

Evaluarea integrării problematicei ecologice în politica agricolă a UE

Agricultura are un impact puternic asupra mediului din Uniunea Europeană (UE), atât în sens negativ, cât și în sens pozitiv. Din această cauză, politica agricolă comună (PAC) poate influența în mod pozitiv managementul de mediu al agricultorilor. Această informare își propune să investigheze dacă măsurile din politicile de mediu sunt orientate corect din perspectiva biodiversității. Ea se bazează pe rezultatele unui proiect privind indicatorii agroecologici pentru monitorizarea integrării preocupărilor ecologice în politica agricolă a UE (operațiunea IRENA⁽¹⁾). Cu timpul, PAC a integrat o gamă largă de instrumente ale politicilor agroecologice. Totuși, impactul lor depinde în general de măsura în care sunt aplicate eficient la nivel național. Analizele geografice arată că suprapunerile dintre zonele Natura 2000 și programele agroecologice pot fi îmbunătățite pentru a atinge importante obiective ecologice. În această fază, sunt necesare mai multe eforturi în sensul colectării de date și al evaluării politicilor, cu scopul de a analiza în mod exhaustiv efectele PAC asupra mediului.

Agricultura și mediul în UE-15

Proiectul IRENA descrie interfața dintre agricultură și mediu în UE-15, pe baza a 35 de indicatori agroecologici. Acesta arată că agricultura are un impact considerabil asupra resurselor de sol și apă. Agricultura, de exemplu, este responsabilă pentru circa 50 % din consumul de apă din Europa meridională și contribuie cu circa 50 % din poluarea totală cu azot a cursurilor de apă din UE-15. Tot agricultura este responsabilă pentru circa 10 % din totalul emisiilor de gaze cu efect de seră și pentru 94 % din emisiile

de amoniu din UE-15. Pe de altă parte, agricultura poate și ea reprezenta o sursă de energie regenerabilă, de exemplu prin producerea de biogaz și de biodiesel. În afară de aceasta, agricultura este foarte importantă pentru menținerea biodiversității și a peisajelor naturale în Europa. Cu toate că agricultura intensivă afectează în mod negativ biodiversitatea, practicile de agricultură extensivă ajută, în ultimă instanță, la menținerea biodiversității în Europa. Acest lucru rezultă din analiza exploatării terenurilor în rețeaua de zone protejate Natura 2000 din UE-15 (vezi Figura 1). O parte importantă din habitaturile din aceste

terenuri de conservare, în special în zonele mediteraneene sau muntoase, depind de practicarea agriculturii extensive. Pentru a menține sistemele de agricultură extensivă în acele zone, adeseori se recurge la sprijinul politicilor orientate.

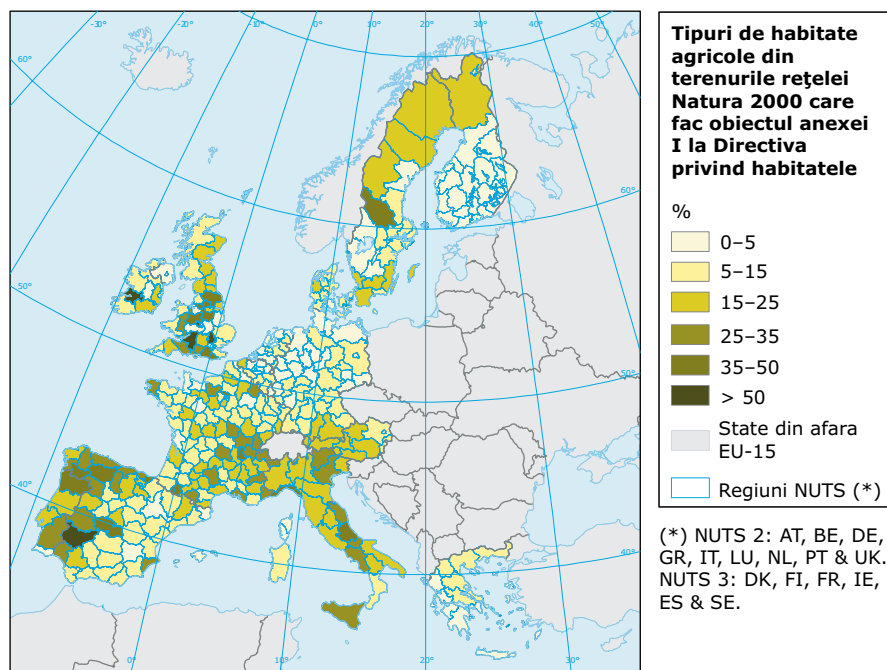
Politica agricolă și integrarea problematicei ecologice

Integrarea cu succes a obiectivelor ecologice în politicile sectoriale depinde de trei aspecte diferite: proiectarea atentă a cadrului politicii, aplicarea corespunzătoare a politicii,

(¹) Operațiunea IRENA a dezvoltat 35 indicatori agroecologici la nivelul țărilor EU-15 în cadrul unei colaborări comune dintre mai multe Directorate Generale ale Comisiei Europene (DG Agricultură și Dezvoltare Rurală, DG de Mediu, Eurostat și DG Joint Research Centre – Centrul de Cercetare Comună) și Agenția Europeană de Mediu, care a coordonat proiectul. Mai multe informații despre rapoartele și rezultatele operațiunii IRENA sunt disponibile la: <http://webpubs.eea.eu.int/content/irena/index.htm>.



Figura 1 Procentajul din habitatele din siturile Natura 2000 care depind de practicarea agriculturii extensive (Imagine iulie 2004)



NUTS — Nomenclatorul Unităților Teritoriale Statistice.
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries.

Sursa: Statistici Natura 2000, European Topic Centre on Nature Protection and Biodiversity (Centrul Tematic European pentru Protecția Naturii și Biodiversitate).

precum și monitorizarea și evaluarea politicii. Aceste trei aspecte sunt analizate pe scurt în secțiunile de mai jos:

Cadrul politicii PAC

În ultimul deceniu s-au înregistrat progrese considerabile în integrarea în PAC a obiectivelor politicii de mediu (de ex. protejarea apei, a solului și a biodiversității). Instrumente relevante în politicile de piață ale PAC cuprind obligația de a îndeplini anumite condiții de mediu ('condiționare încrucișată') pentru a putea beneficia de ajutoarele financiare, subvenții pentru scoaterea din circuitul agricol și pentru factorul energetic al recoltei. Măsurile mult mai importante privind mediul se găsesc totuși în secțiunea PAC privind dezvoltarea rurală.

Acestea cuprind programe agroecologice (prin care agricultorii sunt recompensați pentru un management de mediu superior), ajutoare pentru investiții de mediu, plăți directe către agricultorii din zonele Natura 2000, precum și cicluri de formare în cunoștințe despre mediu. Pe ansamblu, cadrul politicilor PAC cuprinde un set promițător de măsuri. Totuși, rezultatul final depinde de importanța acordată în buget și de aplicarea lor la nivel național.

Aplicarea anumitor instrumente de politici agroecologice

Raportul de evaluare IRENA 'Integration of environment into EU agriculture policy' ('Integrarea preocupărilor de mediu în politicile agricole ale UE')

analizează punerea în aplicare a programelor agroecologice din două perspective: orientarea geografică a acestor instrumente de politică spre zone de preocupare ridicată privind biodiversitatea (zone Natura 2000), precum și exemple pozitive de aplicare a lor.

Figura 2 arată cum a fost analizată orientarea programelor agroecologice pe baza anumitor indicatori agroecologici. Printre indicatorii pentru care sunt disponibile date la nivel regional se află: 'ponderea habitatelor agricole în Natura 2000', 'suprafețe cu programe agroecologice' și 'suprafețe cu agricultură ecologică'. Analiza statistică arată cât de bine coincid programele agroecologice și agricultura ecologică cu regiunile în care ponderea habitatelor agricole în Natura 2000 este foarte ridicată. Dacă suprapunerea statistică este considerabilă, atunci se poate presupune o bună orientare a instrumentelor politicii de mediu.

Analiza statistică arată că există o suprapunere geografică redusă între principalii indicatori. Aceasta implică necesitatea unei mai bune adecvări a politicii analizate (programe agroecologice și agricultura ecologică) în regiuni de preocupare ridicată privind biodiversitatea din UE-15. Acestei probleme trebuie să i se acorde o atenție sporită în viitor, pentru a se asigura că habitatele agricole din rețeaua Natura 2000 sunt gestionate în mod corespunzător.

Eficiența programelor agroecologice (și a altor măsuri de politică) depinde nu numai de orientarea geografică adecvată, ci și de elaborarea eficientă a programului și aplicarea acestuia.

Studiile de caz examinate de AEM oferă exemple pozitive. Cu toate acestea, alte studii arată că efectele programelor agroecologice actuale legate de biodiversitate sunt foarte inegale (Kleijn și Sutherland, 2003). În consecință, este important să fie sprijinit schimbul de experiență de bună practică în acest domeniu între statele membre ale UE.

Monitorizare și evaluare a politicilor

Efectele cadrului de politică agroecologică al PAC și aplicarea acestuia trebuie evaluate prin monitorizarea tendințelor agricole și de mediu. Aproape o treime dintre indicatorii IRENA sunt orientați către date regionale care arată tipul și distribuția regională a problematicii agroecologice în țările UE-15. Aceasta permite o anumită analiză limitată a șanselor de succes a integrării politicilor, după cum se arată mai sus.

Totuși, mulți dintre indicatorii agroecologici IRENA privind presiunile agricole, starea mediului și aplicarea instrumentelor de politică sunt insuficient fundamentate pe date, în special la nivel geografic regional. Aceasta înseamnă că analiza efectelor previzibile ale politicii agroecologice asupra problematicii de mediu, cum ar fi

poluarea cu nutrienți și eroziunea solului, nu este în prezent fezabilă la nivelul UE-15.

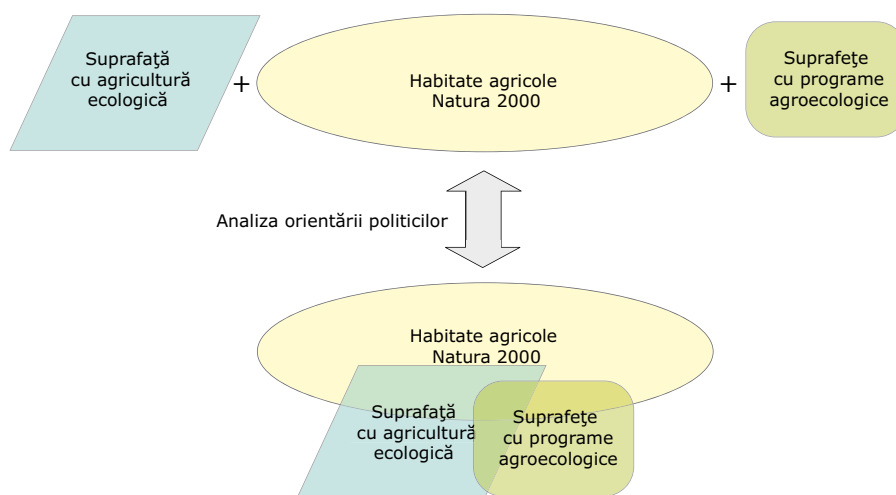
Implicații asupra elaborării politicilor

Politica agricolă comună a UE oferă o șansă importantă pentru ameliorarea managementului de mediu în sectorul agricol, întrucât veniturile din agricultură depind într-o măsură apreciabilă de sprijinul acordat de PAC. Totuși, această șansă devine realitate numai atunci când măsurile corespunzătoare de politică sunt bine dirijate geografic, dotate cu resurse suficiente și puse eficient

în aplicare. Dacă aceste condiții sunt îndeplinite, atunci PAC poate contribui și la îndeplinirea altor obiective comunitare de mediu, cum ar fi conservarea biodiversității prin rețeaua Natura 2000.

O abordare bine dirijată și rentabilă a integrării de mediu în PAC nu este garantată automat. Orice abordare în scopul utilizării politicii agricole pentru protecția mediului trebuie bazată pe o monitorizare de mediu cuprinzătoare și pe o evaluare eficientă a politicilor. Doar în acest fel se pot lua decizii strategice care să asigure obținerea unor beneficii ecologice maxime din resursele publice

Figura 2 Schiță și rezultate ale analizei orientării politicilor agroecologice în funcție de obiectivul de protejare a biodiversității



Cum se analizează integrarea politicilor?

Măsurarea integrării politicilor este un exercițiu complex. În primul rând, tendințele ecologice relevante sunt conduse nu numai de cadrul politicii PAC, ci și de factori de piață, socio-economici și tehnologici. Astfel, politicile agricole și ecologice nu pot influența cu ușurință toate tendințele din sectorul agricol care au impact asupra mediului. În al doilea rând, integrarea problematicii ecologice la nivel de politici este un proces complex. Depinde nu doar de cadrul politic sau de punerea în aplicare a măsurilor, ci și de consolidarea unei adevărate 'culturi a colaborării' între organisme administrative, de proceduri adecvate de evaluare a politicilor și de alți factori (AEM, 2005a). Multe dintre aceste aspecte nu au putut fi incluse în analiza de integrare IRENA.

semnificative disponibile în cadrul PAC. Pentru ca inițiatorii de politici să poată lua decizii mai bine informate este încă nevoie de investiții suplimentare în monitorizarea ecologică și evaluarea politicilor de mediu.

Concluzii

Din raportul AEM 'Integration of environment into EU agriculture policy' (ntegrarea preocupărilor de mediu în politicile agricole ale UE) se pot desprinde o serie de concluzii legate de elaborarea, punerea în aplicare și evaluarea politicilor.

- 1) Politicile agricole ale UE oferă posibilități importante de ameliorare a managementului de mediu în sectorul agricol. Ca resurse publice, acestea trebuie utilizate eficient în scopul maximizării beneficiilor ecologice.
- 2) Elaborarea PAC include în prezent o gamă largă de instrumente de politici agroecologice, care pot sprijini aplicarea unor politici de mediu mai ample, cum este Natura 2000. Programele

agroecologice, de exemplu, pot sprijini menținerea unor practici agricole extensive în zonele din Natura 2000. Astfel de practici sunt deseori esențiale pentru menținerea calității ecologice a habitatelor agricole din respectivele zone.

- 3) Eficiența programelor agroecologice depinde, în mod deosebit, de aplicarea și dirijarea geografică la nivel național. Analiza cheltuielilor bugetare în diferite regiuni ale UR-15 arată că se poate îmbunătăți dirijarea programelor agroecologice spre zone agricole valoroase, în special cele din siturile Natura 2000.
- 4) Datele și indicatorii actuali nu ajung pentru a evalua în mod corect efectele PAC asupra mediului. Pentru a evalua aplicarea efectivă și eficientă a politicilor care promovează integrarea problematicii de mediu, este necesară o investire adecvată a resurselor în colectarea datelor și evaluarea politicilor. Astfel de exerciții de evaluare sunt esențiale pentru a se asigura

o mai bună profitabilitate a bugetului alocat pentru principalele măsuri de politică (agroecologică).

Referințe

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

