

Vurdering av miljøintegrasjonen i EUs landbrukspolitikk

Landbruket har stor innvirkning på miljøet i Den europeiske union (EU), både i negativ og positiv forstand. EUs felles landbrukspolitikk (CAP) er en viktig drivkraft i landbrukssektoren og kan derfor ha positiv innflytelse på miljøstyringen på gårdene. Denne briefing ser nærmere på hvorvidt de aktuelle politiske tiltakene er målrettet nok i et biodiversitetsperspektiv. Briefingen bygger på resultatene fra et prosjekt med miljøindikatorer i landbruket for å overvåke integreringen av miljøhensyn i EUs landbrukspolitikk (IRENA-tiltaket ⁽¹⁾). Gradvis er en lang rekke miljøpolitiske virkemidler integrert i CAP. Imidlertid avhenger virkningene generelt av hvor effektiv gjennomføringen er på nasjonalt plan. Geografiske analyser viser at overlappingen mellom Natura 2000-områdene og miljøordningene for landbruket bør forbedres for at viktige miljømål skal kunne oppfylles. Ennå gjenstår et omfattende arbeid i form av datainnsamling og evaluering av politikken før vi helt kan vurdere hvilken effekt CAP har på miljøet.

Landbruk og miljø i EU-15

IRENA-tiltaket beskriver grensesnittet mellom landbruk og miljø i EU-15 på basis av 35 miljøindikatorer for landbruket. Det viser at landbruket har store konsekvenser for jordsmonn og vannressurser. Landbruket står f.eks. for om lag 50 % av vannforbruket i Sør-Europa og bidrar med ca. 50 % av all nitrogenforurensing i elvene i EU-15. Det må også ta ansvaret for ca. 10 % av alle utslipp av klimagasser og 94 % av ammoniakktutslippene i EU-15. På den annen side

representerer også landbruket en kilde til fornybar energi, f.eks. gjennom produksjon av biogass og biodiesel. Videre er jordbruket svært viktig for opprettholdelsen av det biologiske mangfoldet og landskapene i Europa. Selv om intensivt landbruk er skadelig for det biologiske mangfoldet, kan ekstensive dyrkingssystemer faktisk bidra til å opprettholde Europas biologiske mangfold. Dette framgår av arealbruksanalyser i verneområdene i Natura 2000-nettverket i EU-15 (se figur 1). En betydelig del av habitatene i disse verneområdene, særlig i Middelhavsområdet og

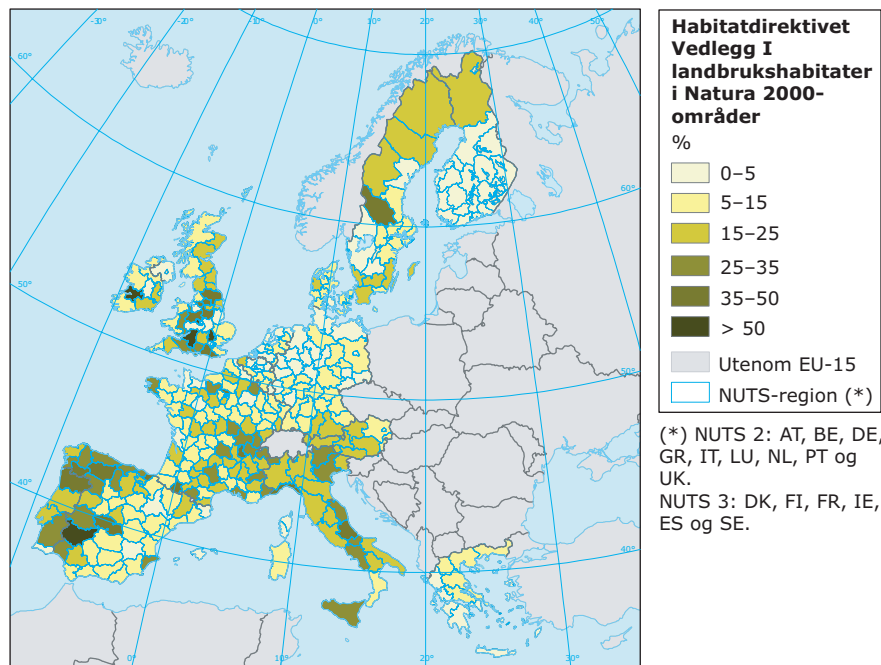
fjellområder, er avhengige av ekstensive dyrkingssystemer. For å opprettholde ekstensive dyrkingssystemer i slike områder kreves ofte målrettet politisk støtte.

Landbrukspolitikk og miljøintegrasjon

En vellykket integrering av miljømålene i sektorpolitikken avhenger av tre ulike aspekter: nøye utforming av de politiske rammene, korrekt gjennomføring av politikken samt overvåking og evaluering av politikken. Disse tre

⁽¹⁾ IRENA tiltaket utviklet 35 miljøindikatorer for landbruk på EU-15 nivå i et felles prosjekt mellom flere av Europakommisjonens generaldirektorater (DG Landbruk og regional utvikling, DG Miljø, Eurostat og DG Felles forskningscenter) og Det europeiske miljøbyrået som co-ordinerte prosjektet. Ytterligere informasjon om IRENA rapporter og resultater er tilgjengelige på nettstedet: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.

Figur 1 Andel av habitater i Natura 2000-områder som er avhengige av ekstensive dyrkingsmetoder (Øyeblikksbilde, juli 2004)



NUTS — Nomenclature of territorial units for statistics (nomenklatur for statistisk-territorielle enheter).

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Kilde: Data fra Natura 2000, Europeisk emnesenter for naturvern og biologisk mangfold.

aspektene blir kort analysert i det følgende:

De politiske rammene for EUs felles landbrukspolitikk

De siste tiårene er det gjort betydelige framskritt i å integrere miljøhensyn (f.eks. vern av vann, jordsmonn og biologisk mangfold) i CAP. Aktuelle politiske virkemidler i CAPs markedspolitikk omfatter miljøvilkår for utbetaling av inntektsstøtte ("møytelser"), brakklegging og tillegg for energivækster. De viktigste miljøpolitiske tiltakene finnes imidlertid i den delen av CAP som gjelder distriktsutvikling. De omfatter blant annet miljøordninger for landbruket (hvor gårdbrukerne kompenseres for bedre miljøstyring), støtte til

miljøinvesteringer, utbetalinger til gårdbrukere i Natura 2000-områder og miljøopplæring. I det store og hele omfatter CAPs politiske rammeverk en rekke lovende tiltak. Men den endelige virkningen avhenger av hvor fokus i budsjettet blir lagt, samt av gjennomføringen på nasjonalt plan.

Gjennomføring av utvalgte miljøpolitiske virkemidler i landbruket

Evalueringsrapporten fra IRENA, "Miljøintegrasjon i EUs landbrukspolitikk" (Integration of environment into EU agriculture policy), analyserer gjennomføringen av miljøordninger i landbruket fra to synsvinkler: Det at dette politiske virkemiddelet siktes inn mot geografiske områder

hvor bekymringen for det biologiske mangfoldet er størst (Natura 2000-områder), og positive eksempler på hvordan de kan gjennomføres.

Figur 2 viser hvordan målrettingen av miljøordningene for landbruket ble analysert på bakgrunn av utvalgte miljøindikatorer for landbruket. De indikatorene som det for tiden finnes data for, er blant annet: "andel landbrukshabitater i Natura 2000", "areal omfattet av miljøordninger for landbruket" og "økologisk dyrket areal". Statistiske analyser viser hvor godt miljøordningene for landbruket og økologisk landbruk overlapper med regioner hvor andelen landbrukshabitater i Natura 2000-områdene er svært høy. Hvis det statistisk er god overlapping, kan man gå ut fra at målrettingen av det politiske virkemiddelet er god.

En statistisk analyse viser at det er dårlig geografisk samsvar mellom nøkkelindikatorerne. Dette tyder på at denne politikken ennå ikke er tilstrekkelig målrettet (miljøordninger for landbruket og økologisk landbruk) i de regionene i EU-15 hvor det råder størst bekymring for det biologiske mangfoldet. Det må rettes større oppmerksomhet mot dette spørsmålet i framtiden for å sikre at habitater på jordbruksarealer i Natura 2000-nettverket forvaltes skikkelig.

Hvor effektive miljøordningene for landbruket (og andre politiske tiltak) er, avhenger ikke bare av at de er hensiktsmessig geografisk

målrettet, men også av at de blir effektivt utformet og gjennomført. Case-studier som Det europeiske miljøbyrået (EEA) har gjennomgått, viser positive eksempler. Andre studier viser imidlertid at eksisterende miljøordninger i landbruket kan ha svært varierende effekt på det biologiske mangfoldet (Kleijn og Sutherland, 2003). Det er derfor viktig at medlemsstatene i EU støtter utveksling av de beste praksiser på området.

Overvåking og evaluering av politikken

Effekten av de miljøpolitiske rammene for Den felles landbrukspolitikken og gjennomføringen av denne må evalueres ved at trender i landbruket og miljøet overvåkes. Nesten en tredel av IRENA-indikatorene understøttes av regionale data som viser hvilke typer miljøpolitiske problemstillinger som finnes i EU-15 og hvordan de er fordelt regionalt. Dette gir mulighet for en begrenset analyse av hvor sannsynlig det er at politikkindtegrasjonen vil lykkes, som vist over.

Mange av IRENAs indikatorer som gjelder landbrukets belastninger på miljøet, miljøtilstanden eller

gjennomføringen av politiske virkemidler har imidlertid ufullstendig datastøtte, særlig på regionalt nivå. Det betyr at en analyse av hvilken sannsynlig effekt landbruksmiljøpolitikken vil ha på andre miljøspørsmål, f.eks. forurensing med næringsstoffer og jorderosjon, ikke er mulig på EU-15-nivå.

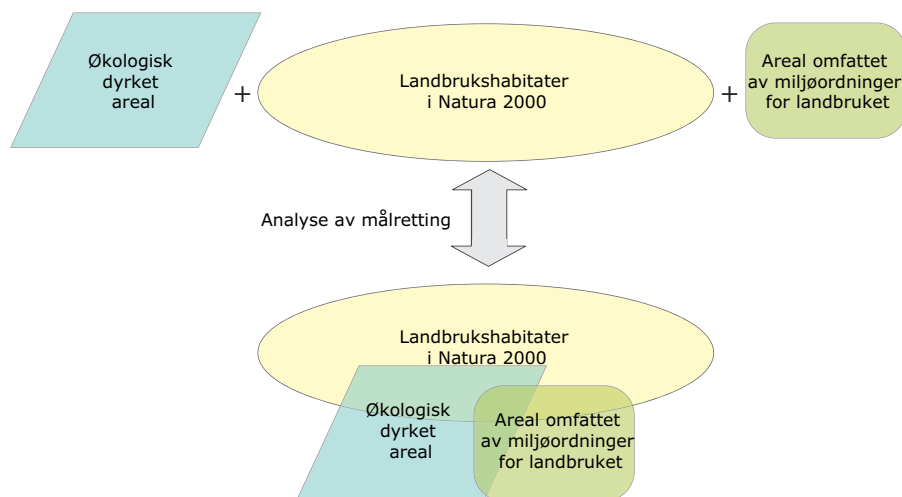
Implikasjoner for utformingen av politikken

EUs felles landbrukspolitikk er et viktig redskap for å forbedre miljøstyringen i

landbruket i og med at en stor del av inntektene i landbruket faktisk er landbruksstøtte. Denne muligheten lar seg imidlertid bare realisere når relevante politiske tiltak er geografisk godt målrettet, har tilstrekkelige ressurser og gjennomføres effektivt. Hvis det er tilfellet, kan Den felles landbrukspolitikken også bidra til at andre av Fellesskapets miljømål kan oppfylles, som vern av det biologiske mangfoldet gjennom Natura 2000-nettverket.

En målrettet og kostnadseffektiv tilnærming til miljøintegrasjon i Den felles landbrukspolitikken er ikke

Figur 2 Oppsummering og resultater fra målanalysen for biodiversitet



Hvordan analysere politikkindtegrasjon?

Å måle politikkindtegrasjon er en kompleks øvelse. For det første drives de trendene i landbruket som er relevante for miljøet ikke bare av Den felles landbrukspolitikken men også av markedet og av samfunnsøkonomiske og teknologiske faktorer. Landbruks- og miljøpolitikken kan derfor ikke på noen enkel måte påvirke alle de trendene i landbruket som virker inn på miljøet. For det annet er miljøintegrasjon på politisk nivå en kompleks prosess. Den avhenger ikke bare av de politiske rammene eller gjennomføringen av tiltakene, men også av et godt samarbeid mellom administrative organer, hensiktsmessige prosedyrer for evaluering av politikken og andre faktorer (EEA, 2005a). Mange av disse problemstillingene kan ikke behandles i IRENAs integrasjonsanalyse.

automatisk garantert. Ethvert tiltak hvor landbrukspolitikken benyttes i naturvernøyemed må understøttes av omfattende miljøovervåking og effektiv evaluering av politikken. Dette er en forutsetning for å få størst mulig miljøgevinst av de betydelige offentlige midlene som er tilgjengelige i CAP. For at de politiske beslutningstakerne skal kunne fatte velinformerte beslutninger, er det fortsatt behov for ytterligere investeringer i miljøovervåking og evaluering av politikken.

Konklusjoner

En rekke konklusjoner kan trekkes av EEA-rapporten "Miljøintegrasjon i EUs landbrukspolitik", som knyttes til utforming, gjennomføring og evaluering av politikken:

- 1) EUs landbrukspolitik er et viktig redskap for å forbedre miljøstyringen i landbrukssektoren. Som en offentlig ressurs bør den brukes til å øke miljøgevinstene på en effektiv måte.
- 2) Den felles landbrukspolitikken

innbefatter nå en lang rekke miljøpolitiske virkemidler som kan støtte gjennomføringen av en bredere anlagt miljøpolitikk, som Natura 2000. Miljøordninger for landbruket kan f.eks. bidra til å opprettholde ekstensive dyrkingsmetoder i Natura 2000-områder. Slik praksis er ofte vesentlig for å opprettholde den økologiske kvaliteten på landbrukshabitatene i disse områdene.

- 3) Effektiviteten ved miljøordningene er særlig avhengig av gjennomføringen på nasjonalt nivå og den geografiske målrettingen. En analyse av budsjettbevilgningene i ulike regioner i EU-15 viser at målrettingen av miljøordningene for landbruket mot landbruksarealer av høy naturverdi, særlig slike som finnes i Natura 2000-områder, kunne vært bedre.
- 4) Foreliggende data og indikatorer er ikke tilstrekkelig til å kunne gjøre en fullverdig vurdering av miljøeffekten av Den felles landbrukspolitikken.

Betydelige midler må investeres i datainnsamling og evaluering av politikken for å kunne vurdere hvorvidt politikken for miljøintegrasjon er effektiv. Slike evalueringer er vesentlige for å sikre en bedre avkastning på de midlene som bevilges til større miljøpolitiske tiltak (i landbruket).

Litteraturliste

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

