

## A környezetvédelem integrálása az EU mezőgazdasági politikájába — Értékelés

A gazdálkodás jelentős hatással van a környezetre az Európai Unióban (EU), negatív és pozitív értelemben egyaránt. A közös agrárpolitika (KAP) a mezőgazdasági ágazat egyik fő hajtóereje, és ennél fogva pozitív hatással lehet a gazdálkodók környezetirányítására. Ez a tájékoztató azt vizsgálja, vajon a biológiai sokféleség szempontjából a vonatkozó politikai intézkedések jól tervezettek-e. Az összeállítás egy projekt (IRENA <sup>(1)</sup>) eredményeire épül: agrárkörnyezeti mutatók a környezetvédelmi megfontolásoknak az EU mezőgazdaság-politikájába történő integrálása nyomán követéséhez. A KAP fokozatosan az agrár-környezetvédelmi politikai eszközök széles körét egyesítette magában. Azonban ezek hatása általában azon múlik, hogy mennyire eredményes a végrehajtás nemzeti szinten. A földrajzi elemzés azt mutatja, hogy az átfedés a Natura 2000 területei és az agrár-környezetvédelmi rendszerek között — a fontos környezetvédelmi célkitűzések elérése érdekében — javításra szorulna. A KAP környezetvédelmi hatásának teljes körű felméréséhez a jelenlegi szakaszban, az adatgyűjtésben további erőfeszítés és politikaértékelés szükséges.

### Mezőgazdaság és környezet az EU-15 országaiban

Az IRENA projekt a mezőgazdaság és a környezet közötti kapcsolódási pontokat írja le az EU-15 országaiban, 35 agrárkörnyezeti mutató alapján. Bemutatja, hogy a gazdálkodás jelentős hatással van a talajra és a vízkészletekre. Például az összes vízfelhasználás 50 %-a Dél-Európában a mezőgazdaság számlájára írható, és a folyók összes nitrogénzennyezésének mintegy 50 %-ában van szerepe az EU-15 országainak. Emellett az EU-15 területén kibocsátott üvegházhatású gázok körülbelül 10 %-áért és az

ammóniakibocsátás 94 %-áért is felelős. Másrészt a mezőgazdaság megújuló energiaforrást is képvisel, pl. a biogáz- vagy a biodízel-termelés révén. A gazdálkodás továbbá nagyon fontos Európa biológiai sokféleségének és zöld környezetének megőrzése érdekében is. Habár az intenzív mezőgazdálkodás károsítja a biológiai sokféleséget, az extenzív gazdálkodási gyakorlat voltaképpen segít megőrizni a biodiverzitást Európában. Ez kiderül az EU-15 országai területén található Natura 2000 területeken végzett termőföld-hasznosítás elemzésből is (lásd 1. ábra). A természetes élőhelyek jelentős részét extenzív gazdálkodási gyakorlatnak vetik alá ezeken a

természetvédelmi területeken — különösen a földközi-tengeri és a hegyvidéki területeken. Az extenzív gazdálkodási rendszerek fenntartása érdekében ezeken a területeken gyakran van szükség célzott politikai támogatásra.

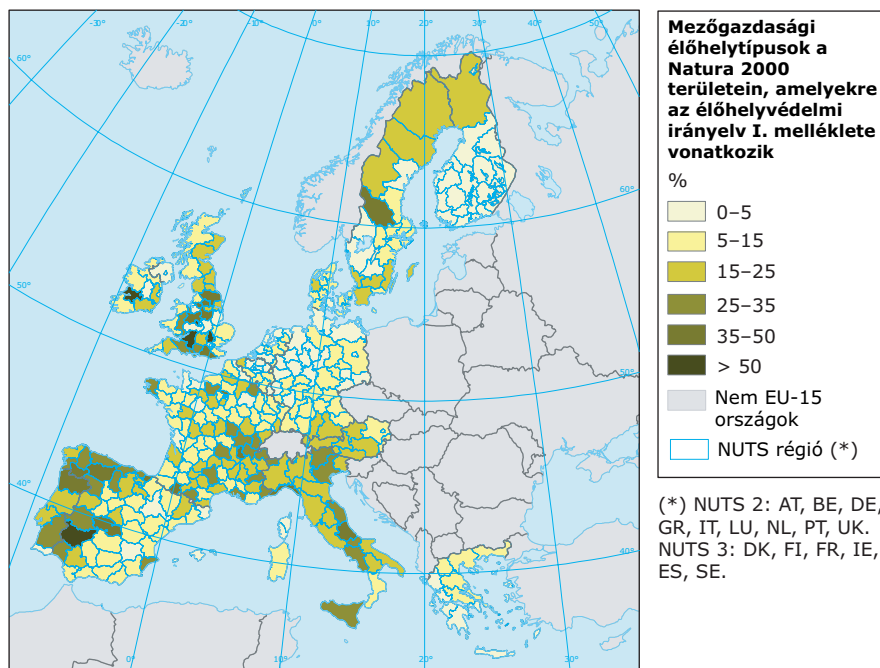
### Mezőgazdasági politika és környezetvédelmi integráció

A környezetvédelmi célkitűzések ágazati politikába történő sikeres integrációja három különböző szempont függvénye: a politikai keret körültekintő megtervezése, a politika megfelelő végrehajtása, valamint a nyomon követés és a

<sup>(1)</sup> Az IRENA keretében 35 agrárkörnyezeti mutatót fejlesztettek ki az EU-15 országaira vonatkozóan az Európai Bizottság több főigazgatóságának (Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Környezetvédelmi Főigazgatóság, Eurostat és Közös Kutatóközpont Főigazgatóság) és a projekt koordinációját ellátó Európai Környezetvédelmi Ügynökség együttműködésében. Az IRENA jelentéseiről és eredményeiről további információ található a <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm> címen.



**1. ábra Az extenzív gazdálkodási gyakorlattól függő természetes élőhelyek aránya a Natura 2000 területeken (Snapshot, 2004. július)**



NUTS — Statisztikai Területi Egységek Nomenklatúrája.  
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

**Forrás:** Natura 2000 adatok, az Európai Unió Természetvédelmi és Biodiverzitási témaközpontja.

politika értékelése. Ezt a három szempontot fogjuk röviden elemezni az alábbiakban:

### A közös agrárpolitikai (KAP) keret

Az elmúlt évtizedekben jelentős haladás történt a környezetpolitikai megfontolások (pl. a vizek, a talaj, vagy a biológiai sokféleség védelme) KAP-ba történő integrálása terén. A KAP piacpolitikájában a vonatkozó politikai eszközök magukban foglalják a jövedelemtámogatás környezetvédelmi feltételekhez kötését („keresztmegfelelés”), a parlagon hagyást és az energianövény-prémiumot. A legtöbb fontos környezetvédelmi politikai intézkedés azonban a KAP vidékfejlesztési fejezetében található. Ezek között megtalálhatók az agrár-

környezetvédelmi rendszerek (amelyben a gazdálkodókat a hatékonyabb környezetirányításért jutalmazták), a környezetvédelmi beruházások támogatása, fizetések a gazdálkodóknak a Natura 2000 területeken és a környezetvédelmi képzés. Összességében a KAP mint politikai keret ígéretes intézkedések választékát tartalmazza. Végleges hatásuk azonban a költségvetési források összpontosításától és a nemzeti szintű végrehajtástól függ.

### A kiválasztott agrár-környezetvédelmi politikai eszközök megvalósítása

A „Környezetvédelem integrálása az EU mezőgazdasági politikájába” című IRENA értékelő jelentés az agrár-környezetvédelmi rendszerek végrehajtását két nézőpontból elemzi: ennek a politikai eszköznek

a földrajzi megtervezése a biológiai sokféleség szempontjából legaggályosabb területeken (Natura 2000 területek), valamint a végrehajtás pozitív példái.

A 2. ábra azt mutatja, hogy miként elemezték az agrár-környezetvédelmi rendszerek megtervezését a kiválasztott agrárkörnyezeti mutatók alapján. Azon mutatók között, amelyekről jelenleg adatok állnak rendelkezésre regionális szinten, a következők szerepelnek: „a mezőgazdasági élőhelyek részaránya a Natura 2000 területeken”, „agrár-környezetvédelmi rendszerekbe vont terület” és „biogazdálkodás alatt álló terület”. A statisztikai elemzés azt mutatja, hogy az agrár-környezetvédelmi rendszerek és a biogazdálkodás milyen jól átfedik azokat a régiókat, ahol a mezőgazdasági élőhelyek részesedése a Natura 2000 területeken nagyon jelentős. Ha a statisztikai átfedés jó, akkor a politikai eszköz megfelelő tervezése feltételezhető.

A statisztikai elemzés azt jelzi, hogy a kulcsfontosságú mutatók földrajzi illeszkedése gyenge. Ez mutatja az elemzés alá vett politika jobb megtervezésének szükségességét (agrár-környezetvédelmi rendszerek és biogazdálkodás) a biológiai sokféleség szempontjából legaggályosabb területeken az EU-15 országaiban. Nagyobb figyelmet kell szentelni ennek a problémának a jövőben, hogy biztosított legyen a Natura 2000 hálózat mezőgazdasági gazdálkodásba vont területein lévő élőhelyek megfelelő kezelése.

Az agrár-környezetvédelmi rendszerek (és az egyéb politikai intézkedések) hatékonysága

nemcsak a megfelelő földrajzi tervezéstől függ, hanem a rendszerek hatékony kialakításától és végrehajtásától is. Az EEA által megvizsgált esettanulmányok pozitív példákkal szolgálnak. Viszont más tanulmányok azt mutatják, hogy a meglévő agrár-környezetvédelmi rendszerek biológiai sokféleségre gyakorolt hatása meglehetősen kiegyensúlyozatlan is lehet (Kleijn and Sutherland, 2003). Ezért fontos, hogy e tekintetben a legjobb gyakorlatokat az EU tagállamai megosszák egymással.

### Nyomon követés és politikaértékelés

A KAP agrár-környezetvédelmi politikai keretének hatását és végrehajtását a mezőgazdasági és környezetvédelmi tendenciák nyomon követésével kell értékelni. Az IRENA mutatóinak majdnem egyharmada olyan regionális adatokkal is alátámasztható, amelyek az agrár-környezetvédelmi problémák regionális eloszlását mutatják be az EU-15 országaiban. Ez alkalmat ad a politikai integráció valószínűsíthető sikerének korlátozott elemzésére, amint az fent is látható.

Azonban az IRENA mezőgazdaságból származó terhelésekre, a környezet állapotára vagy a politikai eszközök végrehajtására vonatkozó agrárkörnyezeti mutatói közül

sokat nem kielégítő mértékben támasztanak alá az adatok, különösen regionális és földrajzi szinten. Ez azt jelenti, hogy az agrár-környezetvédelmi politika egyéb környezetvédelmi kérdésekre gyakorolt valószínűsíthető hatásának elemzése (pl. táplálékszennyezés, talajerózió) jelenleg nem valószínűsíthető meg az EU-15 szintjén.

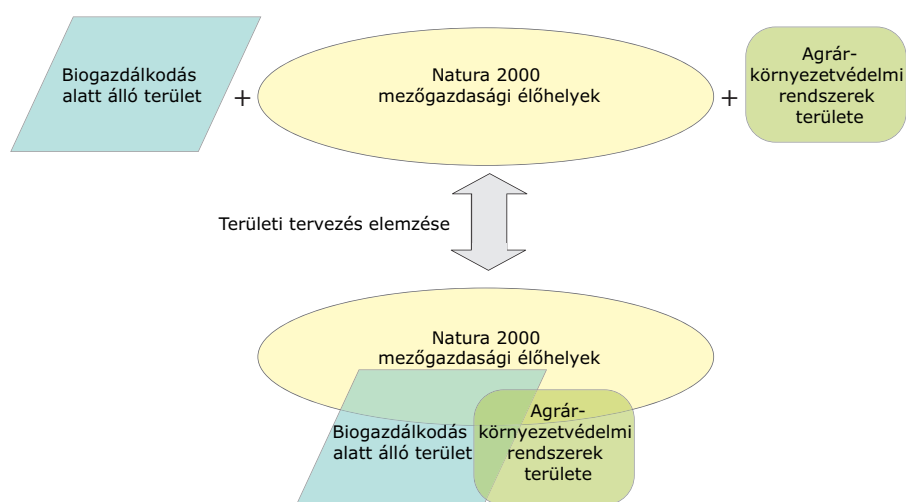
### Következmények a politikai döntéshozás terén

Az EU közös agrárpolitikája értékes lehetőséget biztosít a környezetirányítás fejlesztésére

a mezőgazdasági ágazatban, mivel a gazdálkodásból származó jövedelem jelentős mértékben a KAP-támogatástól függ. Ez a lehetőség azonban csak akkor válik valósággá, ha a vonatkozó politikai intézkedések földrajzilag jól megtervezettek, elégséges forrást biztosítanak hozzá, és ha eredményes a végrehajtásuk. Ha ez megvalósul, akkor a KAP a Natura 2000 hálózat révén hozzá tud járulni olyan más közösségi környezetvédelmi célkitűzések eléréséhez is, mint például a biológiai sokféleség támogatása.

A környezetvédelem KAP-ba történő integrációjának jól megtervezett és költségtakarékos megközelítésére nincs automatikus

### 2. ábra A biodiverzitás területi tervezése elemzésének vázlata és eredményei



### Hogyan elemezzük a politikai integrációt?

A politikai integráció mérése bonyolult feladat. Először is, a környezetvédelmi szempontból jelentős tendenciáknak a mezőgazdaságban nemcsak a KAP politikai kerete a mozgatórugója, hanem a piac, valamint a társadalmi-gazdasági és a technikai tényezők is. Ezért a mezőgazdasági, vagy a környezetvédelmi politika nem befolyásolhat egykönnyen minden olyan gazdálkodási tendenciát, amely hatással van a környezetre. Másodsorban pedig, a politikai szintű környezetvédelmi integráció összetett folyamat. Függ nemcsak a politikai keret, vagy az intézkedések végrehajtásától, hanem a közigazgatási szervek közötti együttműködés kultúrájától, a megfelelő politikaértékelési eljárásoktól és egyéb tényezőktől is (EEA, 2005a). E kérdések közül sokat az IRENA integrációelemzés keretében nem lehet felvetni.

garancia. Bármilyen módszert is alkalmazunk a mezőgazdasági politika környezetvédelmi felhasználására, azt átfogó környezetvédelmi nyomon követéssel és politikaértékeléssel kell alátámasztani. Csak ezt követően lehet olyan politikai döntéseket hozni, amelyek a KAP keretében rendelkezésre álló jelentős állami források legjobb környezetvédelmi megtérülését biztosítják. Még további befektetésekre van szükség a környezetvédelmi nyomon követés és a politikaértékelés terén annak érdekében, hogy a politikai döntéshozók tájékozottabban hozhassák meg döntéseiket.

## Következtetések

Az EEA „A környezetvédelem integrálása az EU mezőgazdasági politikájába” című jelentéséből több olyan következtetés is levonható, amely a politika tervezéséhez, a politika végrehajtásához és a politika értékeléséhez kapcsolható:

- 1) Az EU mezőgazdasági politikája kiváló lehetőséget biztosít a környezetirányítás fejlesztéséhez a mezőgazdasági ágazatban. Állami forrás lévén, hatékonyan kell felhasználni, hogy a lehető legnagyobb környezetvédelmi haszonnal járjon.
- 2) A KAP szerkezete jelenleg az agrár-környezetvédelmi politikai eszközök széles választékát foglalja magában, amelyek támogathatják a Natura 2000-hez hasonló, szélesebb hatókörű környezetpolitikák végrehajtását. Az agrár-környezetvédelmi rendszerek segíthetnek például az extenzív gazdálkodási gyakorlat fenntartásában a Natura 2000 területeken. E gyakorlatok gyakran létfontosságúak a mezőgazdasági élőhelyek ökológiai minőségének megőrzéséhez ezeken a területeken.
- 3) Különösen az agrár-környezetvédelmi rendszerek hatékonysága függ a nemzeti szintű végrehajtástól és a földrajzi tervezéstől. A költségvetési kiadások elemzése az EU-15 országainak különböző régióiban azt mutatja, hogy az agrár-környezetvédelmi rendszerek tervezése a nagy természeti értékű termőföldeken, különösen a Natura 2000 területeken még fejleszthető.
- 4) A jelenlegi adatok és mutatók nem elégségesek a KAP környezetvédelmi hatásainak megfelelő felméréséhez. A kívánalmaknak megfelelő források befektetésére van

szükség az adatgyűjtés és a politika értékelése terén annak érdekében, hogy felmérhető legyen a környezetvédelmi integrációt támogató politikák hatékonysága és eredményessége. Az ilyen értékelések folytatása létfontosságú annak érdekében, hogy a legnagyobb (agrár-környezetvédelmi) politikai intézkedésekre elkülönített költségvetési források jobban megtérüljenek.

## Hivatkozások

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)

