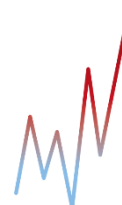




Zelená dohoda a nová Společná zemědělská politika: kam kráčí unijní zemědělství?

Michaela Kožmínová





OBSAH

Doporučení	3
Shrnutí	4
Úvod	5
1. Snahy o ozelenění evropského zemědělství	6
2. Příležitosti a výzvy pro transformaci českého zemědělství ve světle nových evropských politik	13
Závěr	19



Doporučení

Ministerstvu zemědělství České republiky

→ Vytvořit ambiciózní Strategický plán podpory SZP tak, aby reflektoval naléhavost snižování emisí a dopadů na životní prostředí v zemědělství a usiloval o dosažení specifických cílů Strategie od zemědělce ke spotřebiteli i Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030. S tím souvisí např. potřeba:

- podmínit čerpání přímých plateb dalšími standardy Dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy, které byly obsaženy v původním návrhu SZP, ale v přijaté reformě byly odstraněny nebo zeslabeny;
- zvýšit požadavek povinného minimálního podílu zemědělských pozemků určeného pro krajinné prvky alespoň na 10 %;
- dostatečně motivovat zemědělce k plnému využití ekoschémat;
- efektivně využít přidělený rozpočet na podporu agroekologických opatření a jiných integrovaných postupů hospodaření, které podporují sekvestraci uhlíku a obnovu degradovaných půd;

→ Podniknout kroky k vytvoření příznivějšího prostředí pro působení a vstup malých zemědělců na trh, tedy:

- využít redistribučního systému SZP pro zajištění lepší podpory malých a středních farem a zároveň snížit stropní limit pro čerpání dotací velkými podniky;
- zlepšit podporu a rozvoj krátkých dodavatelských řetězců a místních trhů;

Vládě ČR

→ Podporovat spolupráci mezi různými sektory, hledání inovativních holistických řešení a sdílení osvědčených postupů ke zlepšení udržitelnosti v zemědělství.

→ Zasadit se v orgánech EU o co nejrychlejší přijetí a zachování ambiciózních klimatických i environmentálních cílů následující legislativy:

- revize nařízení o sdíleném úsilí a o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF);
- cíle pro obnovu přírody;
- iniciativy pro uhlíkové zemědělství a certifikační systém pro ukládání uhlíku;



Shrnutí

- Společná zemědělská politika EU (SZP) od doby svého vzniku čelí mnohým kritikám, mj. i vztahujícím se k nedostatečným klimatickým a ekologickým ambicím. Na ty měla reagovat nová reforma SZP pro období 2023–2027.
- V rámci Zelené dohody pro Evropu, která má za cíl učinit EU do roku 2050 klimaticky neutrální, přijala Evropská komise řadu konkrétních cílů pro zlepšení udržitelnosti v zemědělství a potravinářských systémech, v oblasti klimatické změny, biologické rozmanitosti, ochrany životního prostředí a rozvoje venkova.
- Finální podoba SZP pro období 2023–2027 mnohé ambice Zelené dohody neodráží. Nový model realizace ale dává členským státům EU větší flexibilitu ve výběru vhodného využití přidělených prostředků a obsahuje některé nové nástroje, které mají potenciál posílit účinnost SZP v plnění cílů v oblasti životního prostředí a klimatu – pokud je státy náležitě využijí.
- Z historických i politických důvodů dominují českému zemědělství velké průmyslové farmy, což má zásadní vliv nejen na stav krajiny a životního prostředí, ale i na efektivitu využití evropských dotací SZP.
- Přestože velká část emisí ze zemědělství v ČR vzniká při přírodních procesech a prostor pro jejich výraznou eliminaci je omezen dostupnými technologiemi, určité zemědělské postupy mají potenciál ukládat uhlík do půdy a tím emise kompenzovat.
- V rámci nového nástroje SZP – ekoschémat, která mají motivovat zemědělce k nadstandardní péči o životní prostředí a klima, se otevírají příležitosti pro podporu inovativních a šetrných modelů zemědělství. V ČR mohou ekoschémat podpořit např. rozvoj ekologického či precizního zemědělství nebo motivovat k integrovaným postupům hospodaření, jako je agroekologie nebo agrolesnictví.



Úvod

Čím dál více dat poukazuje na přímé negativní dopady změny klimatu na zemědělství a odvětví výroby potravin.¹ Zvyšování průměrné globální teploty představuje sice potenciální rozšíření území vhodných pro pěstování určitých plodin směrem na sever, ale také zužování pásů pro jejich pěstování, postupující od jihu.² Předpokládá se další snížení produkce např. kvůli příznivějším podmínkám pro šíření škůdců a chorob napadajících rostliny.³ Dá se také očekávat, že změny v režimech srážek ještě prohloubí již závažná období sucha, která zároveň znamenají riziko pro kvalitu pitné vody, v níž se s narůstajícím suchem zvyšuje také koncentrace škodlivých látek. Častější výskyt extrémních meteorologických jevů může dále snížit produkci a zvýšit její variabilitu, což je problém ve světle rostoucí populace a poptávky po potravinách.⁴

Zemědělství se však nachází i na druhé straně rovnice jakožto sektor přispívající jistým dílem ke změně klimatu tím, že se podílí na produkci skleníkových plynů (GHG) a jejich úniku do atmosféry. V roce 2018 představovaly emise ze zemědělství a souvisejícího využívání půdy 17 % celosvětových antropogenních emisí GHG.⁵ Zároveň byla zemědělská expanze a intenzifikace označena za jednu z hlavních příčin ztráty biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb. To vytváří pro krajinu, a tedy i samotné zemědělství, další překážku v přizpůsobování se dopadům měnícího se klimatu (adaptaci).⁶

Východiskem pro přechod k udržitelnějšímu zemědělství by tedy měla být snaha o mitigaci emisí GHG v nejvyšší možné míře (tj. co nejvíce se přiblížit čistým nulovým emisím v sektoru zemědělství) a zároveň adaptaci odvětví, která je nezbytná pro zachování potravinové bezpečnosti. Přitom hraje důležitou roli péče o životní prostředí včetně ochrany a obnovy půdy a biologické rozmanitosti, bez kterých se zemědělství ani adaptace krajiny na klimatickou změnu do budoucna neobejdou. V neposlední řadě je klíčové věnovat pozornost rozvoji venkova, jelikož zemědělství a jeho udržitelnost je do velké míry ovlivňováno lidmi, kteří na venkově žijí. S tím souvisí mj. podpora vstupu mladých lidí do zemědělství, rozvoj spolupráce místních aktérů a poskytnutí kvalitního vzdělání pro přechod k udržitelným postupům. Po udržitelné transformaci produkce potravin, která bere ohled na všechny výše zmíněné aspekty, volá druhý Cíl udržitelného rozvoje OSN (Konec hladu).⁷

Přechod k udržitelnému zemědělství je také jednou z oblastí, kterou se zabývá Zelená dohoda pro Evropu. Významnou roli v její realizaci může hrát unijní Společná zemědělská politika (SZP). Ta nyní prochází reformou, která má začít platit v období 2023–2027. První návrh této reformy vydala Evropská komise (EK) již v roce 2018 a uvedla v něm vyšší environmentální a klimatické ambice, než jaké měla

¹ Summary for Policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, 2014.

² Toto platí pro severní polokouli, na jižní polokouli se tato pásma posouvají směrem ze severu na jih.

³ Někteří škůdci se již rozšířili v důsledku teplejšího klimatu, u jiných se očekává, že kvůli změně klimatu upraví své migrační trasy a geografické rozšíření.

Scientific review of the impact of climate change on plant pests – A global challenge to prevent and mitigate plant pest risks in agriculture, forestry and ecosystems. IPCC Secretariat, 2021,

<http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4769en>.

⁴ Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. IPCC, 2019, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/08/4.-SPM_Approved_Microsite_FINAL.pdf.

⁵ Emissions due to agriculture: Global, regional and country trends 2000–2018. FAOSTAT Analytical Brief 18. FAO, 2021.

⁶ Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES, 2019.

⁷ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (70/1). OSN, 2015, <https://undocs.org/A/RES/70/1>.



dosavadní podoba SZP (2014–2020).⁸ O dva roky později však EK představila Zelenou dohodu pro Evropu s ještě ambicióznějšími cíli, zejména ve Strategii v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 a Strategii od zemědělce ke spotřebiteli (Farm to Fork Strategy, F2F). To vzbudilo diskuzi o tom, jestli má návrh nové SZP (nebo naopak cíle Zelené dohody související s šetrnějším zemědělstvím) šanci na přežití. Dlouhá jednání zákonodárců EU vyústila až 25. června 2021 v provizorní shodu na reformě, která je v mnohých ohledech spojených s klimatem a životním prostředím slabší než původní návrh reformy SZP, který v roce 2018 zveřejnila EK. Přesto jsou v rámci Zelené dohody a reformy SZP zřejmé nové příležitosti k přechodu na zelenější zemědělství. Členské státy jim ale musí jít naproti, aby byly náležitě využity.

Cílem tohoto policy paperu je přiblížit problematiku udržitelnosti zemědělství v EU, a to včetně přehledu existujících ambicí EU a nástrojů k jejich naplnění. Strategie Zelené dohody pro Evropu zasadíme do kontextu nově schválené reformy SZP na období 2023–2027 a zamyslíme se nad jejich kompatibilitou. Ve druhé části bude pozornost soustředěna na příležitosti a výzvy, které unijní politiky představují pro české zemědělce a pro transformaci k udržitelnějším zemědělským postupům.

1. Snahy o ozelenění evropského zemědělství

1.1. SZP, velké prostředky a malé ambice

SZP je jednou z nejstarších politik EU a nejvýznamnější politikou co do množství finančních prostředků, které od začátku svého působení zmobilizovala. I ve světovém měřítku se jedná o jeden z největších dotačních programů. SZP byla zakotvena ve Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 a zahájena byla v roce 1962. Původním účelem SZP bylo zvýšení zemědělské produktivity a zajištění potravinové bezpečnosti v EU, stabilizace příjmu farmářů a cen potravin a ochrana trhu před zahraniční konkurencí. Přestože podíl rozpočtu EU věnovaný SZP se postupem let snižuje,⁹ stále jde o masivní položku – na období 2021–2027 je jí vyhrazena téměř třetina celkového rozpočtu EU (31,95 % neboli 386,6 miliard eur).

Infobox: SZP v kostce

SZP je rozdělena do dvou pilířů: I. pilíř se skládá z podpory příjmů a tržních opatření. Podpora příjmu spočívá v různých typech přímých plateb, jejichž výše z velké části závisí na rozloze obdělávané zemědělské plochy. Jsou ale podmíněné i dodržováním různých předpisů, včetně minimálních environmentálních požadavků. Menší podíl přímých plateb (14 % v roce 2019) je vázaný na produkci vybraných komodit jako např. cukr, bavlna, hovězí maso atd.

II. pilíř se zaměřuje na programy rozvoje venkova a obsahuje nástroje podporující venkovské oblasti, agroenvironmentálně-klimatická opatření, ekologické zemědělství, oblasti Natura 2000 a oblasti s přírodními omezeními.

⁸ Z důvodu včas nezavršených jednání o reformě na následující období (2021–2027), mají v letech 2020–2021 platit přechodná pravidla, která prodlouží platnost většiny pravidel SZP uplatňovaných v období 2014–2020.

⁹ CAP Expenditure in the Total EU Expenditure. European Commission, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph1_en.pdf.



Od svého založení prošla SZP několika reformami, z nichž mnohé usilovaly o zlepšení sociálních faktorů i péče o životní prostředí v zemědělství. Přes veškeré proměny ale čelí SZP mnohým kritikám, mj. i vztahujícím se k nedostatečným klimatickým a ekologickým ambicím. Podle stanoviska vědců zveřejněného minulý rok je zemědělský sektor EU z velké části utvářen právě SZP, ta však v současnosti podporuje řadu postupů přispívajících k rozsáhlé ztrátě biologické rozmanitosti, změně klimatu, erozi a degradaci půdy¹⁰ a její programy a nástroje, které by tento vývoj mohly zvrátit, byly nedostatečné.¹¹ Nová zpráva Evropského účetního dvora (ECA) rovněž hodnotí nástroje současné SZP (na období 2014–2020) jako nedostatečné v oblasti mitigace a adaptace na klimatickou změnu. Podle ECA mělo 100 miliard eur z rozpočtu SZP určených ke klimatické akci jen nepatrný dopad na emise GHG ze zemědělství, které se od roku 2010 téměř nezměnily.¹²

Problematický je i fakt, že největší část rozpočtu tvoří přímé platby zemědělcům, jejichž výše se odvíjí především od výměry zemědělského pozemku. Zatímco předmětem předešlých reforem (konkrétně 2003, 2009 a 2013¹³) bylo oddělení plateb od zemědělské produkce, což mělo zamezit intenzivním a k životnímu prostředí nešetrným postupům, v posledních letech se SZP potýká s kritikou plateb vázaných na rozlohu obdělávané zemědělské půdy. V současné podobě SZP (2014–2020) sice podmiňuje vyplácení přímých plateb dodržováním minimálních environmentálních standardů a od roku 2014 byla část z nich vázaná na požadavky tzv. ozelenění (greening), tento postup byl ale vyhodnocen jako převážně neefektivní.¹⁴ Platby závislé na počtu hektarů navíc zvýhodňují vlastníky velkých pozemků a (nejen) v českém kontextu přináší výhody převážně velkopřůmyslovým podnikům oproti těm menším, které se častěji podílejí na fungování lokálních potravinářských sítí a využívají méně intenzivních zemědělských postupů.¹⁵

Zásadní je také kritika nedostatečné transparentnosti konečných příjemců dotací zejména ve státech střední a východní Evropy (především ČR, Slovensko, Maďarsko a Bulharsko). Tato kritika je založená na poznacích, že značná část rozpočtu SZP končí v rukou miliardářů, oligarchů nebo osob napojených na mafii.¹⁶

¹⁰ V ČR je problémem zejména vodní eroze, jejíž určitou formou je potenciálně ohroženo 54 % zemědělské půdy, neohroženější půdy jsou na 18 % území. Větrná eroze ohrožuje 25,5 % zemědělské půdy, přičemž neohroženějších je 5 % území, <http://eagri.cz/public/web/mze/puda/ochrana-pudy-a-krajiny/degradace-pud/>.

¹¹ Guy Pe'er et al. Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature*, 2020, 2, <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/pan3.10080#pan310080-bib-0037>.

¹² Common Agricultural Policy and climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. European Court of Auditors, 2021, 16, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_CAP-and-Climate_EN.pdf.

¹³ The common agricultural policy – instruments and reforms. European Parliament, 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms>.

¹⁴ Podle ECA zejména proto, že vyplácení těchto „zelených“ plateb bylo podmíněno nízkými ekologickými požadavky, které do značné míry odrážely běžnou zemědělskou praxi a ve výsledku tedy hrály roli jen další podpory příjmu. Dle odhadů ECA ozelenění vedlo ke změně zemědělské praxe pouze na přibližně 5 % veškeré zemědělské půdy v EU.

Greening: A more complex income support scheme, not yet environmentally effective. European Court of Auditors, 2017, <https://bit.ly/3afyhF4>.

¹⁵ Analytical factsheet for Czech Republic: Nine objectives for a future Common Agricultural Policy. European Commission, 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/by_country/documents/analytical_factsheet_cz.pdf. Obzvláště rozvinuté krátké potravinové řetězce, kterých využívají zejména menší farmy, má v kontextu EU Francie. Short food supply chains and local food systems in the EU. Briefing September 2016. European Parliament, 2016, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586650/EPRS_BRI\(2016\)586650_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586650/EPRS_BRI(2016)586650_EN.pdf).

¹⁶ Selam Gebrekidan, Matt Apuzzo, Benjamin Novak, „The Money Farmers: How Oligarchs and Populists Milk the E.U. for Millions“, *The New York Times*, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/europe/eu-farm-subsidy-hungary.html>.



1.2. Vyhledky na zelenější zítřky se Zelenou dohodou pro Evropu?

V rámci Zelené dohody přijala EK několik strategií týkajících se udržitelnosti zemědělství a majících v různé míře přesah do této oblasti. Strategie F2F a Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 stanovují cíle pro zlepšení udržitelnosti v zemědělství a potravinářských systémech, v oblasti klimatické změny, biologické rozmanitosti a ochrany životního prostředí. V rámci Strategie pro biologickou rozmanitost má EK do konce roku 2021 navrhnout závazné Cíle pro obnovu přírody, které by se mimo jiné měly zaměřit i na snižující se biologickou rozmanitost v zemědělství a degradaci půdy. Co se týče F2F, má EK do konce roku 2023 předložit legislativní návrh stanovující rámec pro udržitelný potravinový systém, jehož cílem bude podpořit soudržnost politik na úrovni EU i jednotlivých členských států Unie, začlenit udržitelnost do všech politik týkajících se potravin a posílit odolnost potravinových systémů.¹⁷

Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 a F2F kladou pro následující dekádu tyto specifické cíle:

- snížit celkové používání a riziko¹⁸ chemických pesticidů o 50 %, ¹⁹
- snížit ztráty živin²⁰ alespoň o 50 % a používání hnojiv nejméně o 20 %, ²¹
- snížit prodej antimikrobiálních látek pro hospodářská zvířata a akvakulturu o 50 %, ²²
- dosáhnout alespoň 10 % zemědělské plochy s vysoce rozmanitými krajinnými prvky,
- zvýšit plochu ekologického zemědělství na 25 % zemědělské půdy,
- do roku 2025 zajistit 100% přístup k rychlému širokopásmovému internetu ve venkovských oblastech.

Hlavní cíl Zelené dohody – aby se EU stala do roku 2050 klimaticky neutrálním regionem s nulovými čistými emisemi – byl nedávno zakotven v Evropském klimatickém zákonu spolu s ambicí snížit souhrnné čisté emise GHG EU do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990. S ohledem na emisní příspěvek sektoru zemědělství a jeho roli v Zelené dohodě jsou však specifické cíle strategie v oblasti biologické diverzity do roku 2030 a F2F zatím právně nezávazné.

Po počátečním váhání, zda může návrh SZP z roku 2018 naplnit cíle nových strategií, se EK na základě analýzy v květnu 2020 rozhodla pro zachování svého návrhu s úsudkem, že ambice Zelené dohody náležitě respektuje nebo se jim může přizpůsobit.²³

¹⁷ Sdělení komise evropskému parlamentu, radě, evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy, COM/2020/381 final, EK, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1590404602495&uri=CELEX%3A52020DC0381>.

¹⁸ Existuje harmonizovaný rizikový ukazatel pro kvantifikaci pokroku při omezování rizik spojených s pesticidy. Dle tohoto ukazatele se v posledních pěti letech riziko vyplývající z používání pesticidů snížilo o 20 %. Zdroj: Ibid.

¹⁹ Výchozím údajem je průměrná hodnota roků 2015, 2016 a 2017.

²⁰ Dusík, fosfor a draslík jsou nezbytné pro zemědělskou produkci, jelikož vyživují plodiny a podporují funkce půdy. Těchto látek je ale často do půdy aplikováno nadbytečné množství, které rostliny nedokážou využít. Tyto nevyužité živiny představují ztráty do ovzduší a do vod, což může způsobit např. zvýšené emise GHG (N₂O) nebo znečištění vodních zdrojů.

Helen C. Flynn. Agriculture and climate change: The role of nutrient management in mitigation. 2020 vision focus brief, International Food Policy Research Institute, 2009, <https://www.ifpri.org/publication/agriculture-and-climate-change-role-nutrient-management-mitigation>.

²¹ Výchozím údajem bude první celoevropské monitorování množství potravinového odpadu, které provedly členské státy v roce 2020. Výsledky mají být zveřejněny do poloviny roku 2022.

²² Výchozím údajem je situace z roku 2018, ze kdy pochází poslední dostupná data.



1.3. Střet Zelené dohody s realitou SZP

Nově reformovaná SZP měla platit pro období 2021–2027, zdlouhavá jednání, při kterých se Evropskému parlamentu a Radě EU nicméně nedařilo najít shodu až do června 2021, oddálila datum zahájení reformy na začátek roku 2023. Jedním z nejdiskutovanějších bodů mnoha trialogů bylo právě sladění reformy SZP se Zelenou dohodou.

Zatímco konečný cíl – klimatická neutralita do roku 2050 – je nyní právně závazný, způsob jeho realizace, stejně jako naplnění cílů dílčích strategií, zůstávají otevřené. (Jak) Může nový rámec SZP přispět k dosažení cílů Zelené dohody? A lze ambice Zelené dohody uskutečnit v rámci letos schválené reformy SZP?

Výrazné změny v nové reformě SZP se týkají následujících bodů:

a. Větší flexibilita pro jednotlivé členské státy EU, nový model realizace a monitoringu

Nejnovější reforma byla Evropskou komisí navržena s cílem zjednodušit a modernizovat SZP, aby lépe zohledňovala současné ekonomické, sociální a environmentální výzvy, od minulého roku ještě zvýrazněné pandemií COVID-19. Stávající model politiky (2014–2020, prodloužený do 2022), který je z větší části založen na dodržování centrálně stanovených pravidel, má být nahrazen flexibilnějším systémem poskytujícím větší svobodu jednotlivým státům ve výběru vhodného způsobu, jak daných cílů dosáhnout.

Detailní strategie popisující, jak s přidělenými prostředky jednotlivé státy naloží a splní tak požadavky a cíle SZP, mají být rozpracovány v Národních strategických plánech,²⁴ na které EK následně zareaguje doplňujícími doporučeními. Podmínkou těchto plánů je např. princip „no backsliding“²⁵, zavazující členské státy k tomu, aby ve svých strategických plánech prokázaly vyšší ambice než v současnosti, pokud jde o cíle související s životním prostředím a klimatem.

Systém strategických plánů, prosazovaný jako vhodný přístup pro řešení regionálně specifických a environmentálních problémů na principu subsidiarity, je ale zároveň kritizován ve světle poznatků o nedostatečné transparentnosti konečných příjemců. Volnost ve výběru vlastní strategie také může podpořit tendenci některých států stanovit si méně náročné podmínky v oblasti klimatu a životního prostředí pro snadnější získání dotací. Existují obavy ohledně schopnosti členských států navrhnout efektivní strategie, rozsahu jejich ambicí a dostupnosti dat pro monitorování jejich realizace.²⁶

EK má sice pravomoc jednotlivé strategické plány zamítnout, ale pouze pokud nebudou v souladu s unijní legislativou (včetně klimatického zákona). Jak ale již bylo zmíněno, ne všechny cíle dílčích strategií Zelené dohody jsou právně závazné. Přístup EK má navíc spočívat ve strukturovaném dialogu spíše než v pohrůžce

²³ Commission staff working document: Analysis of links between CAP Reform and Green Deal (SWD(2020) 93 final), Evropská komise, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf.

²⁴ Strategický plán podpory Společné zemědělské politiky na období 2021–2027 pro Českou republiku (verze říjen 2020). Ministerstvo zemědělství, 2020, http://eagri.cz/public/web/file/661117/SP_SZP__verze_rijen_2020_pro_web.pdf http://eagri.cz/public/web/file/661117/SP_SZP__verze_rijen_2020_pro_web.pdf.

²⁵ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council (SEC(2018) 305 final), {SWD(2018) 301 final}, 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A392%3AFIN>.

²⁶ Guy Pe'er et al. A greener path for the EU Common Agricultural Policy. Policy Forum, 2019, DOI: 10.1126/science.aax3146.



zamítnutí plánu nebo odepření dotací, a je otázka, k jak vysokým cílům a výsledkům bude takový přístup státy motivovat. Je pravdou, že na připomínky a doporučení EK by měly členské státy reagovat, nemají však povinnost je přijmout, pokud poskytnou odůvodněné vysvětlení.²⁷

Slabinou nového legislativního rámce zůstává fakt, že rozpočtové obálky SZP jsou jednotlivým státům přidělovány předem, během jednání o víceletém finančním rámci EU (MFF). K souběžným jednáním o SZP a MFF docházelo i v minulých obdobích, protože jejich výsledky se navzájem ovlivňují. Na jedné straně se debata o výši a povaze výdajů na SZP promítá do jednání o MFF, na druhou stranu je pravděpodobné, že rozhodnutí o MFF ovlivní výslednou podobu SZP.²⁸ V novém kontextu, kdy mají členské státy navrhnout vlastní strategické plány SZP až poté, co jim jsou přiděleny finanční prostředky, ale může být tento postup problematický, protože výše přidělených prostředků se nemusí nijak odrážet v kvalitě jejich strategických plánů a klimatických či environmentálních ambicích.

Novinkou je dále systém monitorování, který měl v původním návrhu EK podobu každoročního sledování pokroku v dosahování daných cílů. Politická dohoda o budoucí SZP ale omezila povinné revize na dva dvouleté posudky v letech 2025 a 2027, které mají přezkoumat mnohem menší soubor ukazatelů a nepokrývají všechny intervence ani veškeré výdaje obsažené v původním návrhu. V případě výrazně nižších výsledků oproti stanoveným cílům může nicméně EK požádat, aby stát předložil akční plán s nápravnými opatřeními. Pokud tak neučiní, hrozí, že nebude moci čerpat všechny předem přidělené dotace.²⁹

b. Nová zelená architektura

Kromě vyčlenění 35 % z rozpočtu druhého pilíře na environmentální a klimatické opatření obsahuje nová reforma SZP následující nové nástroje:

- **(Nepřiliš) Zesílená podmíněnost přímých plateb**

Zatímco původní návrh EK usiloval o zvýšení minimálních standardů, které by zemědělci museli dodržovat, aby měli nárok na dotace, v konečné reformě bylo mnoho z nich zmírněno nebo odstraněno.³⁰

Např. oproti cíli vyhrazení 10 % zemědělské půdy krajinným prvkům ve Strategii pro biologickou rozmanitost nově schválená reforma SZP požaduje, aby zemědělci povinně vyčlenili jako neproduktivní plochu s krajinnými prvky pouze 3 % jejich pozemku.³¹ V tomto případě bude nová povinnost dokonce méně ambiciózní než v dosavadní podobě SZP, která pro tzv. ekologicky zaměřené oblasti ukládá povinnost vyhradit alespoň 5 % zemědělského pozemku. V důsledku toto rozhodnutí znamená, že aby zemědělci dosáhli na dotace SZP, nebudou muset na krajinné prvky vyhradit více než 3 % pozemku, pokud povinnou vyšší hranici nestanoví jednotlivé členské státy ve svých strategických plánech. V těch mají státy ostatně možnost stanovit i další normy, které mohou být podpořeny jinými nástroji SZP, např. ekoschématy.

²⁷ Alan Matthews. Can the new CAP help EU agriculture to meet the targets in the European Green Deal? The new CAP creating new horizons, 2021, 2, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/JOURNAL21_02/JOURNAL21_02.pdf.

²⁸ Alan Matthews. The CAP in the 2021-2027 MFF Negotiations. Intereconomics, 2018, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2018/number/6/article/the-cap-in-the-2021-2027-mff-negotiations.html>.

²⁹ Alan Matthews. Can the new CAP help EU agriculture to meet the targets in the European Green Deal? The new CAP creating new horizons, 2021, 2.

³⁰ Ibid.

³¹ Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible. Evropská komise, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2711.



- **Ekoschémata (ES)**

ES jsou režimy plateb, které mají motivovat zemědělce k nadstandardní péči o životní prostředí a klima (podporovat např. snahu o dosažení cílů Zelené dohody), a nejsou určena k podpoře produkce. V jednáních o budoucí SZP patřila finální podoba ES, zejména jejich vyhrazený rozpočet, k nejspornějším tématům trialogových jednání.

Přijatý kompromis stanovil vyčlenění prostředků pro ES na 25 % z přímých plateb s výjimkou počátečního dvouletého období, ve kterém má platit spodní hranice ve výši 20 %. Během počátečních let 2023 a 2024 budou tedy členské státy moci přerozdělit 1/5 nevyužitých finančních prostředků z ES v daném roce na jiné účely.

Přestože vyhrazení příslušného rozpočtu na ES bude pro členské státy povinné, zemědělci se mohou dobrovolně rozhodnout, zda o ně zažádají. Konkrétní činnosti v rámci ES nejsou pevně definovány a jejich implementace závisí do velké míry na jednotlivých státech. Pro zajištění efektivity bude tedy klíčové nastavit jejich environmentální ambice tak, aby ES skutečně zlepšila péči zemědělců o životní prostředí (a neskončila po vzoru „ozelenění“ jen jako další podpora pro běžnou zemědělskou praxi), ale zároveň dostatečně motivovala zemědělce k jejich využití a neodradila je přílišnou náročností.

Dalším rizikem je, že v souvislosti s cíli strategií Zelené dohody mohou být ES nedostatečná. Pro dosažení některých cílů spojených se změnou klimatu, zachováním a obnovou ekosystémů a biologické rozmanitosti nebo posílením odolnosti zemědělství, kladou strategie důraz na nutnost rozvoje a rozšíření udržitelných praktik a modelů v zemědělství. Hlavním nástrojem pro podporu praktik, jako je precizní zemědělství, agroekologie či agrolesnictví, se v nové SZP mají stát právě ES, která jsou však pro zemědělce naprosto dobrovolná. Platby v rámci ES budou navíc udělovány na roční bázi, což nemusí být vhodnou podporou pro přechod na zmíněné postupy. Zůstaneme-li u příkladu agrolesnictví nebo precizního zemědělství, představuje zahrnutí těchto postupů do běžného chodu farmy dlouhodobé investice následované dlouhým procesem, než se projeví jejich výsledky.³²

Infobox: Aktéři a politický boj o budoucnost SZP

V návaznosti na představení původního návrhu SZP Evropskou komisí v roce 2018 stanovily Rada a Evropský parlament (EP) své vyjednávací pozice v říjnu 2020. V těch došlo k některým významným změnám. Obecně lze říci, že EP usiloval o progresivnější výsledek reformy jak v environmentálních (ES), tak v ekonomických (zastropování dotací) nebo sociálních otázkách (sociální podmíněnost). Příkladem je vyjednávání o ES: zatímco EP prosazoval minimální rozpočet vyhrazený na ES ve výši 30 % přímých plateb, Rada od počátku jednání navrhovala 20 %. V květnovém trialogu dokonce snížila svůj požadavek spodní hranice na 18 % s plnou flexibilitou při převodu nevyužitých prostředků nad spodní hranici na jiné platby, což bylo některými představiteli EP označeno za provokaci.³³

Reforma SZP spustila bouřlivou debatu mezi nestátními subjekty, jako jsou lobby či neziskové organizace (NNO). Již před hlasováním o původním návrhu reformy v EP zahájili ekologičtí aktivisté (v doprovodu řady evropských poslanců, převážně z řad Zelených a levé části politického spektra), kampaň pod heslem „Vote this CAP down“, která měla za cíl zvýšit povědomí veřejnosti o nedostatečných environmentálních ambicích reformy a zasadit se o její nepřijetí. Na

³² Matteo Metta, Sebastian Lakner. Post-2022 CAP in Trilogue Negotiations: Reflections and Outlook for CAP Strategic Plans. ARC2020, 2021, https://www.martin-haesusling.eu/images/ARC_Post-2022_CAP_in_Trilogue_Negotiations_EN_v4_compressed.pdf.

³³ Gerardo Fortuna a Natasha Foote. „CAP talks crash on the ‚floor‘ amid interinstitutional blame game“. EURACTIV, 28. 5. 2021, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/cap-talks-crash-on-the-floor-amid-interinstitutional-blame-game/>.



druhé straně debaty působila zejména nejsilnější zemědělská lobbistická skupina COPA-Cogeca, která se naopak snažila o co nejrychlejší přijetí neambiciózního návrhu.³⁴ Zájmové skupiny reprezentující menší a střední nebo ekologické zemědělce (např. European Coordination Via Campesina nebo CEJA sdružující mladé farmáře), vyjádřily v závěrečné fázi jednání o reformě SZP znepokojení nad pokračující „toxickou tradicí“, v rámci které je COPA-Cogeca exkluzivně zvána na neformální setkání ministrů zemědělství EU v průběhu důležitých jednání, zatímco jiné zájmové skupiny jsou z debaty vytěsněny.³⁵

V českém kontextu byla debata zvláště soustředěna na otázky ohledně zastropování dotací. Zatímco mnohé NNO a skupiny zastupující menší a rodinné zemědělské podniky (Asociace soukromého zemědělství, ASZ) volaly po zavedení povinného zastropování, Ministerstvo zemědělství (MZe) a Agrární Komora ČR (největší samosprávná organizace zastupující zájmy českých zemědělců) tento krok odmítly na základě argumentu, že by zastropování zasáhlo podstatné množství českých farem. Kritici současného systému, který přináší výhody největším podnikům, ale vznesly obavy, že nedojde-li k omezení plateb pro velké vlastníky půdy, zůstane v zemědělství zachován status quo opomíjející malé a rodinné farmy.³⁶ Na úrovni EU se proti zastropování vyhradila i již zmíněná COPA-Cogeca, na což ASZ zareagovala vystoupením z tohoto evropského sdružení s odůvodněním, že zastřešující lobby nehájí zájmy malých zemědělců.³⁷

Je tedy nový rámec SZP vhodný pro realizaci nezbytné zelené transformace zemědělství? Od aktérů prosazujících nutnost okamžité klimatické akce zní jasná zpráva, že nová SZP představuje další promarněnou příležitost, která pod pozlátkem velké reformy pozměňuje dosavadní politický rámec jen minimálně a z velké části zachovává status quo současné neambiciózní SZP.³⁸

S optimističtější přístupem lze ale říci, že přestože některé body z původního legislativního návrhu EK byly v konečné podobě reformy odstraněny nebo oslabeny, nový rámec obsahuje některé nové nástroje (např. princip „no backsliding“, průběžný monitoring dosahování stanovených cílů, ES), které ve srovnání se stávající SZP mají potenciál posílit její účinnost v plnění cílů ohledně životního prostředí a ochrany klimatu. Jestli však tento potenciál bude patřičně využit, bude záležet hlavně na podobě a ambicích národních strategických plánů. Jejich vývoj je rozdělen do dvou fází: 1) SWOT analýza pro určení potřeb zemědělství daného státu a 2) intervenční strategie pro definici prioritních potřeb, ES a podmíněnosti. Zatímco výstupy první fáze jsou již zveřejněné, finální podobu výstupů druhé fáze by státy měly předložit do konce roku 2021 (v srpnu 2021 zatím žádný stát dokončený plán nepředložil).

³⁴ COPA-Cogeca se prohlašuje za jednotný hlas zemědělců a zemědělských družstev v EU, dle šetření Corporate Europe Observatory ale úzce spolupracuje s výrobcí pesticidů, udržuje vazby s představiteli institucí EU přesahující přiměřený formální rámec a usiluje o zachování statu quo SZP, zvyhodňujícího především průmyslové agropodniky.

CAP vs Farm to Fork: Will we pay billions to destroy, or to support biodiversity, climate, and farmers? Corporate Europe Observatory, 2020, <https://corporateeurope.org/en/2020/10/cap-vs-farm-fork>.

³⁵ Natasha Foote. „Decision to invite EU farmers association to informal CAP talks divides opinion“. EURACTIV, 16. 6. 2021, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/decision-to-invite-eu-farmers-association-to-informal-cap-talks-divides-opinion/>.

³⁶ Ondřej Kopečný, Marek Trošok a Vojtěch Kotecký. „The Czech Republic: A Story of Unresolved Conflict of Interest“. Where does the EU money go?, 2021, <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/6769>.

³⁷ Aneta Zachová, Natasha Foote, „Contemptuous approach: Czech farmers group quits EU association“, EURACTIV.com, 2021, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/contemptuous-approach-czech-farmers-group-quits-eu-association/>.

³⁸ „EU reforms to common agricultural policy branded ‚greenwashing‘“. Euronews, 2021, <https://www.euronews.com/green/2021/06/30/eu-reforms-to-common-agricultural-policy-branded-green-washing>.



2. Příležitosti a výzvy pro transformaci českého zemědělství ve světle nových evropských politik

2.1. Současná podoba českého zemědělství: dominance průmyslových velkofarem

Zemědělská půda pokrývá 53,3 % území ČR. Největší plochu zaujímá produkce obilovin (1 352,5 tis. ha; 32,3 %, zejména pšenice, ječmen a kukuřice), olejnin (454,8 tis. ha; 10,1 %, zejména řepky olejné), dále cukrové řepy (57,5 tis. ha; 1,4 %) a brambor (28,9 tis. ha; 0,7 %). Drůbež, vepřové maso, ovoce a zelenina jsou naopak hlavními dováženými komoditami.³⁹

Jednou z hlavních charakteristik pro české zemědělství je nepoměr mezi strukturou vlastnictví zemědělské půdy a subjektů, které půdu přímo obhospodařují. Fyzické osoby, které tvoří téměř 90 % všech subjektů, hospodaří jen zhruba na 30 % zemědělské půdy, zatímco na zbylých 70 % působí obchodní společnosti.⁴⁰ Výrazně tedy na obhospodařované zemědělské půdě převažuje podíl velkých právnických osob. Tento nepoměr je výsledkem turbulentního historického vývoje zemědělského sektoru na území ČR, nadále však setrvává v důsledku rozhodnutí tvůrců současných zemědělských politik.

a. Struktura českého zemědělství definovaná historickými odkazy

Z historického hlediska se v ČR jedná zejména o dva odkazy z minulého století. Tím prvním je znárodnění a kolektivizace statků od roku 1949, kdy byli soukromí zemědělci nuceni vstoupit do družstevních a státních podniků ovládaných Komunistickou stranou. Tvorbou velkých půdních celků a odstranění krajinných prvků měly nepříznivý dopad na strukturu zemědělské krajiny, zároveň téměř zanikla tradice rodin hospodařících na malých výměrách a změnilo se vnímání zemědělství společnosti.

Druhým klíčovým odkazem je období po roce 1989, kdy začaly probíhat dlouhotrvající restituční procesy půdy jejich původním majitelům nebo jejich potomkům. Většina těch, kteří se ale ke svým pozemkům po více než čtyřiceti letech dostali, se k hospodaření nevrátila. Během kolektivizačních dekád vztah zemědělců k půdě a jejímu udržitelnému obdělávání ochladl, takže značný podíl současných majitelů nemá dostatečný zájem a/nebo know-how nezbytné k přímému rozhodování o tom, jak je s jejich pronajatou půdou nakládáno. Tato informace je ve vazbě na téma důležitá především z toho důvodu, že podle vědeckých poznatků vlastníci, kteří na vlastní půdě hospodaří, uplatňují účinnější opatření na ochranu půdy než pronajímatelé.⁴¹

Výsledkem výše uvedeného vývoje je rozdělení zemědělské půdy mezi přibližně 1,75 milionu vlastníků, ze kterých většina svou půdu pronajímá jiným subjektům.⁴² Těmi jsou často obchodní společnosti vzniklé z bývalých družstev, jejichž průměrná velikost je 447 ha⁴³ (téměř 30krát větší než průměrná velikost farmy

³⁹ Údaje reflektují situaci za rok 2019.

Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2019 „zelená zpráva“. Ministerstvo zemědělství, 2021, <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/publikace-a-dokumenty/zelene-zpravy/>.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Petr Sklenicka et al. Owner or tenant: who adopts better soil conservation practices? Land Use Policy, 2015, 47, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715001192>.

⁴² „Svaz: Úbytek fyzických osob vlastníků půdy pokračuje“, Ekolist.cz, 3. června 2020, <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/svaz-ubytek-fyzicky-ch-osob-vlastnicich-pudu-pokracuje>.

⁴³ Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2019 „zelená zpráva“. Ministerstvo zemědělství, 2021, <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/publikace-a-dokumenty/zelene-zpravy/>.



EU⁴⁴). S průměrnou rozlohou 133 ha na farmu se tak ČR dostala na vrchol pomyslného žebříčku států EU podle průměrné velikosti zemědělských pozemků (na opačném konci se nachází Rumunsko s průměrnou výměrou 3,6 ha na pozemek⁴⁵). Velké farmy nemusí vždy nutně využívat velmi intenzivního zemědělství – v ČR jsou např. čtyři ekofarmy o rozloze větší než 2 000 ha;⁴⁶ převažující velkovýrobní průmyslové zemědělství ale představuje hrozby pro životní prostředí, biologickou rozmanitost a krajinu, především kvůli intenzivním postupům nebo orientaci na pěstování monokultur a neochotě tyto praktiky omezovat z obav ze snížených výnosů.⁴⁷ Vlastnosti krajiny a ekosystémové služby přitom hrají klíčovou roli pro odolnost zemědělství a krajiny, schopnost adaptace na změnu klimatu, a tedy budoucnost potravinové bezpečnosti.

b. Status quo českého zemědělství zakotvený v SZP

Současná struktura českého zemědělství a fakt, že výrazně převažují velkopodniky hospodařící na pronajaté zemědělské půdě, nejsou pouze výsledkem historického vývoje. Neochotě tento stav měnit během období 2014–2020 nasvědčuje také souhrn politických rozhodnutí na státní úrovni v souladu s podmínkami SZP, včetně:

• Zastropování přímých plateb

Z dosud dobrovolných opatření pro omezení přímých plateb pro velké podniky se ČR spokojila s povinným 5% snížením částek nad 150 000 eur.⁴⁸ Kromě toho není v ČR vyžadováno žádné zastropování přímých dotací. Důsledkem je, že některé velké zemědělské společnosti získávají v dotacích obrovské množství peněz. Největším českým příjemcem dotací z celé EU se podle analýzy CEPS za roky 2018 a 2019 stal svěřenský fond premiéra Andreje Babiše AB Private Trust, který v dotacích SZP každý z těchto roků čerpal přes 27 milionů eur.⁴⁹

• Small Farmers Scheme (SFS)

ČR také nezavedla SFS⁵⁰ – nástroj, který má stimulovat hospodaření malých farem tím, že poskytuje zjednodušené čerpání dotací pro farmy menší než 10 ha, a to především snížením administrativní zátěže spojené s žádáním o dotace, která je pro malé farmy relativně nákladnější.

V nově odsouhlasené SZP na období 2023–2027 má být nejméně 10 % z národních přímých plateb povinně využito pro podporu malých a středních farem. K dosažení tohoto cíle mohou státy využít doplňkových redistribučních plateb na hektar nebo postupně snižovat roční přímé platby nad 60 000 eur a zastropovat je na 100 000 eur. Zastropování je tedy dobrovolné a při výběru této možnosti mohou vlády jednotlivých států navíc umožnit zastropování částek až po odečtení 50 % zemědělských mzdových nákladů, což stropní limit opět navýší. V národním

⁴⁴Farm structures. DG AGRI, 2018, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/farm-structures_en.pdf.

⁴⁵Ibid.

⁴⁶Ročenka 2019: Ekologické zemědělství. Ministerstvo zemědělství, 2020, <http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/dokumenty-statistiky-formulare/rocenky/rocenka-2019-ekologicke-zemedelstvi-v-cr.html>.

⁴⁷Zpráva o stavu zemědělství ČR za rok 2019 „zelená zpráva“. Ministerstvo zemědělství, 2021.

⁴⁸https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/simplemplementation-decisions-ms-2018_en.pdf.

⁴⁹The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds. CEPS, 2021, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/the-largest-50-beneficiaries-in-each-eu-member-state-of-cap-and-cohesion-funds/>.

⁵⁰European Commission: Direct payments 2015–2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018.

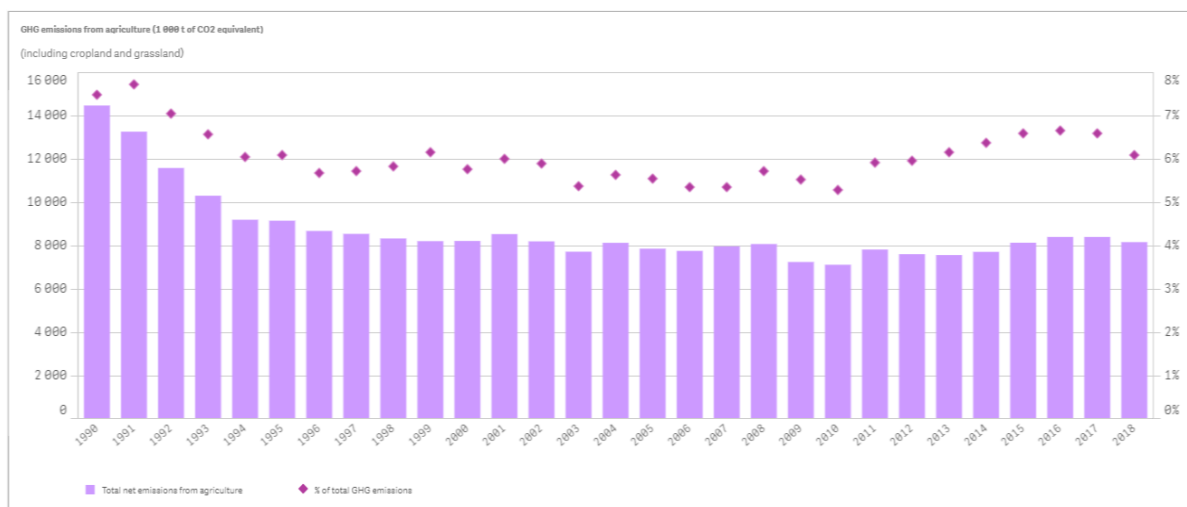


strategickém plánu se ČR může rozhodnout pro zavedení nižšího stropu, na jednáních o budoucnosti SZP ale byli zástupci ČR proti zastropování obecně. Toto stanovisko bylo odůvodněno snahou zachovat rovné podmínky pro zemědělce a potravináře napříč EU a chránit podniky s významnou živočišnou a rostlinnou výrobou před ztrátami.⁵¹

2.2. Mitigace a adaptace v současném českém zemědělství

V současné době přispívá zemědělství do celkových emisí GHG ČR přibližně 6–7%.⁵² Mezi roky 1990 a 2018 došlo ke snížení celkových emisí v zemědělství asi o 44%⁵³ převážně z důvodu poklesu množství chovaného skotu, od roku 2010 se však čisté emise opět mírně zvyšují.⁵⁴

Graf: Emise ze zemědělství ČR.



Zdroj: Climate Change & Air Quality – (EU27) – Czechia. European Commission.

Emise GHG v zemědělství se uvolňují v podobě:

- metanu (CH₄), vznikajícím při trávicích procesech přežvýkavců a při práci s hnojem,
- oxidu dusného (N₂O), uvolňujícím se při obdělávání půdy,
- oxidu uhličitého (CO₂), který se uvolňuje při odvodňování rašelinišť, spalování rostlinné biomasy nebo využívání technologií.

⁵¹ Rámcová pozice (Stanovisko pro Parlament ČR) k projednávané věci: Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Budoucnost potravinářství a zemědělství. Ministerstvo zemědělství, 2018.

<http://eagri.cz/public/web/mze/dotace/szp-pro-obdobi-2021-2027/zakladni-informace/ramcova-pozice-ke-sdeleni-evropske.html>.

⁵² V zemích EU se pro snadnější výpočet a srovnání do tohoto čísla nezapočítává emisní bilance využití půdy, změny tohoto využití a lesnictví (Land use, Land use change and forestry – LULUCF), což celkovou bilanci zkruskuje. Tato kategorie totiž může mít díky funkci ukládání organického uhlíku v zeleni a v půdě záporné emise. Nepočítá se ale ani s emisemi, které se uvolňují např. při vysychání mokřadů a rašelinišť, na kterém se zemědělství podílí. Fakta o klimatu,

<https://faktaoklimatu.cz/infografiky/emise-cr-detail>.

⁵³ Climate Change & Air Quality – (EU27) – Czechia. European Commission, <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Climate.html>.

⁵⁴ Ibid.



Nejvíce současných emisí v zemědělství (až 50 %⁵⁵) pochází z chovu hospodářských zvířat ve formě metanu, který je možné snižovat např. pomocí speciálních krmiv pro dobytek. Jak dokládají vědecké poznatky z americké studie, při zavedení určitých prospěšných postupů hospodaření včetně využití krmiv snižujících produkci metanu při trávicích procesech dobytka je možné tyto emise zredukovat až o 53 %.⁵⁶ K jejich snížení by zároveň přispělo snížení počtu chovaného dobytka (po takovém kroku volá např. německá Komise pro budoucnost zemědělství ve své nejnovější zprávě⁵⁷) a s tím související snížení spotřeby hovězího masa a mléčných výrobků.⁵⁸ Při přijetí takového opatření je však nutné vzít v potaz, zda bude zachováno dostatečné množství a kvalita hnoje, který je důležitým prostředkem pro dodávání půdních živin a zlepšování kvality půdy.⁵⁹

Druhým největším zdrojem emisí v zemědělství (cca 38 %⁶⁰) je obdělávání zemědělské půdy a související únik N₂O. Velkou příležitostí pro mitigaci v zemědělství je proto přechod na udržitelné zemědělské postupy, které by měly posílit trend snižování emisí GHG v odvětví. Zbýlých cca 12 % emisí pochází z hospodaření s mrvou a z technického vybavení. Tyto položky je možné redukovat např. zabezpečením úložišť kejdy a trusu proti úniku GHG a elektrifikací technického vybavení.

Významným nástrojem v českém zemědělství je produkce obnovitelných zdrojů energie. V roce 2018 pocházelo 16,6 % obnovitelné energie v ČR ze zemědělství.⁶¹ Podle Akčního plánu pro biomasu⁶² má její největší podíl (cca 44 %) připadat na využití vedlejších produktů a biologicky rozložitelných odpadů včetně bioplynu, přibližně 40 % na cílené pěstování biomasy pro energetické využití na orné půdě a zbylých cca 16 % na energetické využití sklizně z travních porostů. Cílené pěstování potravinářských a krmných plodin pro výrobu biopaliv ale nebylo Evropskou komisí v taxonomii pro udržitelné finance zařazeno mezi hospodářské činnosti považované za environmentálně udržitelné.⁶³ Vědecké poznatky sice naznačují, že nedochází-li ke změně využívání půdy, mohou mít biopaliva první

⁵⁵ Klimaticky neutrální Česko: Cesty k dekarbonizaci ekonomiky. McKinsey & Company, 2020, https://www.mckinsey.com/cz/~/_/media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/czech%20republic/our%20work/decarbonization_report_cz_vf.pdf.

⁵⁶ K. A. Rolph, C. E. Forest a M. D. Ruark. The role of non-CO₂ mitigation options within the dairy industry for pursuing climate change targets. *Environmental Research Letters*, 14, 2029, <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab28a3>.

⁵⁷ Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. 2021.

⁵⁸ IPCC hodnotí přechod k vyvážené stravě, kde převažují potraviny rostlinného původu, jako významnou příležitost pro adaptaci i mitigaci změny klimatu, generující zároveň přínosy pro lidské zdraví. Strategie F2F zároveň prosazuje snížení spotřeby červeného masa v rámci udržitelnosti i boje proti obezitě a rakovině.

⁵⁹ Natasha Rayne, Lawrence Aula. Livestock Manure and the Impacts on Soil Health: A Review. *Soil systems*, 4, 2020.

⁶⁰ Klimaticky neutrální Česko: Cesty k dekarbonizaci ekonomiky. McKinsey & Company, 2020.

⁶¹ Pracovní dokument útvarů Komise: Doporučení Komise pro český Strategický plán SZP SDW (2020) 393. Evropská komise, 2020, final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cs-swd2020_393-other-swp_cs.pdf.

⁶² Akční plán pro biomasu v ČR na období 2021–2020. Ministerstvo zemědělství, 2012, http://eagri.cz/public/web/file/179051/APB_final_web.pdf.

⁶³ Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088. *Official Journal of the European Union*, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>.



generace⁶⁴ v průměru nižší emise GHG než fosilní paliva, často ale za cenu negativních dopadů na kvalitu půdy nebo biologickou rozmanitost.⁶⁵

Překážkou pro snižování emisí v zemědělství je fakt, že podstatná část vzniká při přírodních procesech a v současné době nejsou dostupné technologie, které by je dokázaly plně eliminovat. Vnitrostátní plán ČR v oblasti energetiky a klimatu dokonce předpokládá zvýšení emisí ze zemědělství přibližně o 10 % do roku 2040 oproti roku 2020.⁶⁶ Pro „kompenzaci“ těchto emisí a splnění cílů Zelené dohody je tedy zásadní maximálně využívat udržitelné postupy ukládající CO₂, čímž se vytvářejí tzv. negativní emise.

2.3. Příležitosti a výzvy šetrnějšího a udržitelnějšího zemědělského modelu

Jedním z cílů Zelené dohody i nové SZP je motivovat zemědělce k udržitelnějším postupům. V lednu 2021 vydala EK seznam zemědělských praktik a modelů,⁶⁷ které by v příštím období mohly být potenciálně podporované ekoschématy. Zaměřujeme se zde na čtyři z nich, které pro udržitelnost českého zemědělství představují zajímavé příležitosti.

a. Rozvoj ekologického zemědělství (EZ)

EZ je uznáváno jako ekologicky šetrný zemědělský systém, který poskytuje kombinaci různých environmentálních služeb,⁶⁸ a jeho podpora byla navržena jako jeden z možných způsobů využití ES v nové SZP. Strategie v oblasti biologické rozmanitosti klade za cíl do roku 2030 zvýšit podíl zemědělské půdy EU obhospodařované formou EZ na 25 %.

V ČR dnes hospodaří přes 4 600 ekologických farem na celkové výměře 541 tis. ha⁶⁹ (15 % celkové zemědělské půdy). MZe odhaduje, že ekologická produkce se na celkové zemědělské produkci ČR za rok 2019 podílela 5,1 %. Je zde tedy velký prostor jak pro vstup nových zemědělských podniků z konvenčního do EZ, tak pro zvýšení jeho produktivity.

Cílem MZe je podíl ekologicky obdělávaných ploch zvýšit na 22 % do konce roku 2027. Zatímco v minulém období (2016–2020) se stanoveného cíle 15 % celkové zemědělské plochy pod EZ podařilo dosáhnout, většina cílů spojených se spotřebou, produktivitou nebo i financováním výzkumu a poradenství zůstala nenaplněna, což může znamenat překážku pro plnění stanovených cílů do budoucna.⁷⁰

⁶⁴ Biopaliva první generace se vyrábějí ze zemské biomasy, která má konkurenční využití v potravinářství (řepka olejná, cukrová třtina, kukuřice aj.). Naopak surovinou pro biopaliva druhé generace je tzv. nepotravinářská biomasa, do níž spadají některé energetické rostliny (křídlatka, čirok, šťovík) a biologický odpad. V poslední době se hovoří i o třetí generaci biopaliv získávaných z vodní biomasy (řas).

⁶⁵ Harish K. Jeswani, Andrew Chilvers, Adisa Azapagic. Environmental sustainability of biofuels: a review. The Royal Society publishing, 2020, 2242, <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rspa.2020.0351>.

⁶⁶ Vnitrostátní plán ČR v oblasti energetiky a klimatu. Ministerstvo obchodu a průmyslu, 2019, <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>.

⁶⁷ List of potential agricultural practices that eco-schemes could support, Evropská komise, 2021, https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-list-potential-eco-schemes-2021-jan-14_en#moreinfo.

⁶⁸ John P. Reganold, Jonathan M. Wachter. Organic agriculture in the twenty-first century. Nature Plants, 2016.

⁶⁹ Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2021–2027. Ministerstvo zemědělství, 2021, http://eagri.cz/public/web/file/676897/Akcní_plan_CR_2021_2027_web.pdf.

⁷⁰ Ibid.



b. Precizní zemědělství (PZ)

PZ bere v potaz různorodost zemědělských pozemků a využívá moderní technologie k získání podrobných informací k tomu, aby se různé zásahy a vstupy do půdy (jako např. aplikace hnojiv) provedly ve správný čas, na správném místě a ve správné intenzitě. Cílem je používat jen takové množství vstupů, kolik půda a plodiny reálně využijí, takže se zamezí přebytkům a ztrátám, což zajistí přístup šetrnější k životnímu prostředí, ale i ekonomické úspory pro zemědělce. PZ je příležitostí zejména v konvenčním zemědělství, a to např. pro zlepšení hospodaření s živinami důležité pro snížení půdních emisí GHG nebo i pro snížení spotřeby pesticidů nezbytné pro ochranu vodních zdrojů a biodiverzity.

Čeští farmáři patří mezi průkopníky v aplikaci PZ (v roce 2019 aplikovaly přibližně 3/4 českých zemědělců některý ze systémů PZ⁷¹), jeho celkový potenciál je ale stále využíván pouze částečně. Velká část zemědělců se potýká s nedostatkem technického vybavení pro variabilní aplikaci hnojiv, nedostatečně rozvinutými poradenskými službami a doposud nízkou podporou nových technologií a PZ ze strany státu.⁷²

c. Agrivoltaika

V posledních letech v mnohých zemích našla své místo tzv. agrivoltaika, která kombinuje pěstování plodin s výrobou elektřiny pomocí fotovoltaických (PV) panelů na jednom zemědělském pozemku. Agrivoltaické systémy využívají poloprůsvitné PV panely, pod nimiž mohou dále růst zemědělské plodiny. Zemědělství a solární elektrárny si navíc poskytují vzájemné benefity. Panely přistiňují plodiny a zadržují vlhkost vzduchu, čímž snižují ohrožení rostlin suchem a rostoucími teplotami. Naopak plodiny pod panely přispívají k lepšímu mikroklimatu, ochlazují vzduch v okolí panelů, které se tak nepřehřívají a mohou dosáhnout lepšího výkonu.⁷³ Po vzoru Francie, Německa či Rakouska budou agrivoltaické instalace díky podpoře z Modernizačního fondu brzy vznikat i na území ČR.⁷⁴

d. Uhlíkové zemědělství

Uhlíkové zemědělství zahrnuje zemědělské postupy, které přispívají k sekvestraci uhlíku a zároveň regenerují degradovanou zemědělskou půdu, a to integrovanými způsoby hospodaření, jako je např. agroekologie, agrolesnictví nebo obnova mokřadů a rašelinišť. Při lepším využití těchto postupů je podle některých scénářů možné překonat do roku 2050 na evropské úrovni cíl net-zero v zemědělství.⁷⁵ ČR patří mezi státy EU s poměrně nízkým obsahem organického uhlíku v půdě,⁷⁶ takže jeho sekvestrace představuje velký potenciál pro kompenzaci těžko zredukovatelných

⁷¹ Aneta Zachová, „Czech agriculture goes digital as science meets with farmers“, EURACTIV.cz, 2. dubna 2019, <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/czech-agriculture-goes-digital-as-science-meets-with-farmers/>.

⁷² Strategický plán podpory Společné zemědělské politiky na období 2021–2027 pro Českou republiku (verze říjen 2020). Ministerstvo zemědělství, 2020.

⁷³ Greg Barron-Gafford et al. Agrivoltaics provide mutual benefits across the food–energy–water nexus in drylands. *Nature Sustainability* 2(9), 2019.

⁷⁴ Analýza projektových záměrů podaných v předregistraci programu RES+. Státní fond životního prostředí ČR, 2021, <https://www.sfzp.cz/dokumenty/detail/?id=2442>.

⁷⁵ Beyond net-zero emission in agriculture Creating an enabling climate governance for agriculture. European Environmental Bureau, 2021, <https://eeb.org/library/beyond-net-zero-emission-in-agriculture/>.

⁷⁶ Analytical factsheet for Czech Republic: Nine objectives for a future Common Agricultural Policy. European Commission, 2019.



emisí ze zemědělství. Zvýšení absorpce uhlíku v půdě také uvedla EK v Doporučení pro Český strategický plán SZP.⁷⁷

Překážkami pro rozvoj integrovaných způsobů podporujících sekvestraci uhlíku jsou zatím v ČR především nízká informovanost, obtížná přenositelnost znalostí a zkušeností kvůli specifickým podmínkám každého pozemku a také podpora nesrovnatelná s konvenčním zemědělstvím. Zvláště v českém kontextu, kde zemědělci hospodaří převážně na pronajatých pozemcích, je nevýhodou i fakt, že měřitelné pozitivní výsledky se mohou projevit až v rámci desítek let.⁷⁸ Kroky jako výsadba stromů zároveň představují dlouhodobou investici a pozemky jsou často pronajaté jen na omezenou dobu.

V současné době zatím neexistuje žádný cílený politický nástroj, který by výrazně motivoval k odstraňování uhlíku z atmosféry a ochraně jeho zásob v půdě, ale podniky a někteří soukromí zájemci začali obchodovat s ukládaným půdním uhlíkem na dobrovolných trzích, aby kompenzovali svou uhlíkovou stopu. Zavedením uhlíkového zemědělství jako funkčního obchodního modelu do praxe se zabývá návrh revize nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF)⁷⁹ z nového balíčku Fit for 55. Nové příležitosti v uhlíkovém zemědělství mají přispět k dosažení klimatické neutrality v odvětvích LULUCF a zemědělství do roku 2035. První legislativní návrh v souvislosti s iniciativou pro uhlíkové zemědělství se očekává do konce roku 2021.

Závěr

Změna klimatu je pro zemědělství obzvláště palčivou hrozbou a nutnost přehodnotit model produkce potravin je čím dál tím naléhavější. I s ohledem na rostoucí populaci, úbytek biologické rozmanitosti, degradaci půdy a znečištění vodních zdrojů, je nutné opustit zemědělský model prostého využívání zdrojů na úkor planety a nahradit ho udržitelnějším přístupem, který tyto zdroje obnovuje, zachovává a umožňuje jejich využití pro příští generace.

O transformaci ekonomiky k větší udržitelnosti usiluje Zelená dohoda pro Evropu, která v roce 2020 vydala dvě strategie relevantní právě pro oblast zemědělství: Strategie od zemědělce ke spotřebiteli a Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, které v souvislosti s udržitelností a péčí o životní prostředí stanovily řadu konkrétních cílů. Slibným nástrojem pro jejich dosažení se měla stát nová reforma Společné zemědělské politiky, jejíž finální podoba, předběžně schválená zákonodárci EU v červnu 2021, nakonec mnohé ambice Zelené dohody ve své „zelené architektuře“ neodráží.

Nová SZP ale zároveň přichází s novým modelem realizace, postaveným na národních strategických plánech, který poskytuje státům větší flexibilitu v nastavení systému pro distribuci zemědělských dotací. V tomto ohledu je SZP příležitostí k tomu, aby státy podnikly specifické a ambiciózní kroky, které v jejich kontextu budou pro transformaci zemědělství nejučinnější. V ČR mohou nová ekoschémat podpořit rozvoj ekologického zemědělství nebo agroekologických postupů, které jsou šetrnější k půdě a podporují sekvestraci uhlíku, což může zásadně přispět i k plnění mezinárodních klimatických závazků.

Překážkami však nadále zůstává status quo ve struktuře českého zemědělství, kterému dominují velké průmyslové farmy, s tím související nepříznivé prostředí pro menší zemědělce a nízká atraktivita oboru pro vstup nových (a mladých)

⁷⁷ Pracovní dokument útvarů Komise: Doporučení Komise pro český Strategický plán SZP SDW (2020) 393. Evropská komise, 2020.

⁷⁸ Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems. IPCC, 2019.

⁷⁹ European Green Deal: Commission proposes transformation of EU economy and society to meet climate ambitions. Evropská komise, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541.



farmářů a farmářek s inovativním a šetrnějším přístupem k půdě. Povědomí veřejnosti se ale vyvíjí a je zřejmý jak zvyšující se zájem o kvalitní, lokální a zdravé potraviny pocházející z ekologicky nezávadného zemědělství, tak i trend směřující k návratu k regionálním tradicím a tradičním způsobům hospodaření. O zájmu vystoupit ze zajetých kolejí svědčí iniciativy, jako je např. Farmářská škola pod taktovkou Asociace potravinových iniciativ, zaměřená na poskytnutí praxe v ekologicky šetrném zemědělství z českých i zahraničních partnerských farem. Koncept je inspirován německým, švýcarským a skandinávským modelem pro ekologické vzdělávání a pilotní první ročník se rozběhl na jaře 2021.⁸⁰

Do jaké míry se členské státy EU včetně ČR rozhodnou reflektovat (zatím nezávazné) cíle Zelené dohody ve svých strategických plánech SZP, zůstává otázkou. Uvážit by však měly připravovanou legislativu EU, a to zejména cíle pro obnovu přírody a iniciativu pro uhlíkové zemědělství, které má EK zveřejnit do konce roku 2021.

⁸⁰ „V Česku vzniká nová škola pro ekologické zemědělce, nabídne praxi u farmářů“, *ekolist.cz*, 30. prosince 2020, <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/v-cesku-vznika-nova-skola-pro-ekologicke-zemedelce>.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Michaela Kožmínová

Michaela Kožmínová je analytičkou Výzkumného centra AMO. Věnuje se tématu změny klimatu a s ní souvisejícím mezinárodním závazkům, klimatické adaptaci a mitigaci a dopadu změny klimatu na životní prostředí, biodiverzitu a ekosystémy. Absolvovala magisterský obor Environmental Policy na pařížské univerzitě Sciences Po a žurnalistiku na Univerzitě v Göteborgu.



michaela.kozminova@amo.cz

Policy paper vznikl v rámci projektu „Změna klimatických politik“, podpořeného European Climate Foundation.

Peer review: Romana Březovská, Tomáš Jungwirth