

揺らぐEU環境戦略「自然の柱」

——農業との摩擦の行方——

理事研究員 平澤明彦

欧州連合(EU)は2019年12月に包括的な環境戦略「欧州グリーンディール(EGD)」を発表して以降、戦略の「気候の柱」(気候変動対策)で速やかに各種の法制化を進めてきた。しかし、もう一つの「自然の柱」(自然資源と生物多様性対応)については農業関連部分を中心に欧州議会の審議が難航し、後退と進め方の転換を余儀なくされている。

1 事前の合意の欠如

そもそも二つの柱は、EUレベルにおける合意形成の面で対照的な状況にある。気候の柱の分野ではEGDの1年前(2018年11月)に、気温上昇を1.5℃以内に抑えるパリ協定の取組みに沿って温室効果ガスの2050年純排出ゼロ目標が提示され、2019年3月には欧州議会、同年12月(EGD公表の翌日)には欧州首脳理事会が合意した。EGDはその施策を具体化するための戦略という性格が強い。EGDのおもな成果は2050年排出ゼロ目標の法定化(「欧州気候法」(注1))、2030年の中間目標引き上げ、そしてその実現策(「Fit for 55」)である。

他方の自然の柱は2020年以降、EGDの分野別戦略であるファームトゥフォーク戦略(F2F。農業などフードシステム全体が対象)と、2030年生物多様性戦略(BDS)、土壌戦略を中心にして構成され、農業に対する各種の数値目標(農薬・養分損失・抗微生物剤の半減、有機農業面積25%、生物多様性の高い景観の農地面積10%、受粉媒介者の減少を逆転。いずれも2030年まで)を提示した。そしてEUの政策立案を担う欧州委員会はこれらの目標の多くを、

3つの立法案(下記)により法定化しようとした。各国で目標と計画を定めて進捗管理する仕組みであり、気候の柱と類似している。

しかし自然の柱の場合、主要EU機関の間に事前の合意はなかった。従来、EUレベルで農薬の使用規制は十分機能せず、生物多様性維持の目標は達成できず、土壌に関する規制は実現しなかった。欧州委員会の環境部門はそこにEGDで野心的な戦略と立法案を打ち出して一気に事態の打開を目指したが、農業部門の強い反発に遭うこととなった。

2 各種立法案の現状

自然の柱の主要な3つの立法案は、いずれも農業に対する新たな規制を含むよう構想された。第1に、農薬(「植物防護製品」)の持続可能使用規則案は農薬の使用削減に加えて、農薬を最後の手段とする総合防除の義務付けを徹底し、その実施状況や農薬の使用を当局のデータベースに入力するよう農業者に義務付ける。第2に、自然再生法案は自然の柱の中核をなす。これまで保護区に限られていた希少生物や生息地の保護を、農地など生態系一般へと拡大する画期的な内容である。そして第3に、土壌健全法案は、水・海洋環境・大気の保護に倣い、土壌を保護する総体的かつ一貫性のある法制度を確立する。実現すれば自然再生法と並んで世界初とみられていた。

それに対して欧州議会では、2023年にかけて最大会派である欧州人民党(中道右派)が2024年春の選挙に向けて農業寄りの姿勢を強め、これらの立法案は農業者の経営と食料生

産を脅かす懸念があるとして厳しい態度をとった。他の右派諸会派もこれに同調し、審議は難航した。自然再生法案は、EGDを統括するティメルマンズ欧州委員会上級副委員長(気候担当兼務)の積極的な介入によって廃案を免れたものの、農業生態系の回復に関する規定は削除された。また、土壌健全法案は予め規制要素を取り除いて縮小し、データ収集に特化した土壌モニタリング法案として提出された。

各立法案は、欧州議会と環境相理事会がそれぞれの修正案を採択した後、欧州委員会を加えた3機関交渉を経て成立する。欧州議会の選挙まで残された期間は短い。対立の激しい立法案の交渉が今会期中に終わらない場合、次期欧州議会での扱いは不確定となる。

未提出のF2Fの重要立法案についても不透明感が強まっている。家畜個体用の囲いや檻の使用禁止措置を含む動物福祉パッケージは大幅に縮小され、輸送中の動物の保護に関する立法案のみが年内に提出される予定である。もともと年内に予定されていた持続可能なフードシステムの枠組法制案と、食品表示ルールの改正も見送りの方向である。

3 農業部門との戦略的対話へ

そうした中で、EGDの法制化を当初から精力的に推進してきたティメルマンズ氏が母国オランダ(注2)で首相候補になるため2023年8月に辞任し、EGDはさらに失速気味である。

オランダの欧州委員の後任はフクストラ元

外相(中道右派)である。右派の欧州委員を出すようオランダ首相に欧州委員会のフォンデアライエン委員長が要請したと報じられた。ティメルマンズ氏は社会民主進歩同盟(中道左派)所属であったため、この人事により欧州委員会の政治バランスは変化した。フクストラ氏はティメルマンズ氏から気候担当欧州委員を引き継いだ。EGD統括は左派のシェフチョビッチ副委員長が引き継いだ。欧州議会が二人の就任を承認する際、キャスティングボートを握った緑の党は、シェフチョビッチ氏から2040年の気候目標を2024年第1四半期に提案するとの言質を引き出した。気候の柱はさらに前進しそうである。

その後、欧州人民党の交渉姿勢はやや軟化しているように見受けられる。欧州議会農業委員会では持続可能使用規則案を否決する方針を転換し、目標年次の5年延長と、国別農薬削減目標の設定における加盟国の裁量拡大を盛り込む妥協修正案を採択した。環境委員会と本会議でも否決以外の戦術を取るかどうかが目される。

フォンデアライエン委員長は9月13日の一般教書演説で、農業者の食料生産に謝意を表したうえで、自然と調和した食料安全保障は不可欠な課題であると述べ、EUの農業の将来について戦略的対話を開始すると述べた。

EGDには当初、食料安全保障への言及がなかった。コロナ禍とウクライナ紛争により食料安全保障への関心が高まったものの、環境部門はもっぱら長期的な観点から食料生産の維持安定には環境・気候対策が必要であると主張するのに対して、農業部門は当面の農業経営と食料生産に対する環境・気候対策の影響と財政負担を懸念しており、議論がかみ合っていない。建設的な対話を期待したい。

(ひらさわ あきひこ)

(注1) 本稿で言及する欧州気候法、自然再生法、土壌健全法はいずれも通称であり、正式な立法の種類は「規則」。同じく土壌モニタリング法は「指令」。

(注2) オランダでは農業の急な環境規制に対する反発から農民政党が躍進して上院第一党となり、連立政権は移民問題で崩壊した。