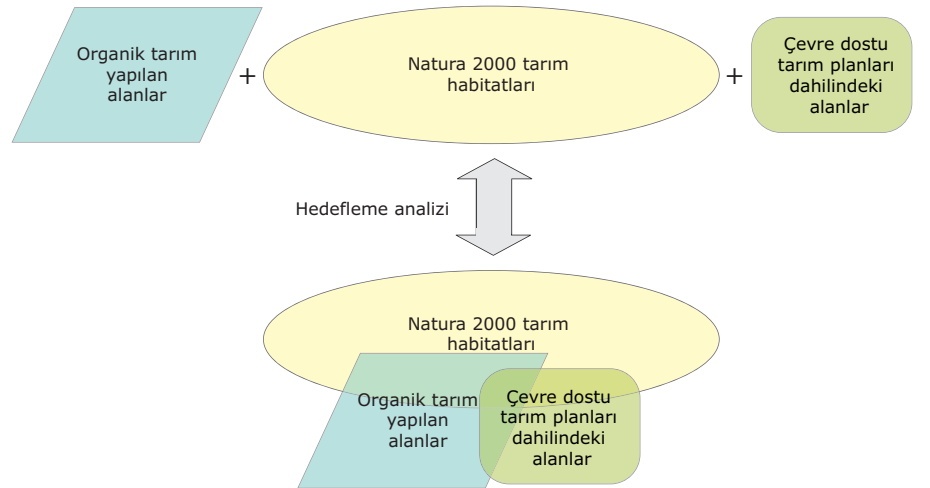
Politika oluşturmak için çıkarımlar

AB ortak tarım politikası, OTP desteğinde tarımsal gelirin önem derecesini göz önüne alarak tarım sektörüne, çevre

yönetimini geliştirmek için oldukça önemli bir fırsat tanımaktadır. Ancak bu fırsat, yalnızca ilgili politik önlemler coğrafi olarak doğru hedeflendiğinde, yeterli kaynaklarla beslendiğinde ve etkin olarak uygulandığında gerçeklik kazanır. Konu bu noktaya geldiğinde OTP, Natura 2000 ağı yoluyla biyolojik çeşitliliğin korunması gibi farklı toplumsal çevre hedeflerini başarmaya yönelebilir.

OTP'deki çevresel entegrasyona, mali açıdan etkin ve doğru yaklaşım, otomatik olarak gerçekleşmemektedir. Çevrenin korunması için tarım politikasının kullanılmasına

Şekil 2 Biyolojik çeşitlilik için hedeflenen inceleme sonuçları ve ana çerçevesi



Politika entegrasyonu nasıl analiz edilmelidir?

Politika entegrasyonunu ölçmek kapsamlı bir faaliyettir. İlk olarak, tarımda çevreyle bağlantılı eğilimler yalnızca OTP'nin politika çerçevesi tarafından yürütülmemekte ancak bu eğilimler üzerinde piyasanın, sosyo-ekonomik ve teknolojik etkenlerin etkisi görülmektedir. Bu nedenle tarım ya da çevreye ilişkin güdülen politikalar, çevre üzerinde etkisi olan çiftçilik sektör eğilimlerini kolaylıkla etkileyemez. İkinci olarak, politik düzeydeki çevresel entegrasyon oldukça kapsamlı bir süreçtir. Bu süreç, yalnızca politika çerçevesine ya da önlemlerin alınmasına değil aynı zamanda yönetim yapıları arasındaki uygun dayanışma kültürüne, politika değerlendirme yöntemlerine ve diğer etkenlere dayanmaktadır (AÇA, 2005a). Bu konuların birçoğu, IRENA entegrasyon analizi çerçevesinde değerlendirilemez.

yönelik her türlü yaklaşım, kapsamlı çevresel izlemeye ve etkin politika değerlendirmesine ihtiyaç duymaktadır. OTP'de bulunan önemli kamu kaynaklarından büyük çevresel dönüşü sağlayacak politik kararlar, ancak bu şekilde alınabilir. Bunun yanı sıra, çevresel izlemeye ve politika değerlendirmeye yönelik yapılacak yatırım, politika yapımcıların daha bilinçli karar alabilmeleri için gereklidir.

Sonuçlar

'AB tarım politikasına çevrenin entegrasyonu' adı altında hazırlanan AÇA raporundan, politika oluşturma, uygulama ve değerlendirmeye ilişkin pek çok sonuca ulaşılabilir:

- 1) AB tarım politikası çiftçilik konusunda çevre yönetimini geliştirmek için önemli bir fırsat sunmaktadır. Kamu kaynağı olarak çevresel kazanımı en üst düzeye taşımak için etkin olarak kullanılmalıdır.
- 2) OTP'nin oluşumu, pek çok tarım- çevre politika araçlarını içermektedir. Bu araçlar, Natura 2000 gibi

daha geniş kapsamlı çevre politikalarının uygulanmasını desteklemektedir. Örneğin tarım-çevre planları, Natura 2000 alanlarındaki geniş çaplı çiftçilik faaliyetlerinin yapılmasına yardımcı olabilir. Bunun gibi faaliyetler, bu alanlardaki tarım arazisi habitatlarının ekolojik kalitesinin sağlanmasında genellikle önemlidir.

- 3) Tarım-çevre programlarının etkinlik düzeyi, özellikle ulusal bazda uygulanmasına ve coğrafi hedeflemeye bağlıdır. AB'ye üye ilk 15 ülkede farklı bölgelerdeki bütçe kapsamındaki harcamaların analizi, özellikle Natura 2000 alanlarındaki gibi, yüksek doğa değeri olan tarım arazilerindeki tarım çevre planlarının hedeflenmesinin geliştirilebileceğini göstermektedir.
- 4) OTP'nin çevreye ilişkin etkilerini tam olarak değerlendirmek için mevcut bilgi ve göstergeler yetersizdir. Veri toplama ve politika değerlendirmeye ilişkin yeterli kaynak yatırımı, çevresel entegrasyonu

destekleyen politikaların etkin ve etkili olup olmadığını değerlendirmek için gereklidir. Buna benzer bir değerlendirme, temel (tarım-çevre) politika önlemlerine ayrılan bütçeden daha iyi sonuç almayı garantilemek için oldukça önemlidir.

Referanslar

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

