

Keskkonnakaitse EL põllumajanduspoliitikasse lõimimise hindamisest

Põllumajandus avaldab tugevat mõju Euroopa Liidu (EL) keskkonnale, seda nii negatiivselt kui ka positiivselt mõttes. Seetõttu võib ühtne põllumajanduspoliitika (CAP) positiivselt mõjutada talunike keskkonnakorraldust. Selles teabelehes uurime, kas sellealased poliitikameetmed on loodusliku mitmekesisuse seisukohast hästi suunatud. Teabeleht põhineb keskkonnakaalutluste EL põllumajanduspoliitikasse lõimimise seires kasutatavate põllumajanduse keskkonnaindikaatoritega tegelenud projekti (nn IRENA üritus ⁽¹⁾) tulemustel. CAP on selle poolest progressiivne, et temasse on lülitatud palju erinevaid põllumajanduse keskkonnapolitiitika meetmeid. Viimaste mõju ent sõltub reeglina sellest, kui tulemuslik on nende rakendamine riikide tasandil. Geograafiline analüüs näitab, et oluliste keskkonna-alaste eesmärkide saavutamiseks tuleks Natura 2000 alade ja põllumajanduse keskkonnameetmetega hõlmatud alade omavahelist kattuvust parandada. Praeguses etapis on CAP-i keskkonnamõju täielikuks hindamiseks tarvis suunata rohkem jõupingutusi andmete kogumisse ja poliitika hindamisse.

Põllumajandus ja keskkond EL-15 riikides

IRENA projektis kirjeldatakse 35 põllumajanduse keskkonnaindikaatori alusel põllumajanduse ja keskkonnakaitse puutepunkte EL-15 riikides. Projekti tulemused näitavad, et põllumajandus mõjutab oluliselt mulda ja veeressursse. Näiteks võib põllumajanduse arvele kanda ligikaudu 50 % Lõuna-Euroopa veekasutusest ning ligikaudu 50 % EL-15 riikide jõgede summaarsest lämmastikureostusest. Samuti annab põllumajandus umbes 10 % EL-15 riikide summaarsest kasvuhoonegaaside

heitkogustest ning 94 % ammoniaagi heitkogustest. Teisalt võib põllumajandus olla ka taastuvenergia allikas, tootes nt biogaasi ja biodiisli. Peale selle on põllumajandus väga tähtis Euroopa loodusliku mitmekesisuse ja maastike säilitamisel. Ehkki intensiivpõllumajandus kahjustab looduslikku mitmekesisust, võivad ekstensiivsed tootmisviisid tegelikult aidata Euroopas seda mitmekesisust alal hoida. Seda tõendab EL-15 riikide Natura 2000 kaitsealavõrgustiku maakasutuse analüüs (vt joonis 1). Märkimisväärne osa neil looduskaitsealadel leiduvaist elupaikadest, eriti Vahemeremaades ja

mägipiirkondades, sõltub ekstensiivsetest tootmisviisidest. Niisugustel aladel ekstensiivsete tootmissüsteemide säilitamiseks on sageli vaja sihikindlat poliitilist tuge.

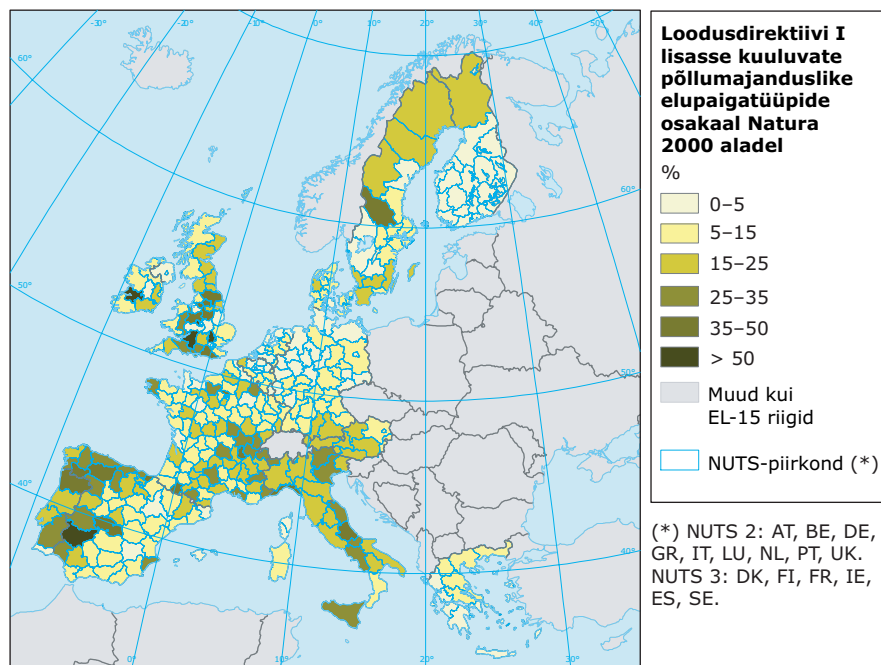
Põllumajanduspoliitika ja keskkonna-integratsioon

Keskkonna-alaste eesmärkide edukas lõimimine teiste valdkondade poliitikasse sõltub kolmest eri aspektist: poliitilise raamistiku hoolikas kavandamine, poliitika õige rakendamine ning samuti seire ja poliitika hindamine. Järgnevalt

⁽¹⁾ IRENA üritus koostas 35 põllumajanduse keskkonnameetmete indikaatorit EL-15 tasemel kaasates mitmeid Euroopa Komisjoni peadirektoraate (Põllumajanduse ja Maaeluarengu, Keskkonna peadirektoraadid, Eurostat ja Ühendatud uurimiskeskus) ja Euroopa keskkonnaagentuuri, kes oli projekti koordinaatoriks. IRENA aruannete ja tulemustega lähemalt tutvumiseks: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Joonis 1 Ekstensiivsetest tootmisviisidest sõltuvate elupaikade osakaal Natura 2000 aladel (2004. a juuli seisuga)



NUTS — statistiline territoriaaljaotuse nomenklatuur.
Halduspiirid © EuroGeographics Association.

Allikas: Euroopa Looduskaitse ja loodusliku mitmekesisuse teemakeskuse Natura 2000 andmestik.

analüüsitakse lühidalt neid kolme aspekti.

CAP-i poliitiline raamistik

Viimastel kümnenditel on keskkonnapoliitika (nt vee-, mullastiku- või loodusliku mitmekesisuse kaitse) EL ühtsesse põllumajanduspoliitikasse lõimimisel saavutatud olulist edu. CAP-i turupoliitikas on sellealaste hoobadena kasutusel näiteks keskkonna-alaste tingimuste seadmine sisetulekutoetuse ("ristvastavus") ning maa söötijätmise ja energiakultuuride kasvatamise ergutuse saamisele. Kõige olulisemad keskkonnapoliitika meetmed sisalduvad aga CAP-i maaelu arengu alajaotuses. Nende seas on põllumajanduse keskkonnameetmed (talunikele

parema keskkonnategevuse eest kompensatsiooni maksmine), keskkonnainvesteeringute toetamine, Natura 2000 alade talunikele tehtavad maksed ning keskkonnakoolitus. Ühtekokku sisaldab CAP-i poliitikaraamistik paljutõotavat meetmete valikut. Nende lõplik mõju sõltub aga rõhuasetustest eelarvevahendite jaotamisel ning sellest, kuidas neid meetmeid riikide tasandil ellu viiakse.

Valitud keskkonnapoliitiliste hoobade rakendamine põllumajanduses

IRENA hindamisaruandes "Keskkonnakaitse lõimimine EL põllumajanduspoliitikasse" analüüsitakse põllumajanduse keskkonnameetmete rakendamist kahest vaatenurgast: territoriaalne suunatus loodusliku

mitmekesisuse seisukohast tähtsaimatele aladele (Natura 2000 alad) ning rakendamise positiivsed näited.

Joonisel 2 on näha, kuidas analüüsiti põllumajanduse keskkonnameetmete territoriaalset suunatust, lähtudes valitud põllumajanduse keskkonnaindikaatoritest. Indikaatoriteks, mille kohta on andmed praegu regionaalsel tasandil kättesaadavad, on "põllumajanduslike elupaikade osakaal Natura 2000 aladel", "põllumajanduse keskkonnameetmetega hõlmatud ala" ning "mahepõllunduse all olev ala". Statistiline analüüs näitab, kui hästi põllumajanduse keskkonnameetmete ja mahepõllumajanduse alad kattuvad nende piirkondadega, kus põllumajanduslike elupaikade osakaal Natura 2000 aladel on väga suur. Kui statistiline kattuvus on hea, võib oletada ka poliitiliste hoobade head suunatust.

Statistiline analüüs näitab, et nende põhiindikaatorite geograafiline kokkulangevus on vähene. See viitab vajadusele suunata vaadeldavad poliitilised abinõud (põllumajanduse keskkonnameetmed ning mahepõllundus) senisest paremini EL-15 riikide loodusliku mitmekesisuse seisukohast kõige tähtsamatele piirkondadele. Natura 2000 võrgustikku kuuluvatele põllumajanduslikele elupaikadele vajaliku hoolduse tagamiseks tuleb sellele küsimusele edaspidi rohkem tähelepanu pöörata.

Põllumajanduse keskkonnameetmete (ja teiste poliitikameetmete) tõhusus ei sõltu üksnes õigest

territoriaalsest suunatusest, vaid ka meetmete tõhusast kavandamisest ja rakendamisest. EEA poolt uuritud näidisjuhtumid pakuvad selle kohta positiivseid näiteid. Samas näitavad teised uuringud, et olemasolevate põllumajanduse keskkonnameetmete toime looduslikule mitmekesisusele võib olla väga ebaühtlane (Kleijn ja Sutherland, 2003). Sellepärast on tähtis toetada sellealase parima praktika kogemuste vahetamist EL liikmesriikide vahel.

Seire ja poliitika hindamine

Et hinnata CAP-i põllumajanduse keskkonnapoliitika mõju ja selle poliitika rakendamist, on tarvis jälgida põllumajanduses ja keskkonnas aset leidvaid suundumusi. Peaaegu kolmandik IRENA indikaatoritest põhineb piirkondlikel andmetel, mis näitavad põllumajanduse keskkonküsümuste liigilist ning piirkondlikku jaotumist EL-15 riikides. See võimaldab piiratud määral analüüsida poliitika lõimimise tõenäolist edukust, nagu eespool näidatud.

Ent paljude põllumajanduslike survevõrgude, keskkonnaseisundit või poliitika hoobade rakendamist kajastavate IRENA põllumajanduse keskkonnaindikaatorite jaoks

pole piisavalt andmeid, eriti piirkondlikul tasandil. See tähendab, et põllumajanduse keskkonnapoliitika võimalikku mõju teistele keskkonnavaldkondadele, nagu toitainetega reostumine või pinnaseerosioon, ei ole EL-15 tasandil praegu võimalik analüüsida.

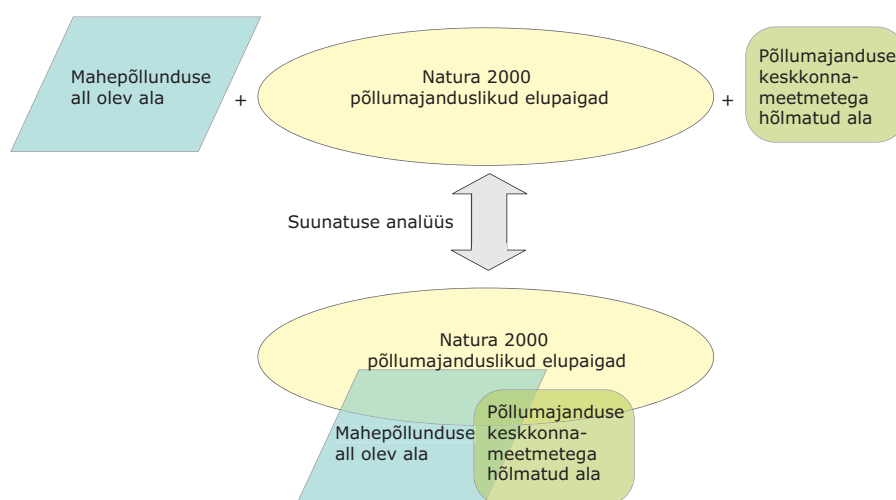
Mõju poliitika kujundamisele

EL ühtne põllumajanduspoliitika annab olulise võimaluse põllumajandussektoris keskkonnategevust parandada, sest põllumajanduslikud

tulud sõltuvad arvestataval määral CAP-i toetustest. Kuid see võimalus muutub tegelikkuseks üksnes siis, kui sellealased poliitikameetmed on territoriaalselt hästi suunatud, kui nende jaoks on tagatud piisavad ressursid ning kui neid tulemuslikult ellu viiakse. Kui need tingimused on täidetud, võib CAP aidata saavutada ka teisi Ühenduse keskkonna-alaseid eesmärke, näiteks loodusliku mitmekesisuse kaitse Natura 2000 võrgustiku kaudu.

Hästi suunatud ning kulutasuv lähenemine CAP-i raames teostatavale keskkonnaintegratsioonile ei ole sugugi automaatselt

Joonis 2 Loodusliku mitmekesisuse alase suunatuse analüüsi üldskeem ja tulemused



Kuidas analüüsida poliitika lõimimist?

Poliitika lõimimise mõõtmine on keerukas ettevõtmine. Esiteks ei käivita keskkonna seisukohast olulisi suundumusi põllumajanduses üksnes CAP-i poliitikaraamistik, vaid ka turg ning sotsiaal-majanduslikud ja tehnoloogilised tegurid. Seega ei ole sugugi kõik põllumajandussektori suundumused, mis keskkonnale mõju avaldavad, põllumajandus- või keskkonnapoliitika kaudu kergesti mõjutatavad. Teiseks on keskkonnaintegratsioon poliitilisel tasandil keeruline protsess, mis ei sõltu üksnes poliitilisest raamistikust või meetmete elluviimisest, vaid ka haldusorganite koostöökultuurist, sobivast poliitika hindamise menetlustest ja muudest teguritest (EEA, 2005a). Paljusid neist küsimustest polnud võimalik IRENA integratsioonianalüüsi raames käsitleda.

tagatud. Mis tahes lähenemine põllumajanduspoliitika kasutamisele keskkonna kaitseks peab tuginema põhjalikule keskkonnaseirele ning tõhusale poliitika hindamisele. Ainult siis saab teha selliseid poliitilisi otsuseid, mille tulemusena toovad CAP-i raames kasutada olevad märkimisväärse mahuga avaliku sektori ressursid keskkonnale kõige rohkem kasu. Et poliitikud teeksid teadmispõhisemaid otsuseid, on tarvis rohkem investeerida keskkonnaseiresse ja poliitika hindamisse.

Järeldused

EEA aruandest "Keskkonnakaitse lõimimine EL põllumajanduspoliitikasse" võib teha mitmeid poliitika kujundamise, elluviimise ja hindamisega seotud järeldusi:

- 1) EL põllumajanduspoliitika annab olulise võimaluse põllumajandussektoris keskkonnategevuse parandamiseks. Põllumajanduspoliitika vahendeid kui avalikku ressursi tuleks efektiivselt rakendada võimalikult suure keskkonna-alase kasu saamiseks;
- 2) praegune CAP hõlmab palju erinevaid põllumajanduse keskkonnapoliitika vahendeid, mis võivad toetada laiemat keskkonnapoliitika, näiteks Natura 2000 rakendamist. Näiteks võivad põllumajanduse keskkonnameetmed aidata säilitada Natura 2000 aladel ekstensiivseid tootmisviise. Sellised tootmisviisid on nende alade põllumajanduslike elupaikade ökoloogilise kvaliteedi säilimises sageli määrava tähtsusega;
- 3) põllumajanduse keskkonnameetmete tulemuslikkus sõltub eriti nende rakendamisest riikide tasandil ning nende territoriaalset suunatusest. EL-15 riikide eri piirkondade eelarvekulutuste analüüs näitab, et põllumajanduse keskkonnameetmete suunatust kõrge loodusväärtusega põllumajandusmaadele, eriti neile, mis asuvad Natura 2000 aladel, tuleks parandada;
- 4) olemasolevatest andmetest ja indikaatoritest jääb CAP-i keskkonnamõju küllaldaseks hindamiseks väheks. Keskkonnaintegratsiooni toetava poliitika

tulemuslikkuse ja tõhususe hindamiseks on tarvis investeerida piisavalt vahendeid andmete kogumisse ja poliitika hindamisse. Sellised hindamised on olulised tagamaks, et peamistesse (põllumajanduse keskkonnapoliitika) meetmetesse paigutatud eelarvevahendid tooksid keskkonnale rohkem kasu.

Viited

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

