

Arviointi ympäristönäkökohtien sisällyttämisestä EU:n maatalouspolitiikkaan

Maanviljelyn ympäristövaikutukset ovat Euroopan unionissa (EU) voimakkaita sekä hyvässä että pahassa. Yhteinen maatalouspolitiikka (CAP, Common Agricultural Policy) on tärkeä maatalousalan ohjauskeino, ja se voi siten vaikuttaa myönteisesti maanviljelijöiden ympäristöasioiden hallintaan. Tässä katsauksessa tarkastellaan, ovatko merkitykselliset poliittiset toimenpiteet kohdennettu oikein luonnon monimuotoisuuden kannalta. Katsaus perustuu ympäristönäkökohtien sisällyttämisestä EU:n maatalouspolitiikkaan kuvaavia indikaattoreita koskeneen hankkeen tuloksiin (IRENA-hanke ⁽¹⁾). CAPiin on vähitellen sisällytetty laaja valikoima maatalouden ympäristöpolitiikan välineitä. Niiden vaikutus riippuu kuitenkin yleensä siitä, kuinka tehokkaasti ne pannaan täytäntöön kansallisella tasolla. Maantieteellisestä analyysistä ilmenee, että Natura 2000 -alueiden ja maatalouden ympäristöohjelmien päällekkäisyyttä voidaan parantaa tärkeiden ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Tietojen keruuta ja politiikan arviointia on vielä kehitettävä, jotta CAPin ympäristövaikutukset voitaisiin arvioida kunnolla.

Maatalous ja ympäristö 15 jäsenvaltion EU:ssa (EU-15)

IRENA-hankkeessa kuvaillaan maatalouden ja ympäristön yhtymäkohtia EU-15:ssä 35 maatalouden ympäristöindikaattorin perusteella. Siinä ilmenee, että maanviljely vaikuttaa voimakkaasti maaperään ja vesivaroihin. Esimerkiksi maatalouden osuus vedenkäytöstä on Etelä-Euroopassa noin 50 prosenttia, ja noin 50 prosenttia EU-15:n jokien typpisaasteista on peräisin maataloudesta. Maatalous aiheuttaa myös noin 10 prosenttia kaikista kasvihuonekaasupäästöistä ja 94

prosenttia ammoniakkipäästöistä EU-15:ssä. Toisaalta maatalous voi myös toimia uusiutuvan energian lähteenä esimerkiksi tuottamalla biokaasua tai biodieseliä. Maanviljelyllä on lisäksi erittäin tärkeä rooli luonnon monimuotoisuuden ja maisemien säilyttämisessä Euroopassa. Voimaperäinen maatalous vahingoittaa luonnon monimuotoisuutta, mutta laajaperäiset viljelykäytännöt voivat sen sijaan auttaa ylläpitämään luonnon monimuotoisuutta Euroopassa. Tämä tulee selkeästi ilmi Natura 2000 suojelualueverkoston maankäytöstä EU-15:ssä tehdystä analyysistä (ks. kuva 1). Merkittävä osa elinympäristöistä

näillä suojelualueilla, etenkin Välimeren alueella ja vuoristoalueilla, on riippuvaista laajaperäisistä viljelykäytännöistä. Laajaperäisten viljelyjärjestelmien ylläpito näillä alueilla edellyttää usein kohdennettua poliittista tukea.

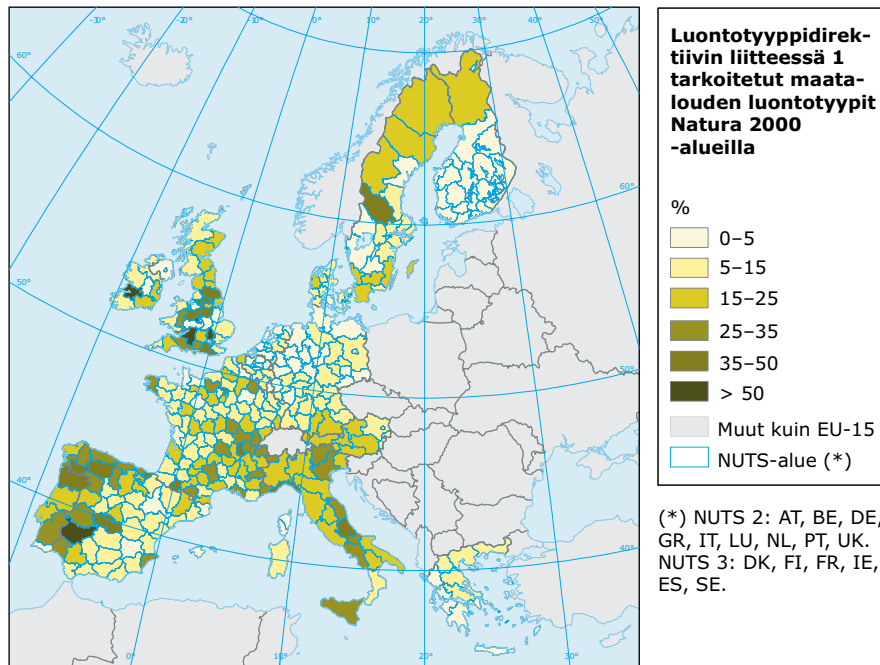
Maatalouspolitiikka ja ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen

Ympäristötavoitteiden menestyksellä sisällyttäminen sektoripolitiikkoihin edellyttää kolmea asiaa: poliittisen kehityksen huolellista suunnittelua, politiikan asianmukaista täytäntöönpanoa

⁽¹⁾ IRENA-hankkeessa kehitettiin 35 EU-15 tason maatalouden ympäristöindikaattoria yhteistyössä useiden Euroopan komission pääosastojen (Maatalouden ja maaseudun kehittämisen PO, Ympäristön PO, Eurostatin sekä Yhteisen tutkimuskeskuksen ja Euroopan ympäristökeskuksen kanssa, joka koordinoi hankkeen). Lisätietoja IRENA raporteista ja tuloksista löytyy osoitteesta: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Kuva 1 Laajaperäisistä viljelykäytännöistä riippuvaisten elinympäristöjen osuus Natura 2000 -alueilla (tilanne heinäkuussa 2004)



NUTS — Tilastollisten alueyksikköjen nimikkeistö.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Lähde: Natura 2000 -tiedot, Euroopan luonnonsuojelun ja biodiversiteetin aihekeskus.

sekä seuranta ja politiikan arviointia. Näitä kolmea näkökohtaa analysoidaan lyhyesti seuraavissa kohdissa.

CAPin poliittinen kehys

Ympäristönäkökohtien (kuten vesistöjen, maaperän ja luonnon monimuotoisuuden suojelun) sisällyttämisessä CAPiin on edistytty merkittävästi viime vuosikymmeninä. CAPin markkinapolitiikan tärkeitä välineitä ovat muun muassa tulotuen ympäristöehdot ('täydentävät ympäristöehdot'), kesannointi ja energiakasvipalkkiot. Tärkeimmät ympäristöpoliittiset toimenpiteet sisältyvät kuitenkin CAPin maaseudun kehittämissä politiikkaan. Niihin kuuluvat maaseudun ympäristöohjelmat (joissa viljelijöille myönnetään korvauksia ympäristöasioiden hoidon parantamisesta), tuki

ympäristöinvestointeihin, maksut maanviljelijöille Natura 2000 -alueilla sekä ympäristöalan koulutus. CAPin poliittiseen kehykseen sisältyy kaiken kaikkiaan lupaava valikoima toimenpiteitä. Niiden lopullinen vaikutus riippuu kuitenkin määrärahojen kohdentamisesta ja täytäntöönpanosta kansallisella tasolla.

Tiettyjen maatalouden ympäristöpolitiikan välineiden käyttö

IRENA-hankkeen arviointiraportissa 'Integration of environment into EU agriculture policy' analysoidaan maatalouden ympäristöohjelmien täytäntöönpanoa kahdesta näkökulmasta: tämän poliittisen välineen maantieteellinen kohdentaminen alueisiin, joilla luonnon monimuotoisuus on

erityisen uhattuna (Natura 2000 -alueet), ja myönteiset kokemukset näiden ohjelmien täytäntöönpanosta.

Kuvassa 2 esitetään, miten maatalouden ympäristöohjelmien kohdentamista arvioitiin valittujen maatalouden ympäristöindikaattorien perusteella. Alueellisella tasolla on nykyään saatavilla tietoja seuraavista indikaattoreista: 'maatalouden elinympäristöjen osuus Natura 2000 -alueilla', 'maatalouden ympäristöohjelmiin kuuluvat alueet' ja 'luonnonmukaisesti viljeltyt alueet'. Tilastoanalyysistä ilmenee, kuinka hyvin maatalouden ympäristöohjelmat ja luonnonmukainen maatalous osuvat päällekkäin niiden alueiden kanssa, joilla maatalouden elinympäristöjen osuus Natura 2000 -alueilla on erittäin korkea. Jos tilastollinen päällekkäisyys on hyvä, voidaan olettaa, että politiikan väline on kohdennettu kunnolla.

Tilastoanalyysin mukaan pääindikaattorien maantieteellinen vastaavuus on huono. Tämä tarkoittaa, että analysoidun politiikan (maatalouden ympäristöohjelmat ja luonnonmukainen maatalous) kohdentamista on parannettava niillä EU-15:n alueilla, joilla luonnon monimuotoisuus on erityisen uhattuna. Tähän kysymykseen on tulevaisuudessa kiinnitettävä lisää huomiota, jotta voidaan varmistaa Natura 2000 verkoston viljelyalueiden luontotyyppien asianmukainen hoito.

Maatalouden ympäristöohjelmien (ja muiden poliittisten toimenpiteiden) tehokkuus perustuu paitsi asianmukaiseen

maantieteelliseen kohdentamiseen myös ohjelman tehokkaaseen suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. EEA:n käsittelemistä tapaustutkimuksista saatiin myönteisiä esimerkkejä. Muut tutkimukset osoittavat kuitenkin, että nykyisten maatalouden ympäristöohjelmien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen voi olla erittäin epätasainen (Kleijn ja Sutherland, 2003). Siksi on tärkeää tukea tätä koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa EU:n jäsenvaltioiden välillä.

Seuranta ja politiikan arviointi

CAPin maatalouden ympäristöpolitiikan ja sen täytäntöönpanon vaikutusta on arvioitava seuraamalla maataloutta ja ympäristöä koskevia trendejä. Lähes kolmasosaa IRENA-indikaattoreista tukevat alueelliset tiedot, jotka osoittavat maatalouden ympäristökysymysten tyyppin ja alueellisen jakautumisen EU-15:ssä. Näin voidaan analysoida jonkin verran ympäristönäkökohtien sisällyttämisen todennäköistä onnistumista, kuten edellä on esitetty.

Monen ympäristöpaineita, ympäristön tilaa tai poliittisten välineiden täytäntöönpanoa koskevan IRENA-

maatalousympäristöindikaattorin tueksi ei kuitenkaan ole olemassa riittävästi tietoa varsinkaan alueellisella tasolla. Tämä tarkoittaa, ettei maatalouden ympäristöpolitiikan todennäköistä vaikutusta muihin ympäristöongelmiin, kuten ravinnekuormitukseen tai maaperän eroosioon, voida nykyisin analysoida EU-15:ssä.

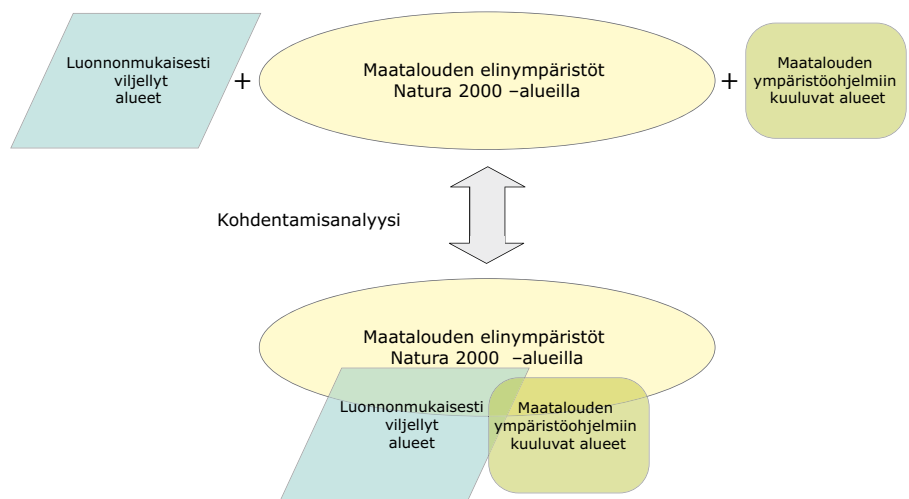
Vaikutukset päätöksentekoon

EU:n yhteinen maatalouspolitiikka antaa hyvän mahdollisuuden parantaa ympäristöasioiden hallintaa maatalousalalla, sillä

maataloustulot määräytyvät huomattavassa määrin CAP-tuen mukaan. Tämä mahdollisuus toteutuu kuitenkin vain, jos poliittiset toimenpiteet kohdennetaan hyvin maantieteellisesti, niihin saadaan riittävästi voimavaroja ja ne pannaan tehokkaasti täytäntöön. Jos näin on, CAP voi myös osaltaan edistää yhteisön muiden ympäristötavoitteiden saavuttamista, kuten luonnon monimuotoisuuden suojelua Natura 2000 -verkostossa.

Hyvin kohdennettu ja kustannustehokas lähestymistapa ympäristönäkökohtien sisällyttämisessä CAPIin ei toteudu automaattisesti. Kaikkia keinoja,

Kuva 2 Luonnon monimuotoisuuden kohdentamisanalyysin pääpiirteet ja tulokset



Miten analysoidaan ympäristönäkökohtien sisällyttämistä?

Ympäristönäkökohtien sisällyttämistä politiikkaan on vaikea mitata. Ensiksi, ympäristön kannalta merkittävät maatalouden trendit eivät perustu ainoastaan CAPIin vaan myös markkinoita koskeviin, sosioekonomisiin ja teknologisiin tekijöihin. Siten maatalous- tai ympäristöpolitiikalla ei voida vaikuttaa kaikkiin maatalousalan kehityssuuntiin, joilla on ympäristövaikutuksia. Toiseksi, ympäristönäkökohtien sisällyttäminen politiikkaan on monimutkainen prosessi. Siinä tarvitaan paitsi poliittista kehystä tai toimenpiteiden täytäntöönpanoa myös asianmukaista yhteistyökulttuuria hallintoelinten välillä, sopivia politiikan arviointimenettelyjä ja muita tekijöitä (EEA, 2005a). Monia näistä kysymyksistä ei voitu käsitellä IRENA-analyyseissä.

joilla maatalouspolitiikkaa voidaan käyttää ympäristönsuojelussa, on tuettava kattavalla ympäristön seurannalla ja tehokkaalla politiikan arvioinnilla. Vasta sitten voidaan tehdä sellaisia periaatepäätöksiä, joista saadaan ympäristön kannalta suurin hyöty CAPIin varatuista huomattavista julkisista varoista. Ympäristön seurantaan ja politiikan arviointiin on vielä panostettava, jotta päättäjät pystyvät tekemään perustellumpia päätöksiä.

Päätelmät

EEA:n raportista 'Integration of environment into EU agriculture policy' voidaan tehdä useita päätelmiä, jotka liittyvät politiikan suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin:

- 1) EU:n maatalouspolitiikka antaa hyvän mahdollisuuden parantaa ympäristöasioiden hoitoa maataloussektorilla. Julkisia voimavaroja olisi käytettävä tehokkaasti, jotta ympäristölle koitua hyöty olisi mahdollisimman suuri.
- 2) CAPin rakenteeseen kuuluu nykyisin monenlaisia maatalouden ympäristöpolitiikan välineitä, jotka voivat tukea laajempien

ympäristöä koskevien toimintalinjojen, kuten Natura 2000:n, täytäntöönpanoa. Esimerkiksi maatalouden ympäristöohjelmien avulla voidaan ylläpitää laajaperäisiä viljelykäytäntöjä Natura 2000 -alueilla. Tällaiset käytännöt ovat usein välttämättömiä, jotta voidaan säilyttää viljelyalueiden elinympäristöjen ekologinen laatu näillä alueilla.

- 3) Maatalouden ympäristöohjelmien tehokkuus määräytyy etenkin kansallisen tason täytäntöönpanon ja maantieteellisen kohdentamisen perusteella. EU-15:n eri alueiden budjettimenojen vertailu osoittaa, että maatalouden ympäristöohjelmien kohdentamista alueille, joilla on luonnonarvoltaan merkittävää viljelysmaata, kuten Natura 2000 -alueille, voitaisiin parantaa.
- 4) CAPin ympäristövaikutusta ei voida arvioida riittävästi nykyisten tietojen ja indikaattoreiden perusteella. Tiedonkeruuseen ja politiikan arviointiin on panostettava riittävästi voimavaroja, jotta voidaan arvioida, ovatko ympäristönäkökohtien sisällyttämistä koskevat toimintalinjat vaikuttavia

tai tehokkaita. Tällainen arviointi on välttämätön, jotta merkittäviin (maatalouden ympäristöpolitiikan) toimenpiteisiin varatuista määrärahoista saadaan entistä parempi hyöty.

Lähteet

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

