

Zvláštní zpráva

Ekologické zemědělství v EU

Úspěch této politiky komplikují nedostatky
a nedůslednost



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–X
Úvod	01–12
Ekologické zemědělství jako udržitelnější zemědělský postup	01–04
Ekologické zemědělství je nedílnou součástí odvětví ekologické produkce	05–06
Politika EU pro odvětví ekologické produkce	07–10
Úlohy a povinnosti	11–12
Rozsah a koncepce auditu	13–17
Připomínky	18–77
Nedostatky politiky EU a vnitrostátních politik pro odvětví ekologické produkce	18–35
Politika EU pro odvětví ekologické produkce je oslabena nedostatky ve strategickém rámci	19–24
Rozvoji odvětví ekologické produkce v EU brání nedostatky ve vnitrostátních politikách	25–31
Členské státy uspokojily zvláštní potřeby svého odvětví ekologické produkce při plánování podpory ze SZP jen částečně	32–35
Plocha se zvětšila, ale začlenit cíle v oblasti ekologického zemědělství do SZP je stále obtížné	36–59
Podpora ze SZP pomohla zvýšit plochu ekologické produkce, ale environmentální přínosy nebyly vždy zaručeny	37–43
Členské státy ne vždy zajistily, aby podpora ze SZP na ekologické zemědělství vedla k ekologické produkci	44–51
Členské státy nezaměřily financování ze SZP dostatečně dobře na další rozvoj odvětví ekologické produkce	52–59

Omezené údaje znesnadňují řádnou tvorbu politik pro odvětví ekologické produkce	60–77
Dopad podpory ze SZP na ekologické zemědělství nelze posoudit	61–66
Stávající nástroje EU nejsou vhodné k analyzování dopadu na ekologické zemědělství	67–71
O odvětví ekologické produkce se shromažďuje méně statistických proměnných	72–77
Závěry a doporučení	78–82
Příloha – Spotřeba ekologických produktů v členských státech	
Použité zkratky	
Glosář	
Odpovědi Komise	
Harmonogram	
Auditní tým	

Shrnutí

I Ekologickým zemědělstvím se rozumí zemědělský postup, při němž se k produkci potravin využívají přírodní látky a procesy a který přispívá k větší biologické rozmanitosti a menšímu znečišťování vody, vzduchu a půdy. Komise je považuje za jeden z klíčových nástrojů pro zajištění udržitelnosti zemědělství a stanovila cíl obhospodařovat do roku 2030 25 % zemědělské půdy EU ekologicky – což je výrazný nárůst oproti 10,5 % v roce 2022. V období 2014–2022 zemědělci obdrželi v rámci společné zemědělské politiky EU na podporu postupů ekologického zemědělství asi 12 miliard EUR.

II V rámci našeho auditu jsme posuzovali koncepci, provedení a sledování podpory EU pro ekologické zemědělství. Audit se týkal období 2014–2022 a rovněž jsme v relevantních případech prověřovali předpisy a programy na období 2023–2027. Audit jsme provedli s ohledem na to, že částka vydávaná EU na ekologické zemědělství je významná. Očekáváme, že naše zpráva přispěje ke tvorbě politiky EU pro odvětví ekologické produkce a legislativních návrhů Komise týkajícím se SZP po roce 2027, jejichž předložení se plánuje na rok 2025.

III Dospěli jsme k celkovému závěru, že jak unijní, tak vnitrostátní politiky pro odvětví ekologické produkce vykazují nedostatky. Finanční prostředky ze SZP byly použity k rozšíření ekologicky obhospodařované půdy, aniž by se dostatečně zohlednily environmentální a tržní cíle stanovené v politice EU pro ekologické zemědělství. Dopad této politiky nemohl být kvůli omezeným údajům posouzen.

IV Zjistili jsme, že ve strategickém rámci politiky EU pro odvětví ekologické produkce jsou nedostatky. V akčních plánech EU, v nichž Komise vymezuje strategii pro odvětví ekologické produkce, chybí důležité prvky. Ačkoliv současný plán představuje zlepšení oproti svému předchůdci, stále neobsahuje vyčíslitelné cílové hodnoty pro vytyčené cíle a opatření ani způsob měření pokroku. Jedinou cílovou hodnotou pro odvětví ekologické produkce je nezávazný cíl 25 % ekologicky obhospodařované půdy, který se zaměřuje pouze na rozšíření plochy. Pro odvětví ekologické produkce po roce 2030 nejsou stanoveny žádná strategie ani cíle.

V Míra rozvoje ekologického zemědělství a ambice pro jeho další rozšíření se v jednotlivých členských státech značně liší. I když všechny členské státy v EU-27 s výjimkou tří nyní mají akční plán pro podporu ekologické produkce, hrozí, že tyto plány nebudou k dosažení 25% cíle EU do roku 2030 dostačovat. Aby bylo cíle dosaženo, musel by se současný roční nárůst plochy ekologického zemědělství

zdvojnásobit. V členských státech, kde je odvětví ekologické produkce rozvinuto málo, mohou vnitrostátní akční plány sehrát klíčovou úlohu jako hybná síla rozvoje. Dopad těchto plánů však oslabuje jejich nízká kvalita.

VI Hlavním zdrojem financování pro rozvoj ekologického zemědělství v EU je společná zemědělská politika. Zjistili jsme, že i když tato podpora pomohla zvýšit plochu půdy obhospodařované ekologicky, začlenění environmentálních a tržních cílů unijní politiky ekologického zemědělství do výdajů EU i nadále představuje výzvu.

VII Poskytování podpory EU pro ekologické zemědělství je založeno na očekávaných environmentálních přínosech, ale ty nejsou vždy zaručeny. Pravidla pro ekologické zemědělství nebyla ve čtyřech členských státech, které jsme navštívili, uplatňována jednotně, zejména pokud jde o střídání plodin a dobré životní podmínky zvířat. I když začleňování dobrovolných zásad ekologického zemědělství do výdajů EU by mohlo posílit jeho pozitivní dopad na životní prostředí, zjistili jsme, že členské státy k tomuto kroku přistupovaly jen zřídka.

VIII Jedním z cílů politiky EU je, aby ekologické zemědělství produkovalo celou řadu potravin, které se budou dodávat na trh s udržitelnými produkty. Rozvinutý trh pak představuje další pobídku pro zemědělce, aby přešli na ekologické zemědělství, a usnadňuje dlouhodobý růst. Navzdory tomu nezacílily členské státy finanční prostředky ze SZP dostatečně dobře na to, aby posílily postavení zemědělců v hodnotovém řetězci a dále rozvíjely odvětví ekologické produkce.

IX Komise sleduje výdaje EU na ekologické zemědělství a velikost podporované plochy. Dopad této podpory ale nelze posoudit, protože stávající nástroje nevyhovují danému účelu. Komise rovněž nemá údaje o tom, jak výdaje EU podporují rozvoj odvětví ekologické produkce nad rámec ekologického zemědělství, zejména proto, že se v současnosti shromažďuje méně údaje než před rokem 2021.

X Na základě svých zjištění Komisi doporučujeme:

- posílit strategický rámec EU pro rozvoj odvětví ekologické produkce vytvořením metody měření pokroku a stanovením vize na období po roce 2030,
- lépe začlenit ekologické a tržní cíle do podpory v rámci SZP a lépe zaměřit finanční prostředky na období po roce 2027 na rozvoj odvětví ekologické produkce,
- účinnějším využíváním stávajících nástrojů a informací zajistit dostupnost relevantních údajů umožňujících posoudit rozvoj ekologického zemědělství a jeho dopad na životní prostředí a klima.

Úvod

Ekologické zemědělství jako udržitelnější zemědělský postup

01 Téměř 40 % půdy v EU je zemědělsky využíváno¹. I když primární úlohou zemědělství je zajišťovat potraviny, přispívá také k rozvoji a sociální soudržnosti venkovských oblastí. Zemědělství závisí na udržitelném využívání přírodních zdrojů, zároveň je však také jedním ze zdrojů environmentálních a klimatických tlaků, které vedou ke znečištění půdy, vody a ovzduší a k nadměrnému využívání přírodních zdrojů².

02 Od 90. let 20. století podporuje EU využívání ekologicky udržitelnějších zemědělských postupů. Z těchto postupů je ekologické zemědělství i nadále jedinou metodou zemědělské produkce, která je standardizována a regulována na úrovni EU. Ekologické zemědělství má za cíl produkovat potraviny s využitím přírodních látek a procesů v souladu se zásadami a pravidly stanovenými v právních předpisech EU – viz [obrázek 1](#).

¹ Eurostat, *Farms and farmland in the European Union – statistics*, 2020.

² EEA, *SOER 2020*, s. 295 a 314.

Obrázek 1 – Zásady a pravidla ekologického zemědělství



ZÁSADY:



Respektování
přírodních **systémů a
cyklů**



Zachování a zlepšení
zdraví a kvality půdy



Zachování **přírodních
krajinných prvků**



Odpovědné **využívání
energie a přírodních
zdrojů** (voda, půda,
organická hmota a vzduch)



Omezení **využívání
vnějších vstupů**



Produkce **celé řady
vysoce kvalitních
potravín**

Pravidla pro HOSPODÁŘSKÁ ZVÍŘATA:

**přísné normy pro dobré
životní podmínky zvířat,**
které uspokojí jejich
druhově specifické potřeby

významně **omezené
používání antibiotik**

**ekologické krmivo nebo
krmivo z přechodného
období,** primárně z daného
zemědělského podniku

**minimální prostorové
požadavky a přístup na
otevřená prostranství a
pastviny**

**bez růstových stimulátorů
nebo nuceného výkrmu**

ve smíšených
zemědělských podnicích
zřetelné oddělení
konvenčních jednotek od
ekologických

Pravidla pro PLODINY:

bez syntetických pesticidů
nebo hnojiv

**žádné geneticky
modifikované** organismy

**ekologické osivo a
rozmnožovací materiál**
rostlin

víceleté střídání plodin,
včetně luskovitých plodin a
jiných plodin využívaných
jako zelené hnojivo

**preventivní a
bezpečnostní opatření**
předcházející kontaminaci

ve smíšených
zemědělských podnicích
zřetelné oddělení
konvenčních jednotek od
ekologických

Zdroj: EÚD na základě nařízení (EU) 2018/848 o ekologické produkci a označování ekologických produktů.

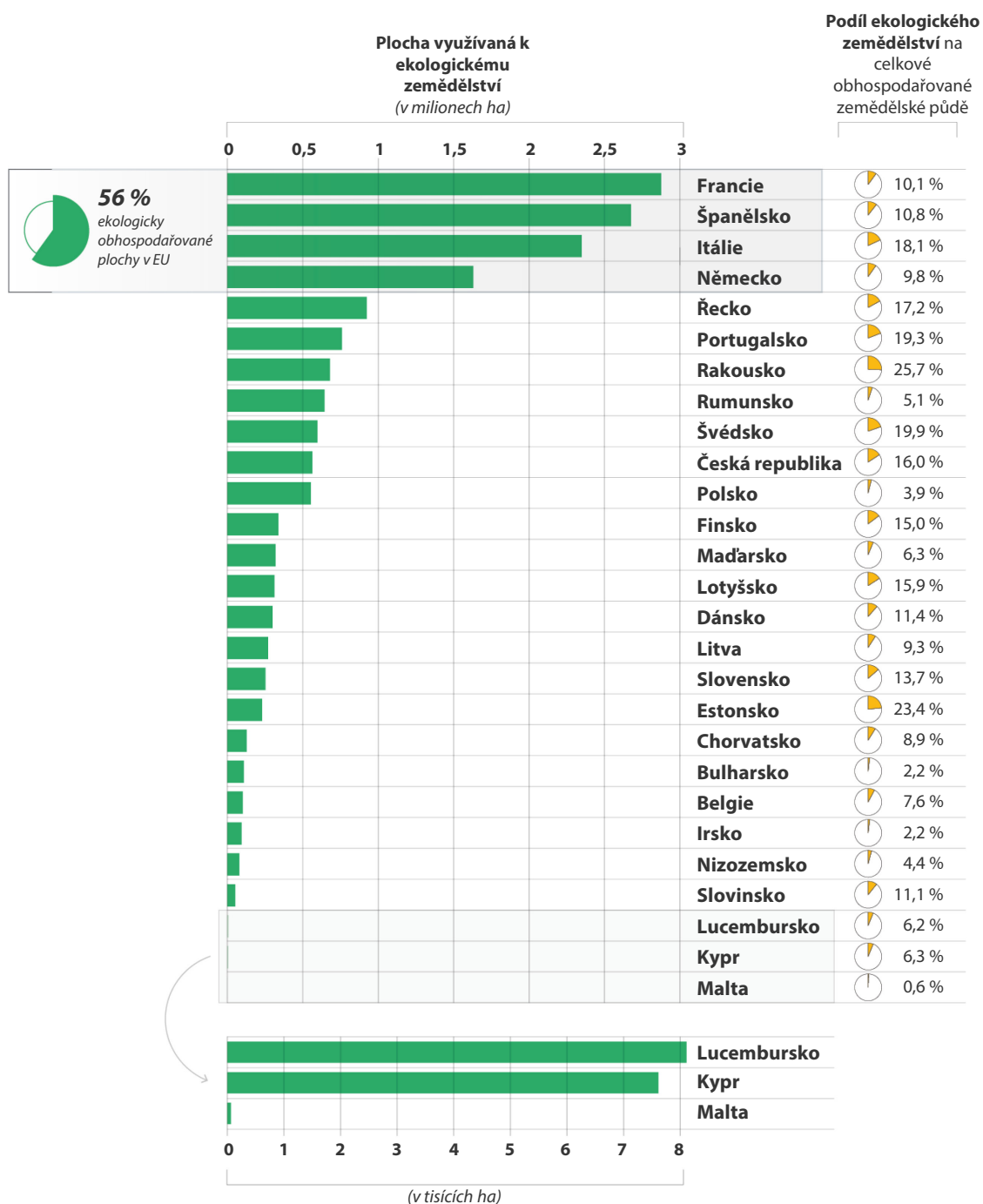
03 Protože je ekologické zemědělství založeno na přísném omezení umělých pesticidů a hnojiv, považuje se díky své koncepci za ekologicky udržitelnější alternativu konvenčního zemědělství, protože přispívá k větší biologické rozmanitosti a méně znečišťuje vodu, ovzduší a půdu³. Střídání plodin a jiné hospodářské postupy využívané v ekologických zemědělských podnicích mohou zvýšit zdraví půdy a zlepšit její úrodnost, jakož i schopnost půdy zadržovat vodu a zachycovat uhlík, a přispívat tak k odolnosti vůči změně klimatu.

04 V roce 2022 bylo v EU ekologicky obhospodařováno asi 17 milionů hektarů, což představuje 10,5 % celkové obhospodařované zemědělské půdy⁴. I když podíl ekologicky obhospodařované zemědělské půdy v EU se od roku 2014 neustále zvyšuje, rozšíření ekologického zemědělství se v jednotlivých členských státech značně lišilo, od 0,6 % na Maltě po 25,7 % v Rakousku, jak je znázorněno na [obrázku 2](#).

³ Smith OM, Cohen AL, Rieser CJ, Davis AG, Taylor JM, Adesanya AW, Jones MS, Meier AR, Reganold JP, Orpet RJ, Northfield TD a Crowder DW, *Organic Farming Provides Reliable Environmental Benefits but Increases Variability in Crop Yields: A Global Meta-Analysis*, září 2019.

⁴ Eurostat, *Developments in organic farming*.

Obrázek 2 – Na čtyři členské státy připadá dohromady téměř 60 % veškeré ekologicky obhospodařované půdy v EU



Pozn.: v případě Rakouska byly použity údaje z roku 2020.

Zdroj: EÚD na základě statistik Eurostatu o ekologickém zemědělství za rok 2022 (údaje ke dni 25. června 2024).

Ekologické zemědělství je nedílnou součástí odvětví ekologické produkce

05 Ekologické zemědělství dodává na trh ekologické produkty, aby uspokojilo poptávku spotřebitelů po udržitelnějších potravinách. Proto je základním prvkem odvětví ekologické produkce, které zahrnuje všechny subjekty a procesy od zemědělského podniku až po spotřebitele – viz **obrázek 3**. Rozvoj ekologického zemědělství je úzce spjat s rozvojem odvětví ekologické produkce.

Obrázek 3 – Odvětví ekologické produkce



Zdroj: EÚD.

06 V roce 2022 představovaly ekologické produkty asi 4 % celkového trhu EU s potravinami a související tržby činily 45 miliard EUR⁵. V letech 2014 až 2022 se prodej ekologických produktů EU více než zdvojnásobil⁶. Přetrvávají však významné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o spotřebu ekologických produktů. V roce 2022 činilo rozpětí od 2 EUR na obyvatele vynaložených v Rumunsku po 365 EUR v Dánsku – viz

⁵ Stránka [FIBL statistics](#) o maloobchodních tržbách týkajících se ekologických produktů a údaje [platformy Statista](#) týkající se tržeb za potraviny v EU-27 (údaje ke dni 12. dubna 2024).

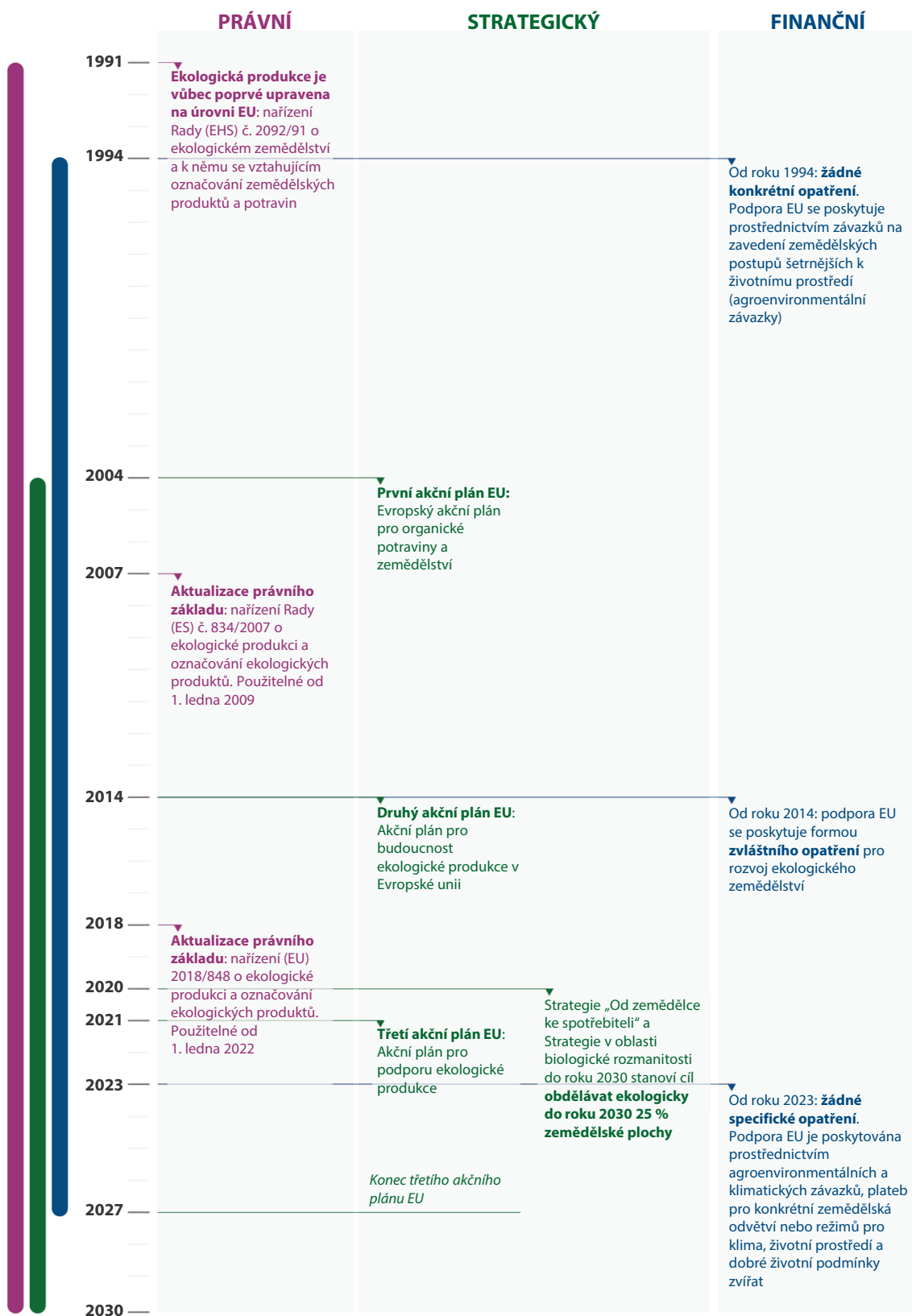
⁶ Tamtéž.

příloha. Tyto rozdíly podtrhují nerovnoměrný rozvoj trhu s ekologickými produkty v celé EU a souvislost s kupní silou v členských státech.

Politika EU pro odvětví ekologické produkce

07 Rozvoj ekologického zemědělství je založen na zásadách, pravidlech a cílech stanovených v politice EU pro odvětví ekologické produkce. Tato politika má tři vrstvy: právní rámec, strategický rámec a finanční rámec. Tato politika, která existuje od roku 1991, se postupně vyvíjela – viz **obrázek 4**.

Obrázek 4 – Vývoj politiky EU pro odvětví ekologické produkce



Zdroj: EÚD.

08 Nařízení o ekologické produkci a označování ekologických produktů (nařízení o ekologické produkci) je právním základem pro ekologické zemědělství a upravuje zbytek dodavatelského řetězce odvětví ekologické produkce, od zemědělců po maloobchodníky (viz [obrázek 3](#)). Stanoví cíle a zásady ekologické produkce a pravidla, kterými se musí ekologičtí zemědělci a další hospodářské subjekty řídit, aby obdrželi ekologickou certifikaci.

09 Komise doplnila právní rámec odvětví ekologické produkce třemi po sobě následujícími akčními plány, které byly zveřejněny v letech 2004, 2014 a 2021. Tyto akční plány měly také vymezit strategii EU týkající se ekologického zemědělství⁷. V květnu 2020 zveřejnila Komise [strategii „Od zemědělce ke spotřebiteli“](#) a [Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030](#), kterými se provádí [Zelená dohoda pro Evropu](#). V obou strategiích se vytyčuje strategický cíl obhospodařovat do roku 2030 25 % zemědělské půdy v EU ekologicky. Ačkoliv tento cíl není závazný, svědčí o tom, že ekologické zemědělství má nezastupitelnou úlohu při plnění environmentálních a klimatických cílů EU.

10 Finanční podpora na rozvoj ekologického zemědělství se poskytuje především prostřednictvím společné zemědělské politiky (SZP). V období 2014–2022 obdrželi zemědělci podporu EU ve výši téměř 12 miliard EUR z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) za účelem přechodu na ekologické zemědělství nebo zachování postupů ekologického zemědělství. Dále:

- o v období 2014–2022 poskytl Evropský zemědělský záruční fond na rozvoj ekologické produkce asi 60,6 milionu EUR v odvětví ovoce a zeleniny prostřednictvím organizací producentů,
- o v období 2014–2020 byla prostřednictvím programu Horizont 2020 poskytnuta finanční podpora EU ve výši asi 45 milionů EUR na výzkum a inovace v odvětví ekologického zemědělství, v období 2021–2027 souviselo 30 % prostředků na zemědělství, lesnictví a venkovské oblasti v rámci programu Horizont Evropa přímo nebo nepřímo s odvětvím ekologické produkce,

⁷ Pracovní dokument útvarů Komise, *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation on organic production and labelling of organic products*, SWD/2014/065 final, březen 2014.

- o v období 2016–2023 bylo prostřednictvím politiky propagace zemědělsko-potravinářského průmyslu EU⁸ poskytnuto na propagaci ekologických produktů asi 140 milionů EUR,
- o v období 2023–2027 plánují členské státy ve svých strategických plánech SZP vyčlenit asi 14,7 miliardy EUR na podporu ekologického zemědělství⁹.

Úlohy a povinnosti

11 Komise prostřednictvím GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI) v konzultaci s dalšími generálními ředitelstvími stanoví celkovou politiku EU pro odvětví ekologické produkce. Komise schvaluje programy rozvoje venkova členských států v rámci SZP a udílí členským státům strategické pokyny k politice ekologické produkce EU. Společně s GŘ AGRI Eurostat shromažďuje, ověřuje a zveřejňuje údaje o odvětví ekologické produkce. Společné výzkumné středisko poskytuje poznatky založené na vědeckém poznání s cílem sledovat a posuzovat dopad politik EU.

12 Členské státy jsou pak na základě své konkrétní situace a potřeb odpovědné za vytyčení vnitrostátních cílů pro ekologické zemědělství a odvětví ekologické produkce a za plánování dostatečné unijní a vnitrostátní finanční podpory za účelem splnění těchto cílů. Členské státy plánují a provádějí příslušnou podporu EU prostřednictvím svých programů rozvoje venkova.

⁸ [Rozhodnutí Komise o výběru](#) týkající se politiky propagace zemědělsko-potravinářského průmyslu EU na období 2016–2023.

⁹ Komise, [Approved 28 CAP strategic plans \(2023–2027\)](#), s. 74, červen 2023.

Rozsah a koncepce auditu

13 Zkoumali jsme koncepci, provádění a sledování podpory EU pro ekologické zemědělství. Položili jsme si otázku, zda Komise a členské státy:

- o navrhly solidní politiku pro odvětví ekologické produkce, aby podpořily ekologické zemědělství,
- o využily finanční prostředky SZP účinně na podporu environmentálních a tržních cílů pro ekologické zemědělství,
- o náležitě sledovaly a vyhodnocovaly dopad této politiky EU.

14 S ohledem na naši nedávnou [zvláštní zprávu 04/2019](#) o kontrolních systémech pro ekologické produkty a [zvláštní zprávu 25/2023](#) o politice EU v oblasti akvakultury jsme z rozsahu auditu vyřadili kontroly a certifikace v ekologickém zemědělství a odvětví ekologické akvakultury. Vzhledem k jejich specifické povaze jsme rovněž vyloučili odvětví ekologického chovu včel, výzkum a inovace v oblasti ekologického zemědělství a prostředky EZZF na podporu ekologické produkce v odvětví ovoce a zeleniny (viz bod [10](#)).

15 Provedli jsme tento audit vzhledem ke 25% cíli stanovenému pro ekologické zemědělství a k výši podpory EU v období 2014–2022 na přechod na ekologické zemědělské postupy nebo na jejich zachování dosahující téměř 12 miliard EUR. Očekáváme, že naše závěry a doporučení přispějí k rozvoji politiky EU pro ekologické zemědělství a stanou se podkladem pro legislativní návrhy Komise pro SZP po roce 2027, které mají být předloženy v roce 2025.

16 Náš audit se týkal období 2014–2022. V relevantních případech jsme rovněž ověřovali příslušné předpisy a programy na období 2023–2027. Důkazní informace jsme získávali z těchto zdrojů:

- o setkání se zástupci Komise (GŘ AGRI, Eurostat a Společné výzkumné středisko),
- o přezkumu relevantních údajů a dokumentů, včetně zvláštních právních předpisů a studií, posouzení dopadů a auditních zpráv, a dále informací o hodnocení a sledování,
- o analýzy statistických údajů a údajů o řízení financování týkající se odvětví ekologické produkce v EU,

- o rozhovorů s vnitrostátními a regionálními orgány a strukturovaných jednání se zástupci odvětví ekologické produkce,
- o návštěv na místě ve 26 ekologických zemědělských podnicích, které obdržely finanční podporu EU (šest až sedm zemědělských podniků v každém navštíveném členském státě),
- o studijní návštěvy v Dánsku, členském státě, který má politiku na podporu ekologického zemědělství od roku 1987 a má rozvinutý trh s ekologickými produkty,
- o panelové diskuse s vědci, odborníky na příslušnou politiku a s odborníky z odvětví ekologického zemědělství.

17 Uskutečnili jsme auditní návštěvy ve čtyřech členských státech: Rumunsku, Polsku, Rakousku a Itálii. Tyto země byly vybrány tak, aby vykazovaly různé podíly ekologicky obhospodařované plochy a potenciál pro další rozvoj (viz [obrázek 5](#)). V Itálii jsme vybrali regiony Kampánie a Sicílie, ve kterých jsme zkoumali regionální provádění podpory ze SZP.

Obrázek 5 – Ekologické zemědělství ve členských státech, které jsou předmětem auditu

Plocha v tisících ha

Obhospodařovaná zemědělská půda

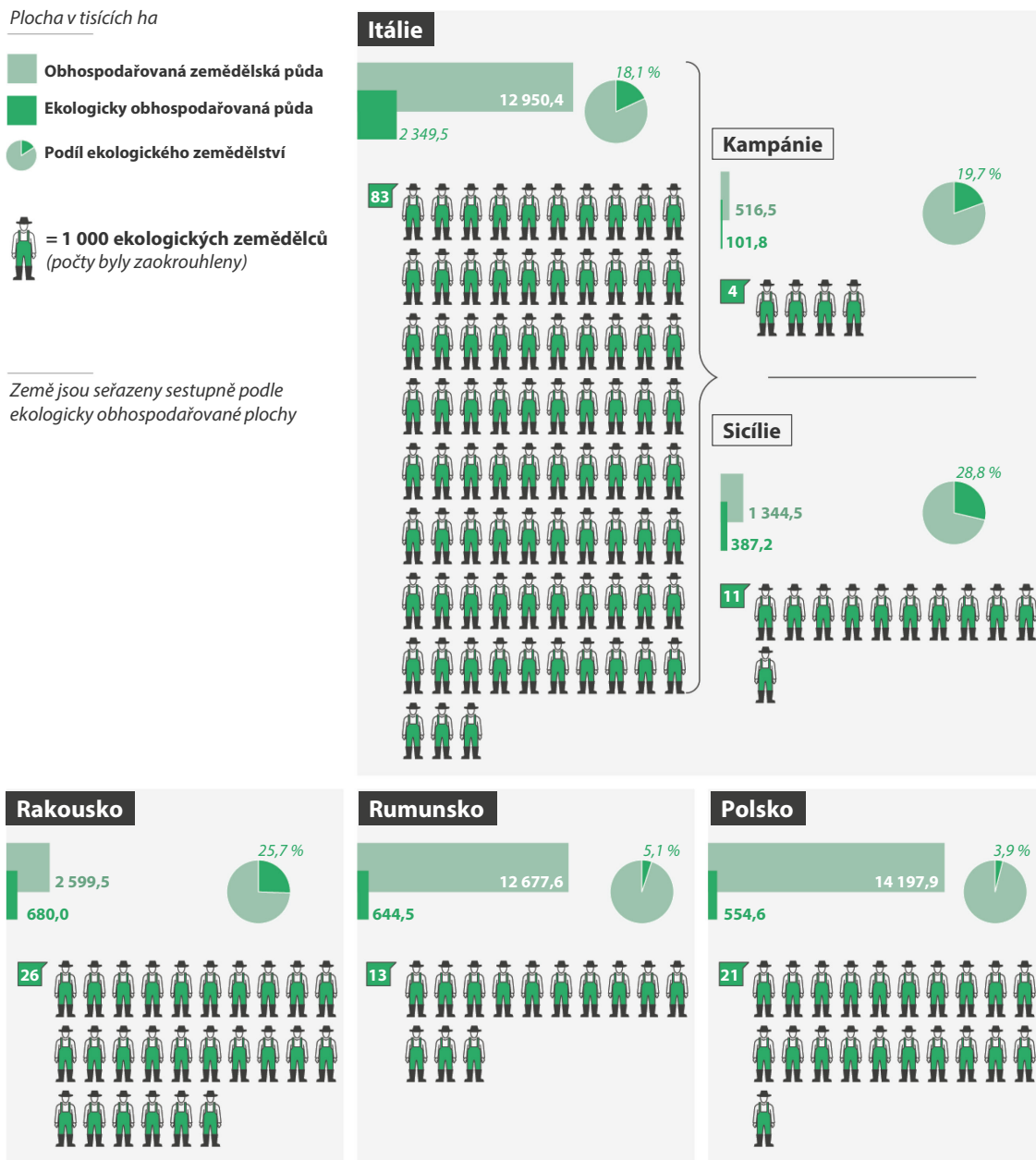
Ekologicky obhospodařovaná půda

Podíl ekologického zemědělství



= 1 000 ekologických zemědělců
(počty byly zaokrouhleny)

Země jsou seřazeny sestupně podle ekologicky obhospodařované plochy



Zdroj: EÚD na základě statistik Eurostatu za rok 2022 týkajících se ekologického zemědělství (údaje ke dni 25. června 2024) a publikace *Bio in Cifre 2023* v případě Sicílie a Kampánie. V případě Rakouska byly použity údaje z roku 2020.

Připomínky

Nedostatky politiky EU a vnitrostátních politik pro odvětví ekologické produkce

18 Zkoumali jsme, jak Komise a členské státy vypracovaly politiku na podporu rozvoje ekologického zemědělství¹⁰. Očekávali jsme, že zjistíme, že:

- o Komise navrhla komplexní politiku EU pro odvětví ekologické produkce,
- o členské státy stanovily vnitrostátní politiky na podporu ekologického zemědělství,
- o členské státy plánovaly finanční prostředky ze SZP v souladu s konkrétními potřebami jejich vlastního odvětví ekologické produkce.

Politika EU pro odvětví ekologické produkce je oslabena nedostatky ve strategickém rámci

19 Podle Komise poskytují akční plány EU pro podporu ekologické produkce strategický rámec EU pro odvětví ekologické produkce. My jsme však zjistili, že akční plán na období 2014–2020 nestanovil pro odvětví ekologické produkce žádné cíle. Postrádal rovněž klíčové prvky, například:

- o vyčíslitelné cílové hodnoty pro specifické cíle a opatření akčního plánu,
- o milníky a časový harmonogram pro provádění opatření,
- o ukazatele pro sledování pokroku,
- o jasně vymezené úlohy a povinnosti,
- o přiděly finančních prostředků.

20 V akčním plánu na období 2021–2027 Komise uvedla, že opatření stanovená v předchozím plánu byla provedena, aniž by upřesnila, jaké činnosti byly provedeny a čeho bylo dosaženo. Jelikož chybí kvantifikované cíle, monitorovací ukazatele a hodnocení, skutečný dopad akčního plánu na období 2014–2020 zůstává neznámý.

¹⁰ Soubor nástrojů pro zlepšování právní úpravy, 2021.

21 V roce 2020 byl formou nepovinného závazku definován strategický cíl pro odvětví ekologické produkce, totiž obhospodařovat 25 % zemědělské půdy EU do roku 2030 ekologicky (viz bod **09**). Komise vypracovala akční plán na období 2021–2027 na podporu dosažení tohoto cíle. V akčním plánu byly stanoveny specifické cíle, kterými bylo zlepšit příspěvek ekologického zemědělství k udržitelnosti, stimulovat poptávku a zajistit důvěru spotřebitele a podpořit přechod na ekologické zemědělství a posílit celý hodnotový řetězec.

22 Zjistili jsme, že plán na období 2021–2027 představuje oproti předchozímu plánu zlepšení. Stanoví více podrobností o konkrétních činnostech, které mají být v rámci každého opatření prováděny. Povinnosti se sdílí mezi Komisí, členskými státy a dalšími zúčastněnými stranami. Komise vypracovává každých šest měsíců zprávu o pokroku, která zaznamenává provedené činnosti.

23 Navzdory dosaženému pokroku plán stále postrádá vyčíslitelné cílové hodnoty pro tři specifické cíle i možnosti pro sledování pokroku dosaženého díky navrženým opatřením. Při absenci těchto prvků bude obtížné posoudit jeho příspěvek k rozvoji odvětví ekologické produkce. Udržitelnost ekologického zemědělství v průběhu času závisí na celkovém rozvoji odvětví ekologické produkce. Pokud by toto odvětví bylo rozvinuté, poskytlo by zemědělcům hospodářské pobídky pro ekologické zemědělství. Avšak 25% cíl se vztahuje pouze na plochu, která má být obhospodařována ekologicky, přičemž na odvětví ekologické produkce se nevztahují žádné strategické cíle. Neexistuje strategická vize pro ekologické zemědělství ani pro odvětví ekologické produkce po roce 2030, která by zajišťovala hodnotovému řetězci stabilitu a dlouhodobou perspektivu.

24 Kromě specifických cílů uvedených v akčních plánech právní rámec rovněž definuje environmentální a tržní cíle pro ekologickou produkci – viz **obrázek 6**. Komise však považuje cíle stanovené v nařízení o ekologické produkci za nedílné charakteristiky systému produkce ekologických potravin, a nikoliv za skutečné cíle. Nejsou proto ani sledovány, ani konkrétně zohledněny ve strategickém rámci.

Obrázek 6 – Cíle EU pro odvětví ekologické produkce



Cíle právního rámce

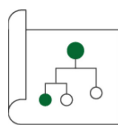
Nařízení o ekologické produkci

Environmentální cíle

- ochrana životního prostředí a klimatu
- dlouhodobá úrodnost půdy
- vysoká míra biologické rozmanitosti
- netoxické prostředí
- zachování vzácných nebo původních plemen, jimž hrozí vyhynutí
- rozšiřování nabídky rostlinného genetického materiálu přizpůsobeného specifickým potřebám ekologického zemědělství
- vysoká míra biologické rozmanitosti s využitím rozmanitého rostlinného genetického materiálu
- přísné normy v oblasti dobrých životních podmínek zvířat

Tržní cíle

- krátké distribuční kanály a místní produkce v různých oblastech EU
- rozvoj ekologických šlechtitelských činností s cílem přispět k zajištění příznivých hospodářských vyhlídek sektoru ekologické produkce



Cíle strategického rámce

Akční plán pro podporu ekologické produkce EU na období 2021–2027

Strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“ a Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030

Specifický cíl pro životní prostředí

- zlepšit příspěvek ekologického zemědělství k udržitelnosti

Specifické tržní cíle

- stimulovat poptávku a zajistit důvěru spotřebitele
- motivovat k přechodu a posílit celý hodnotový řetězec

Cíl založený na ploše

- 25 % zemědělské půdy EU má být do roku 2030 obhospodařováno ekologicky

Zdroj: EÚD na základě článku 4 nařízení (EU) 848/2018 a akčního plánu EU pro podporu ekologické produkce na období 2021–2027.

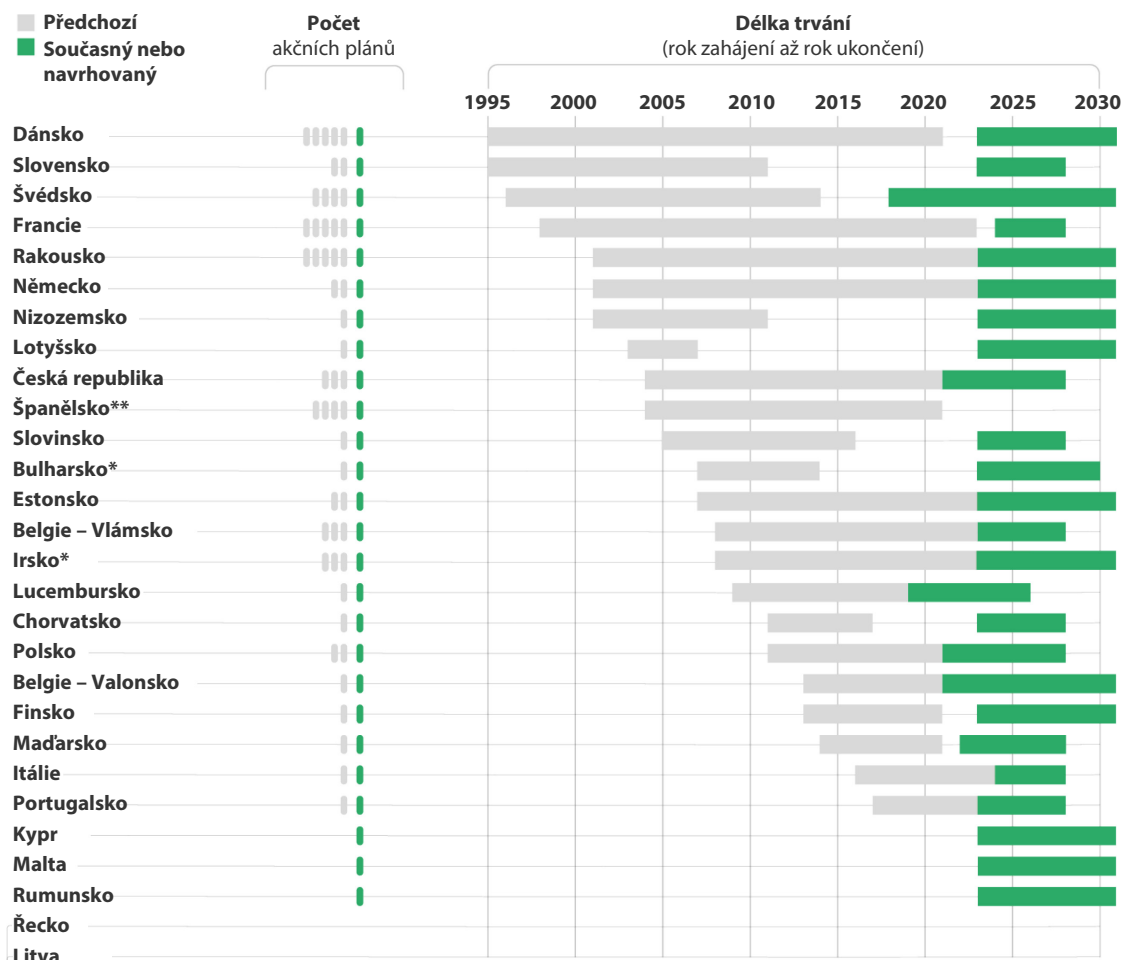
Rozvoji odvětví ekologické produkce v EU brání nedostatky ve vnitrostátních politikách

25 Od roku 2004 se Komise zasazuje za to, aby členské státy vypracovaly národní akční plán pro odvětví ekologické produkce, aby se zvýšila účinnost veřejné podpory pro ekologické zemědělství¹¹. Členské státy nejsou na základě právních předpisů povinny tyto plány vypracovávat a Komise přijímání národních akčních plánů systematicky nesleduje.

¹¹ Akce 6 prvního akčního plánu EU pro ekologickou produkci a doporučení uvedená ve druhém a třetím akčním plánu EU pro ekologickou produkci.

26 Samostatné národní strategie nebo akční plány svědčí o závazku členských států rozvíjet odvětví ekologické produkce. Přípravu těchto strategií nebo plánů, které se v jednotlivých členských státech významně lišily, sledovala studie z roku 2023 – viz **obrázek 7**. Do konce roku 2023 zavedly národní plán všechny členské státy s výjimkou tří (Litvy, Řecka a Španělska).

Obrázek 7 – Přijímání národních akčních plánů se liší



Řecko a Litva akční plán pro ekologické zemědělství nikdy nepřijaly.

* Byl zveřejněn návrh akčního plánu pro současné období.

** Návrh akčního plánu pro současné období byl oznámen, ale nebyl zveřejněn.

Zdroj: EÚD na základě informací od členských států, které byly předmětem auditu, národních akčních plánů a studie *Assessment of agricultural and aquaculture policy responses to the organic F2F targets*, Lampkin a kol., 2024.

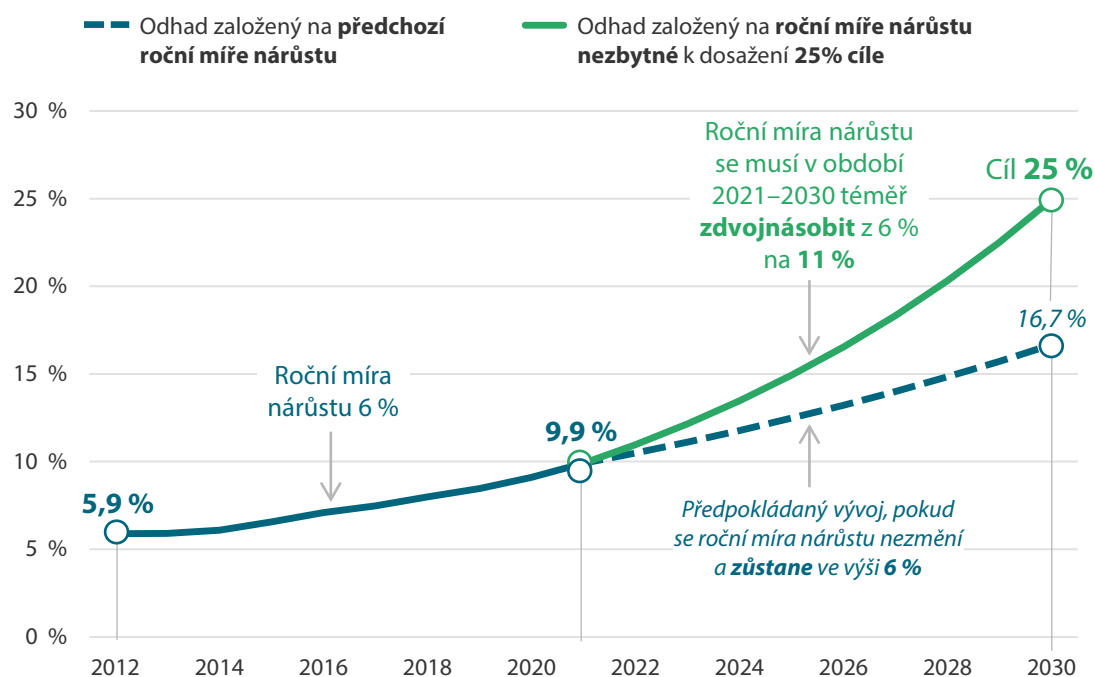
27 V roce 2023 měly všechny čtyři členské státy, které byly předmětem našeho auditu, akční plán pro odvětví ekologické produkce. Podle odborníků a zúčastněných stran, které jsme pro účely auditu konzultovali, je dopad těchto akčních plánů pro odvětví ekologické produkce klíčový, není-li odvětví dostatečně rozvinuté. Došli jsme k následujícím zjištěním:

- v Polsku byl dopad plánu na období 2014–2020 na rozvoj odvětví ekologické produkce oslaben absencí cílů, jasného rozdělení úloh a povinností a přidělenými finančními prostředky. Polské orgány vymezily cíle a povinnosti v rámci plánu až v roce 2018. V Polsku se v období 2014–2020 spotřeba a tržby z prodeje ekologických produktů více než zdvojnásobily. Navzdory tomuto nárůstu stále mělo Polsko na konci uvedeného období sedmou nejnižší úroveň spotřeby ekologických produktů a tržeb,
- Rumunsko přijalo svůj první akční plán teprve v květnu 2023, ačkoliv mělo v období 2014–2022 osmé nejvyšší výdaje v rámci SZP na přechod na postupy ekologického zemědělství nebo na zachování těchto postupů. V tomto rumunském akčním plánu jsme zjistili tytéž nedostatky jako v případě Polska.

28 Aby bylo dosaženo 25% cíle do roku 2030, muselo by se současné tempo rozšiřování postupů ekologického zemědělství zdvojnásobit – viz [obrázek 8](#). Na konci roku 2023 Evropská agentura pro životní prostředí uvedla, že současné politiky a veřejná podpora povedou pravděpodobně ke zvýšení podílu ekologického zemědělství, ale ne dost na to, aby byl splněn uvedený cíl¹².

¹² Zpráva agentury EEA 11/2023, *Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives 2023 edition*, s. 70, prosinec 2023.

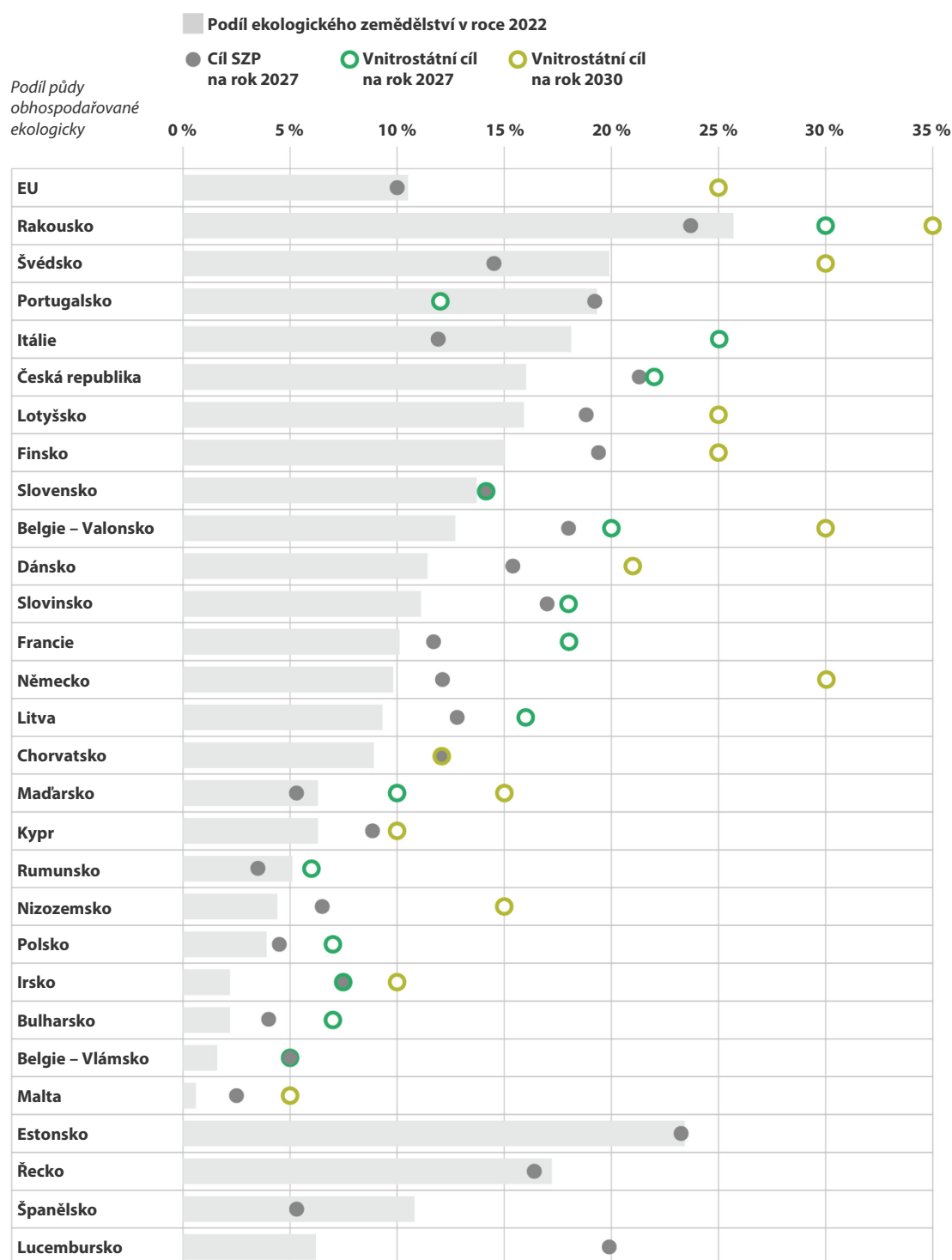
Obrázek 8 – Rychlost přijímání postupů ekologického zemědělství se musí zdvojnásobit, má-li být splněn cíl 25 % do roku 2030



Zdroj: výpočty EÚD na základě údajů Eurostatu a GŘ AGRI.

29 Opatření přijatá členskými státy jsou nezbytná k tomu, aby mohly dosáhnout 25% cíle pro ekologické zemědělství. Na období 2023–2027 musely stanovit cíl pro výdaje v rámci SZP na ekologické zemědělství. Některé země doplnily cíl stanovený SZP, který musí být splněn pouze prostřednictvím výdajů v rámci SZP, o vnitrostátní cíl, jehož má být dosaženo také prostřednictvím trhu s ekologickými produkty anebo dodatečného vnitrostátního financování. Zjistili jsme, že míra ambicí při stanovování těchto cílů se významně liší – viz [obrázek 9](#).

Obrázek 9 – Národní cíle pro ekologické zemědělství se v jednotlivých členských státech významně liší



Pozn.: Lucembursko má národní cíl 20 % ekologického zemědělství do roku 2025. Španělsko uvedlo, že současný trend mu umožní dosáhnout do roku 2030 cíle 20 %, aniž by si to vytklo jako národní cíl. Portugalsko stanovilo v roce 2017 národní cíl 12 % ekologického zemědělství do roku 2027; tento cíl nebyl aktualizován. V případě Rakouska jsme pro zjištění podílu ekologického zemědělství použili údaje za rok 2020.

Zdroj: EÚD na základě strategických plánů SZP, národních akčních plánů členských států a [statistických údajů Eurostatu o ekologickém zemědělství](#) z roku 2022 (údaje ke dni 25. června 2024).

30 Pokud jde o národní akční plány, zjistili jsme, že míra vyspělosti, které již odvětví ekologické produkce dosáhlo, je jedním z klíčových faktorů ovlivňujících ambice pro ekologické zemědělství v členských státech, které byly předmětem auditu. Významnou úlohu hraje i další národní financování – viz [rámeček 1](#).

Rámeček 1

Rozdílné cíle pro ekologické zemědělství v kontrolovaných členských státech

Na rok 2027 si Itálie a Rakousko ve srovnání s národními cíli, které činí 25 % v případě Itálie a 30 % v případě Rakouska, stanovily ve svých národních plánech v rámci SZP nižší cíl, tj. 11,9 % v případě Itálie a 23,7 % v případě Rakouska. Plánuje se, že další zvýšení by mělo být zajištěno již rozvinutým trhem s organickými produkty v Rakousku a rychle rostoucím trhem v Itálii, jakož i dodatečným vnitrostátním financováním.

Rumunsko a Polsko si stanovily v SZP nízké cíle: 3,5 % v případě Rumunska a 4,5 % v případě Polska, navzdory tomu že objem finančních prostředků EU přidělených na ekologické zemědělství byl vysoký. Zjistili jsme, že v Rumunsku bylo cíle SZP pro ekologické zemědělství dosaženo již v roce 2021.

31 Kromě rozšíření ekologicky obhospodařované plochy mohou členské státy dále podporovat rozvoj odvětví ekologické produkce tím, že stanoví jiné vnitrostátní cíle. Takové příklady jsme zjistili v 16 členských státech. Několik členských států se například rozhodlo pro cíle týkající se ekologické produkce (osm členských států), cíle týkající se spotřeby ekologické produkce prostřednictvím veřejného stravování (deset členských států) a cíle týkající se zpracování ekologických produktů (čtyři členské státy). Ze čtyř členských států, které byly předmětem našeho auditu, mělo dodatečný cíl pouze Rakousko: mít do roku 2030 ve veřejných jídelnách 55 % ekologických potravin.

Členské státy uspokojily zvláštní potřeby svého odvětví ekologické produkce při plánování podpory ze SZP jen částečně

32 Ve čtyřech členských státech, které byly předmětem auditu, byla hlavním zdrojem financování národního akčního plán podpory ekologické produkce SZP. V období 2014–2022 plánovaly členské státy výdaje ze SZP hlavně prostřednictvím svých vnitrostátních nebo regionálních programů rozvoje venkova. V těchto programech:

- byly určeny zvláštní potřeby zemědělského odvětví členských států,

- o byly stanoveny strategie s cíli a cílovými hodnotami v souladu s prioritami EU pro rozvoj venkova,
- o byla vybrána podpůrná opatření s cílem dosáhnout těchto dílčích a celkových cílů.

33 Zjistili jsme, že čtyři kontrolované členské státy začlenily v omezené míře zvláštní potřeby odvětví ekologické produkce do svých programů rozvoje venkova, přičemž pouze:

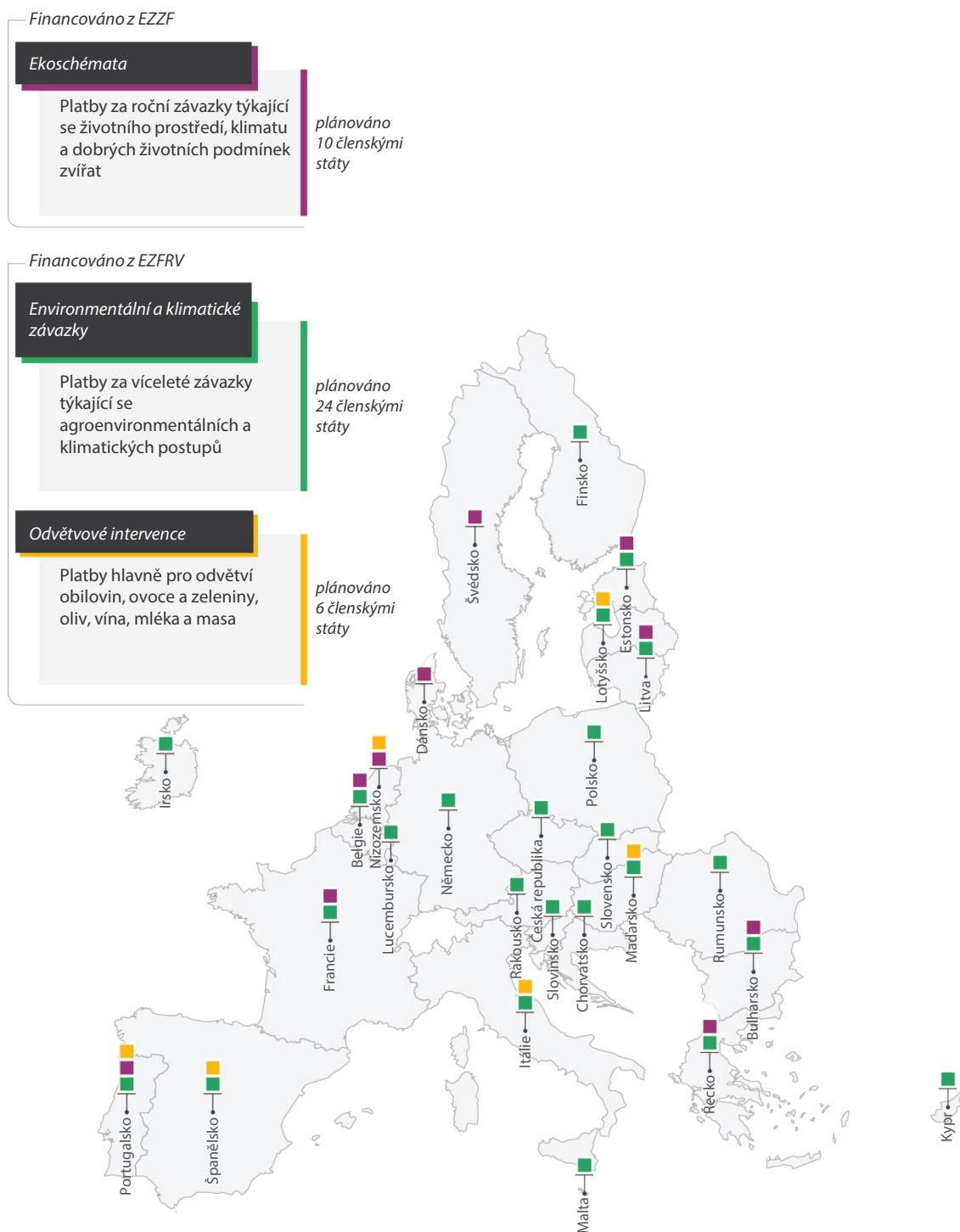
- o Polsko určilo zvláštní potřebu rozvíjet ekologické zemědělství jako udržitelnou formu zemědělství,
- o Itálie (Sicílie) stanovila cíl podporovat začlenění ekologické produkce do dodavatelského řetězce zlepšením přístupu ekologických zemědělců na trh, posílením jejich postavení v hodnotovém řetězci a rozvojem inovací v odvětví ekologické produkce.

Všechny čtyři členské státy využily podporu pro ekologické zemědělství jako nástroj k uspokojení obecnějších potřeb spojených s ochranou vodních zdrojů, biologické rozmanitosti, půdy nebo omezením emisí skleníkových plynů, a to v souladu s prioritami EU pro rozvoj venkova.

34 Členské státy měly možnost začlenit do svých programů rozvoje venkova tematické podprogramy na uspokojení specifických potřeb v oblastech mimořádného významu nebo v zemědělských odvětvích s velkým důrazem na rozvoj venkovských oblastí. Zjistili jsme, že žádný z 27 členských států nezačlenil do svého programu rozvoje venkova žádný tematický podprogram pro ekologické zemědělství nebo pro odvětví ekologické produkce.

35 V rámci SZP na období 2023–2027 se členskými státy nabízely tři možnosti, jak financovat plánovanou podporu ze SZP na ekologické zemědělství – viz [obrázek 10](#). Nejistili jsme žádnou významnou změnu v tom, jak čtyři členské státy, které byly předmětem auditu, plánovaly podporu pro ekologické zemědělství na období 2023–2027. Itálie rovněž do financování začlenila podporu pro rozšiřování postupů ekologického zemědělství v konkrétních odvětvích (např. olivový olej, ovoce a zelenina a brambory). Bylo však příliš brzy na to, abychom mohli dopad těchto dalších možností financování na rozvoj ekologických zemědělských postupů pro tyto plodiny posoudit.

Obrázek 10 – Členské státy měly tři možnosti financování, jak podpořit ekologické zemědělství v rámci SZP na období 2023–2027



Zdroj: EÚD na základě publikace *Organic farming in the EU – a decade of growth*, leden 2023.

Plocha se zvětšila, ale začlenit cíle v oblasti ekologického zemědělství do SZP je stále obtížné

36 Zkoumali jsme, zda členské státy využily prostředky ze SZP na ekologické zemědělství¹³ účinně na podporu jak environmentálních, tak tržních cílů ekologického zemědělství¹⁴. Očekávali jsme, že v členských státech, které byly předmětem auditu, zjistíme, že:

- o finanční prostředky ze SZP podpořily environmentální cíl ekologického zemědělství,
- o finanční prostředky ze SZP podpořily tržní cíl ekologického zemědělství,
- o členské státy využily finanční prostředky ze SZP na další rozvoj odvětví ekologické produkce.

Podpora ze SZP pomohla zvýšit plochu ekologické produkce, ale environmentální přínosy nebyly vždy zaručeny

37 V období 2014–2022 bylo ze SZP podporováno ekologické zemědělství zvláštním opatřením v rámci politiky rozvoje venkova¹⁵ (v této zprávě je dále označována jako „podpora ze SZP na ekologické zemědělství“). Ve srovnání s obdobím 2007–2013 byla podpora ze SZP na ekologické zemědělství oddělena od jiných zemědělsko-environmentálních závazků, aby se zdůraznil jeho rostoucí význam.

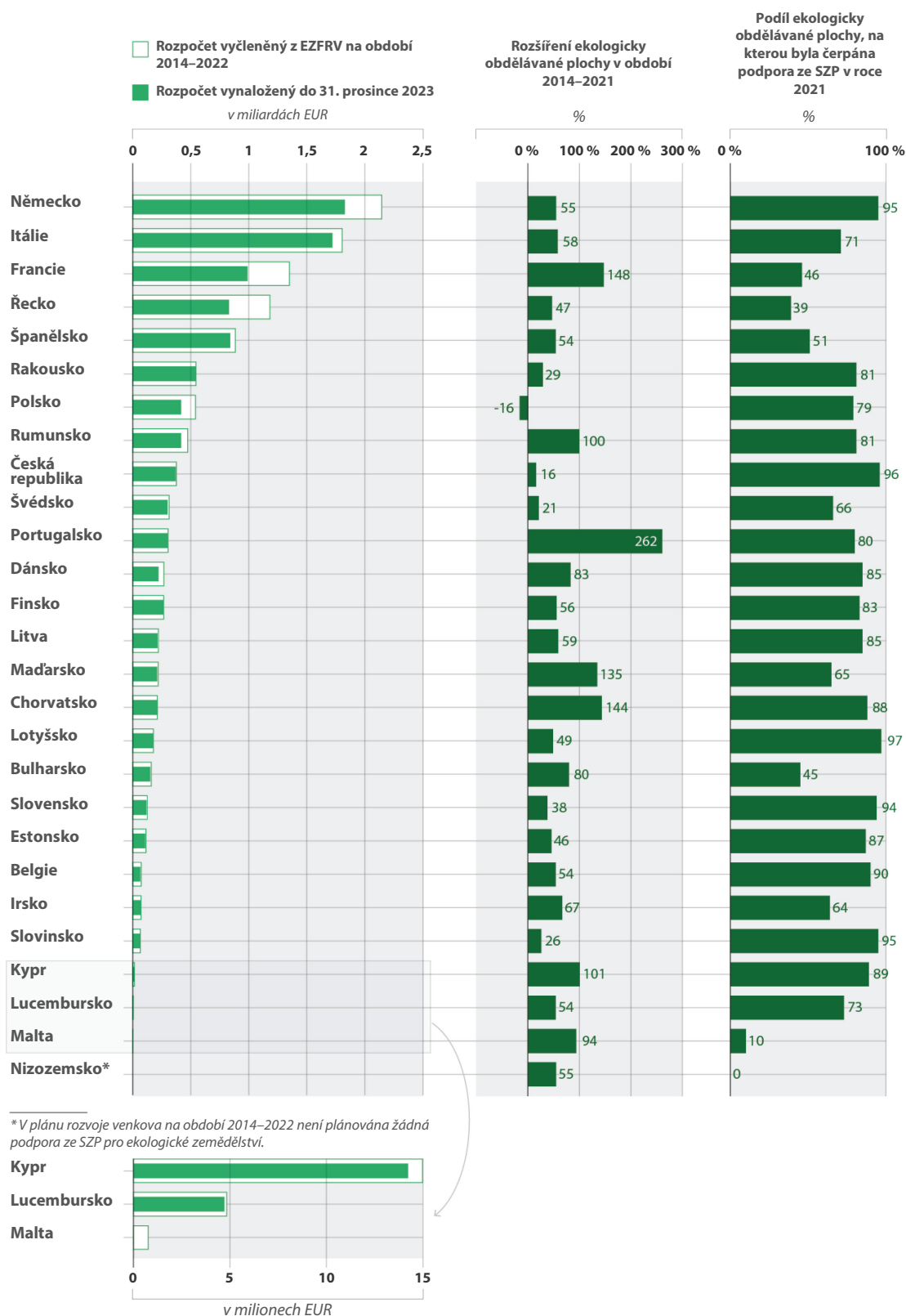
38 Podpora v rámci tohoto opatření se poskytovala na hektar způsobilé zemědělské půdy v rámci víceletých závazků přejít na postupy ekologického zemědělství, které jsou vymezeny v nařízení o ekologické produkci, nebo je zachovat. Podporu ze SZP na ekologické zemědělství zahrnuly do svých programů rozvoje venkova všechny členské státy kromě Nizozemska, přičemž Německo, Itálie, Francie, Řecko a Španělsko na ni přidělily 62 % celkového rozpočtu z EZFRV – viz [obrázek 11](#).

¹³ Kapitola 7 nařízení (EU, Euratom) 2018/1046.

¹⁴ 3. a 4. bod odůvodnění nařízení (EU) 2018/848.

¹⁵ Článek 29 nařízení (EU) č. 1305/2013.

Obrázek 11 – V období 2014–2022 na pět členských států připadá 62 % podpory ze SZP na ekologické zemědělství



Pozn.: rozpočet EZFRV zahrnuje další finanční příděl z evropského nástroje na podporu oživení (EURI), který je poskytován členskými státy na zotavení z krize COVID-19 v letech 2021–2022.

Zdroj: EÚD na základě plánů financování v programech rozvoje venkova ke dni 31. prosince 2023.

39 V roce 2021 byla podpora ze SZP na ekologické zemědělství čerpána na 69 % z téměř 16 milionů hektarů ekologicky obhospodařované půdy v EU¹⁶. Podíl podporované plochy se zvýšil ze 3,2 % v roce 2014 na 6,9 % v roce 2021¹⁷. V rámci SZP se financuje ekologické zemědělství hlavně za účelem podpory udržitelného zemědělství a začlenění požadavků na ochranu životního prostředí do této politiky¹⁸. Environmentální přínosy tohoto opatření vznikají díky pravidlům stanoveným v nařízení o ekologické produkci (viz [obrázek 1](#)).

40 Jedním ze zásadních postupů ekologického zemědělství je střídání plodin, které přispívá k úrodnosti a zdraví půdy a ochraně proti škodlivým organismům a onemocněním. V nařízení o ekologické produkci je stanovena povinnost pro ekologické zemědělce zavést víceleté střídání plodin a zahrnout do plánu střídání plodin luštěniny a plodiny využívané jako zelené hnojivo¹⁹. Jelikož střídání plodin není v nařízení definováno, mohou členské státy stanovit další vnitrostátní předpisy o tom, jak by měl být tento postup prováděn. Ze čtyř členských států, které byly předmětem auditu, tuto definici zavedla pouze Itálie.

41 Devět z 26 zemědělců, které jsme ve čtyřech předmětných členských státech navštívili, pěstovalo tytéž plodiny na témže pozemku po několik po sobě jdoucích let nebo nepoužívalo luštěniny nebo jiné plodiny využívané jako zelené hnojivo. Absence náležitého střídání plodin vedla v některých případech k vyššímu využívání externích vstupů, jako jsou komerční ekologická hnojiva a pesticidy, což je v rozporu se zásadou omezit používání těchto vstupů v ekologickém zemědělství.

42 V souladu s pravidly pro ekologickou živočišnou produkci musí zemědělci plnit přísné normy v oblasti dobrých životních podmínek zvířat. Součástí těchto norem je předcházení jakémukoliv utrpení zvířat. V případě potřeby mohou členské státy udělit zemědělcům povolení, která jim umožní odchýlit se od některých pravidel týkajících se dobrých životních podmínek zvířat, a to pod podmínkou, že se výjimky omezí na minimum a případně budou časově omezené²⁰. Zjistili jsme, že v období, které bylo předmětem auditu, ekologičtí zemědělci v Rakousku, Polsku a Itálii využívali obecná povolení týkající se dobrých životních podmínek zvířat na vnitrostátní úrovni po řadu

¹⁶ Vypočetl EÚD na základě údajů Eurostatu za rok 2021 a datového portálu GŘ AGRI.

¹⁷ Vypočetl EÚD na základě datového portálu GŘ AGRI.

¹⁸ 4. bod odůvodnění [nařízení \(EU\) 2018/848](#).

¹⁹ Čl. 12 odst. 1 [nařízení \(ES\) č. 834/2007](#) a příloha II (body 1.9 a 1.10) [nařízení \(EU\) 2018/848](#).

²⁰ Článek 22 [nařízení \(ES\) č. 834/2007](#).

po sobě jdoucích let – viz **rámeček 2**. Zemědělci využívající povolení měli nárok na podporu ze SZP na ekologické zemědělství.

Rámeček 2

Podpora ze SZP na ekologické zemědělství byla udělena bez zohlednění pravidel pro dobré životní podmínky zvířat

Od roku 2015 využívali zemědělci zabývající se ekologickou živočišnou produkcí v Rakousku obecná povolení pro některé postupy chovu hospodářských zvířat. To znamenalo, že zemědělci směli odstraňovat rohy, ocasy nebo zuby zvířat nebo jim neposkytovat přístup k pastvě na otevřených prostranstvích a provádět vazné ustájení skotu v malých zemědělských podnicích. Po auditech provedených v letech 2017 a 2019 Komise získala zpět neoprávněné platby ze SZP ve výši 16,4 milionu EUR vyplacené zemědělcům zabývajícím se ekologickou živočišnou produkcí kvůli nedodržování pravidel týkajících se dobrých životních podmínek zvířat. Rakousko tato obecná povolení zrušilo v roce 2021.

Zjistili jsme, že Itálie (od roku 2009) a Polsko (od roku 2015) udělovaly podobná obecná povolení pro vazné ustájení hospodářských zvířat v malých zemědělských podnicích. Polsko toto povolení zrušilo v roce 2022, avšak Itálie je uplatňuje i nadále.

Komise je odpovědná za sledování toho, jak členské státy povolení v ekologickém zemědělství provádějí. Nařízení o ekologické produkci však členským státům neukládá povinnost informovat Komisi o obecných povoleních pro vazné ustájení hospodářských zvířat v malých zemědělských podnicích nebo pro úpravy vzhledu zvířat. Komise si proto těchto případů nebyla vědoma.

43 V nařízení o ekologické produkci se stanoví soubor dobrovolných zásad ekologického zemědělství, jako je ochrana krajinných prvků, odpovědné využívání přírodních zdrojů a omezené využívání vnějších vstupů. Členské státy mohou posílit pozitivní dopad na životní prostředí tím, že tyto zásady začlení do podpory ze SZP na ekologické zemědělství (viz **obrázek 1**). Zjistili jsme, že ve čtyřech členských státech, které byly předmětem auditu, byly zásady ekologického zemědělství do opatření začleněny jen zřídka. Zjistili jsme však dva příklady správné praxe v Rakousku a v Polsku – viz **rámeček 3**.

Rámeček 3

Příklady dodatečných environmentálních ustanovení začleněných do podpory ze SZP na ekologické zemědělství

Rakousko využilo část rozpočtu na opatření na platbu ekologickým zemědělcům, kteří ve svých zemědělských podnicích dobrovolně zachovali trvalé travní porosty a krajinné prvky.

Polsko podmínilo platbu finanční podpory všem ekologickým zemědělcům ochranou travních porostů a krajinných prvků.

Členské státy ne vždy zajistily, aby podpora ze SZP na ekologické zemědělství vedla k ekologické produkci

44 Podle nařízení o ekologické produkci by měla být cílem ekologického zemědělství produkce celé řady potravin, které odpovídají spotřebitelské poptávce po zboží vyprodukovaném způsobem, jenž nepoškozuje životní prostředí, zdraví lidí, zdraví rostlin nebo zdraví a dobré životní podmínky zvířat²¹. V období 2014–2022 měla podpora ze SZP na ekologické zemědělství nahradit zemědělcům dodatečné náklady a ušlý zisk spojený s přechodem z konvenčního na ekologické zemědělství. Ekologičtí zemědělci nebyli pro získání této podpory povinni produkovat žádné ekologické produkty.

45 Aby se předešlo možnosti, že budou podporovány neproduktivní plochy, uložily Rakousko, Polsko a Itálie zemědělcům, aby produkovali výstup z pozemků, na které čerpali podporu, tj. sklídili tam vypěstované plodiny nebo použili tamní trávu jako krmivo pro zvířata. V Polsku tento požadavek vedl ke zvýšení ekologické produkce – viz **rámeček 4**. Od roku 2023 jsou v Itálii (Sicílie) zemědělci, kteří prodávají svou produkci jako ekologickou, přednostními příjemci podpory EU.

²¹ 1. bod odůvodnění a článek 3 nařízení (ES) č. 834/2007.

Rámeček 4

Změna podmínek pro získání podpory ze SZP na ekologické zemědělství pomohla zvýšit ekologickou produkci v Polsku


















V svém programu rozvoje venkova na období 2014–2022 Polsko zavedlo požadavek pro zemědělce využívající podporu ze SZP, aby produkovali zemědělské produkty na vyčleněných pozemcích (tj. buď používali trávu jako krmivo pro hospodářská zvířata, nebo ji prodávali, sklízeli ovoce v sadu). Tato klíčová změna podmínek způsobilosti vedla ke snížení rozlohy ekologicky obhospodařované plochy v letech 2015 až 2019. Zároveň nadále rostl objem ekologické produkce. Od roku 2021 Polsko zaznamenalo významný nárůst, jak pokud jde o ekologicky obhospodařovanou plochu, tak pokud jde o ekologickou produkci.

46 V roce 2020 představovaly téměř 60 % ekologicky obhospodařované plochy v EU trvalé travní porosty a píce. Ekologicky chovaná hospodářská zvířata jsou přesto v EU stále nikovým trhem. V roce 2020 představoval ekologicky chovaný skot pouze 6 %, zatímco ekologicky chovaná drůbež tvořila pouze 3,6 % celkové produkce a ekologicky chovaná prasata pouze 1 %²². Jelikož podpora ze SZP na ekologické zemědělství závisí na ploše, trh je i nadále hlavní pobídkou pro ekologické zemědělce, aby přešli na ekologický chov svých hospodářských zvířat.

47 Zjistili jsme, že i když v Rumunsku se plocha pokrytá ekologickými travními porosty a pícinami v období 2014–2021 více než zdvojnásobila, počet hospodářských zvířat na ekologické pastvě poklesl o 75 %. Podpora z opatření týkající se ekologického zemědělství se vztahovala na téměř 100 % ekologických travních porostů v Rumunsku bez jakékoliv pobídky pro ekologický chov hospodářských zvířat. Naproti tomu Itálie a Rakousko takové pobídky do tohoto opatření začlenily – viz [obrázek 12](#).

²² Komise, *Agricultural market brief Organic farming in the EU – a decade of growth*, s. 6, leden 2023.

Obrázek 12 – Pobídky pro ekologický chov hospodářských zvířat v rámci podpory ze SZP na ekologické zemědělství

	TRAVNATÉ POROSTY	PÍCNINY	
 konvenční  ekologické	 platba za travní porosty nebo pícniny více než tříkrát vyšší pro zemědělce s ekologickým chovem zvířat	 	RAKOUSKO
 	 za travní porosty se platí pouze zemědělcům s ekologickým chovem zvířat 	 dvakrát více za pícniny pro zemědělce s ekologickým chovem zvířat 	ITÁLIE Sicílie
 	 za travní porosty se platí pouze zemědělcům s ekologickým chovem zvířat 	 o 30 % více za pícniny pro zemědělce s ekologickým chovem zvířat* 	ITÁLIE Kampánie

*V Kampánii byla tato pobídka omezena na skot a buvolky v prvních dvou letech po přechodu na ekologické zemědělství

Zdroj: EÚD na základě programů rozvoje venkova.

48 Ekologičtí zemědělci mají povinnost používat při setí plodin ekologické osivo²³. Není-li ekologické osivo na trhu dostupné, mohou zemědělci požádat o výjimku pro použití neekologického osiva²⁴. Ve studii²⁵ z roku 2021 financované EU se odhadovalo, že ekologičtí zemědělci EU nakupují od 23 % (v případě ovsu) do 75 % (v případě mrkve) neekologického osiva.

49 Poptávka po ekologickém osivu může nabídnout další hospodářské pobídky pro ekologické zemědělce, aby toto osivo produkovali. Ve všech čtyřech členských státech, které byly předmětem auditu, však podle našich zjištění bylo běžnou praxí získávat výjimky pro používání neekologických osiv. V období, které bylo předmětem auditu, se

²³ Čl. 12 odst. 1 písm. i) [nařízení \(ES\) č. 834/2007](#) a příloha II (1.8.1) [nařízení \(EU\) 2018/848](#).

²⁴ Článek 22 [nařízení \(ES\) č. 834/2007](#) a příloha II (1.8.5.1) [nařízení \(EU\) 2018/848](#).

²⁵ Projekt LIVESEED, *The state of organic seeds in Europe*, s. 23, 2021.

ve čtyřech auditovaných členských státech počet výjimek obecně zvyšoval úměrně ekologicky obhospodařované půdě.

50 Ačkoli členské státy mají od roku 2009 povinnost vytvořit databázi uvádějící odrůdy ekologického osiva, které jsou dostupné na jejich území²⁶, dodavatelé osiva povinnost poskytovat tyto údaje nemají. Zjistili jsme, že v Rumunsku a v Itálii byly tyto databáze zastaralé, statické nebo obsahovaly velmi málo položek.

51 Od roku 2009 členské státy každý rok informují Komisi o používání konvenčních osiv v ekologickém zemědělství, včetně odrůd plodin a množství, které zemědělci potřebují. Podle Komise byly tyto informace použity k lepšímu plánování finančních prostředků EU na výzkum, aby se zlepšila dostupnost ekologického osiva. Táž studie z roku 2021 financovaná EU²⁷ (viz bod 48) rovněž zkoumala 839 zemědělců v 17 členských státech a dospěla ke zjištění, že dostupnost ekologického osiva přizpůsobeného místním podmínkám je i nadále problémem pro 60 % zemědělců.

Členské státy nezaměřily financování ze SZP dostatečně dobře na další rozvoj odvětví ekologické produkce

52 Rozvinutý trh s ekologickými produkty může pro ekologické zemědělce znamenat výhodu v podobě vyšších cen. V [hodnocení dopadu SZP na přírodní zdroje z roku 2021](#), které vypracovala Komise, se zdůrazňuje, že zemědělci převážně přecházejí na ekologické zemědělství kvůli hospodářským vyhlídkám, které jim nabízí trh, nikoliv kvůli environmentálním aspektům.

53 Od roku 2014 Komise členské státy vybízí, aby ve svých programech rozvoje venkova využívaly jiná podpůrná opatření SZP²⁸, aby se odvětví ekologické produkce celkově rozvíjelo, a zvýšit se tak dopad podpory EU na ekologické zemědělství. Poskytla však jen málo pokynů, jak mají v tomto ohledu postupovat. K výměně osvědčených postupů mezi členskými státy, pokud jde o to, jak využívat finanční prostředky ze SZP k posílení postavení ekologických zemědělců v hodnotovém řetězci, byla vytvořena tematická skupina pro SZP, ale až v roce 2022²⁹.

²⁶ Článek 48 nařízení (ES) č. 889/2008.

²⁷ Projekt LIVESEED, *The state of organic seeds in Europe*, s. 23, 2021.

²⁸ Pokyny Komise pro členské státy ohledně podpory ze SZP na ekologické zemědělství.

²⁹ Evropská síť pro společnou zemědělskou politiku, *Strengthening the position of farmers in the organic food supply chain*.

54 Ve svých programech rozvoje venkova na období 2014–2022 mohly členské státy podpořit odvětví ekologické produkce pomocí několika opatření EZFRV – viz **obrázek 13**. Zjistili jsme, že všechny čtyři členské státy, které byly předmětem auditu, přijaly předpisy pro ekologické zemědělce nebo pro odvětví ekologické produkce prostřednictvím i jiných opatření SZP, než jsou opatření na podporu ekologického zemědělství. Nebyly však schopné posoudit, zda tyto předpisy ekologické hospodářské subjekty zvýhodnily, pokud jde o přístup k finanční podpoře. Členské státy, které byly předmětem auditu, dopad financování poskytnutého odvětví ekologické produkce v rámci těchto opatření nesledovaly ani nevyhodnocovaly.

Obrázek 13 – Na podporu odvětví ekologické produkce byla dostupná i jiná opatření pro rozvoj venkova



Zdroj: EÚD na základě informací Komise.

55 Všechny čtyři členské státy vyjádřily nutnost pomáhat ekologickým zemědělcům při rozšiřování poznatků, ať už prostřednictvím zvláštní odborné přípravy, poradenských služeb, nebo demonstračních zemědělských podniků. Rumunsko i Polsko plánovaly ve svých programech rozvoje venkova zvláštní výzvy zaměřené na ekologické zemědělce v rámci těchto opatření. Žádní ekologičtí zemědělci v Rumunsku však této zvláštní odborné přípravy nebo poradenských služeb nevyužili, protože na zveřejněnou výzvu k podávání návrhů neodpověděli žádní školitelé ani poradci. Polsko tato dvě opatření začalo používat až v roce 2022.

56 V [hodnotící zprávě z roku 2014](#) zabývající se právními předpisy EU o ekologickém zemědělství se zdůrazňuje, že existuje jasný potenciál pro socioekonomické přínosy, pokud se podaří zaměřit rozvoj ekologického odvětví na malé zemědělské podniky ve znevýhodněných venkovských oblastech. Malí zemědělci však čelí překážkám při přechodu na ekologickou produkci, například finanční zátěži v podobě nákladů na certifikaci a kontroly a správní zátěži při vedení podrobných záznamů, jak to vyžaduje nařízení o ekologické produkci³⁰. Průměrná velikost ekologických zemědělských podniků v EU (41 ha) je 2,5krát větší než průměrná velikost konvenčních zemědělských podniků (16 ha)³¹.

57 Na pomoc malým zemědělcům při překonávání těchto překážek se Rakousko, Itálie a Polsko rozhodly zaplatit jim náklady na kontroly a certifikaci na období prvních pěti let ekologického zemědělství formou podpory v rámci režimů jakosti. V Rumunsku se tyto náklady považovaly za transakční náklady a byly zahrnuty do podpory ze SZP na ekologické zemědělství. Aby Polsko podpořilo menší zemědělské podniky při přechodu na ekologické zemědělství, také snížilo zemědělským podnikům nad 50 hektarů podporu ze SZP na ekologické zemědělství až o 60 %. Snížení plateb větším zemědělským podnikům však nemělo očekávaný dopad na menší podniky.

58 Od roku 2022 umožňuje nařízení o ekologické produkci³² menším zemědělcům rozhodnout se pro skupinovou certifikaci s cílem snížit náklady. Navzdory velkému počtu malých zemědělců zejména v Polsku a v Rumunsku žádný z čtyř kontrolovaných členských států této možnosti nevyužil. Zemědělci možnost skupinové certifikace nevyužívají především z důvodu nejasného právního statusu a definic³³.

59 Členské státy by mohly ekologickým zemědělcům dále pomoci tím, že jim poskytnou finanční podporu ze SZP na modernizaci jejich zemědělských podniků, budování skladovacích zařízení nebo nákup strojních zařízení přizpůsobených potřebám ekologického zemědělství. Žádný ze členských států, které byly předmětem auditu, nevypsal v rámci opatření na investice zvláštní výzvy pro ekologické hospodářské subjekty. Všechny však poskytovaly ekologickým zemědělcům přednostní přístup k financování, a to s různými výsledky, jak je znázorněno v [rámečku 5](#). Členské státy, které byly předmětem auditu, rovněž udělovaly body navíc těm projektům, které

³⁰ Komise, *Impact assessment for the Proposal for a Regulation on organic production and labelling organic products*, SWD(2014) 65, 2014.

³¹ Komise, *Agricultural Market Brief Organic farming in the EU*, 2023.

³² Článek 36 [nařízení \(EU\) 2018/848](#).

³³ Často kladené otázky k [nařízení o ekologické produkci](#).

podporovaly spolupráci mezi ekologickými zemědělci, rozvíjely zpracování ekologických produktů nebo zakládaly krátké dodavatelské řetězce ekologických produktů.

Rámeček 5

Přednostní přístup ekologických zemědělců k investiční podpoře přinesl smíšené výsledky

Rakousko a Rumunsko poskytly ekologickým zemědělcům vyšší míru spolufinancování ve výši 5 % (Rakousko) a 20 % (Rumunsko) na investice do jejich podniků. Orgány nevěděly, jaký dopad toto opatření na ekologické zemědělce mělo. V Rumunsku využívaly zvýšené míry spolufinancování i jiné kategorie zemědělců, čímž se pobídka na další urychlení přechodu na ekologické zemědělství rozmělnila.

V Polsku podpora na modernizaci zemědělských podniků nezahrnovala žádné investice v oblasti chovu drůbeže, nedošlo-li již nebo nemělo-li dojít k přechodu na ekologickou produkci. V letech 2014 až 2022 se počet ekologické drůbeže více než zdvojnásobil.

Itálie (Sicílie) udílela ekologickým zemědělcům body navíc při výběru projektů podporovaných EU na investice do jejich podniků. Avšak kvůli dostupnosti finančních prostředků obdržely financování všechny způsobilé žádosti, tudíž ekologičtí zemědělci nezískali žádnou výhodu.

Omezené údaje znesnadňují řádnou tvorbu politik pro odvětví ekologické produkce

60 Komise a členské státy by měly vytvořit vhodný a spolehlivý systém monitorování a hodnocení pro výdaje ze SZP na ekologické zemědělství³⁴ a zajistit, aby byly na podporu procesu tvorby politiky k dispozici vhodné údaje týkající se odvětví ekologické produkce³⁵. Očekávali jsme, že zjistíme, že:

- o zavedený rámec monitorování a hodnocení poskytoval vhodné informace o výsledcích podpory ze SZP na ekologické zemědělství a o jeho dopadu na splnění cílů SZP,

³⁴ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 834/2014 a č. 808/2014.

³⁵ 36. bod odůvodnění nařízení (ES) č. 834/2007.

- o Komise na doplnění rámce monitorování a hodnocení využívala jiné dostupné zdroje údajů,
- o Komise zajistila dostupnost a relevanci údajů o odvětví ekologické produkce za účelem podpory procesu tvorby politiky.





Dopad podpory ze SZP na ekologické zemědělství nelze posoudit

61 Cílem poskytování finanční podpory na ekologické zemědělství bylo přispět³⁶ k obecnému cíli SZP, jímž je udržitelné hospodaření s přírodními zdroji EU a opatření v oblasti klimatu, a to prostřednictvím:

- o vytváření přínosů pro životní prostředí,
- o nepřímého příspěvku ke zvýšení příjmů zemědělců, splnění očekávání spotřebitelů a zachování zemědělské rozmanitosti.

62 K měření, zda podpora pro ekologické zemědělství dosahuje těchto cílů, používala Komise společný rámec pro monitorování a hodnocení SZP³⁷ (CMEF). Ukazatele stanovené v CMEF pro ekologické zemědělství jsou zobrazeny na [obrázku 14](#).

Obrázek 14 – Ukazatele ekologického zemědělství v rámci SZP na období 2014–2022

Výstup	Výsledek	Souvislosti
 <p>Celkové veřejné výdaje</p>		
 <p>Počet zemědělských podniků / zemědělců, kteří čerpali podporu ze SZP na ekologické zemědělství</p>	 <p>Žádný ukazatel výsledků</p>	 <p>Celková zemědělská plocha využívaná k ekologickému zemědělství</p>
 <p>Celková zemědělská plocha, na kterou byla čerpána podpora ze SZP na ekologické zemědělství</p>		

Zdroj: EÚD, na základě [prováděcího nařízení \(EU\) č. 834/2014](#) a [prováděcího nařízení \(EU\) č. 808/2014](#).

³⁶ GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova, *Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the common agricultural policy 2014–2020*, 2017, s. 14.

³⁷ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 834/2014 a č. 808/2014.

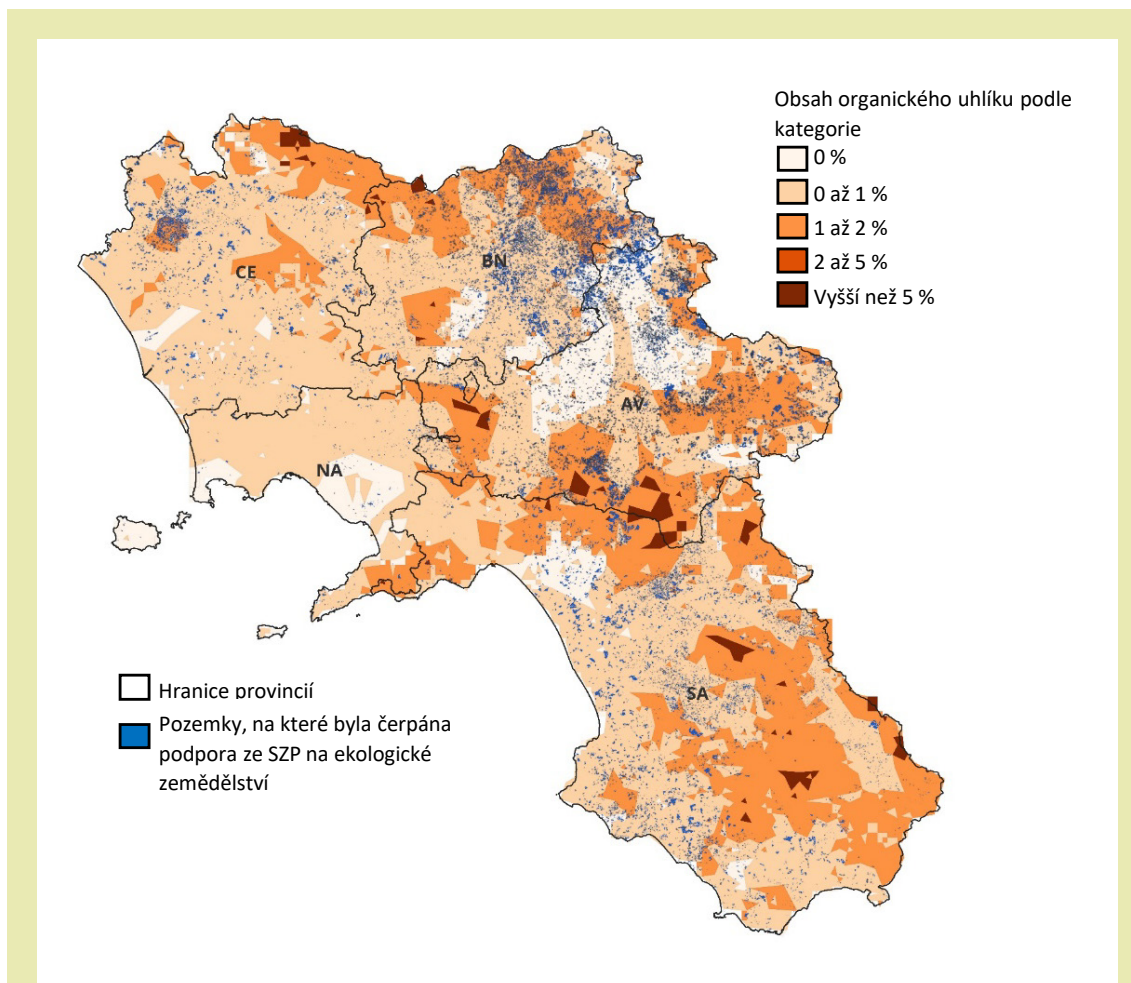
63 Rámec CMEF nezahrnoval žádný ukazatel výsledků, pokud jde o podporu ekologického zemědělství. Tři ukazatele výstupů nabízejí informace o tom, jak byla finanční podpora využita (tj. kolik peněz bylo vynaloženo, pro kolik ekologických zemědělců a na kolik hektarů), ale nikoliv o dopadu podpory nebo o jejím příspěvku ke splnění cílů SZP.

64 Členské státy mohou k měření účinků svých programů rozvoje venkova vypracovat další ukazatele. Zjistili jsme, že žádný z těchto dodatečných ukazatelů se netýkal ekologického zemědělství. Avšak dva italské regiony, které jsme pro účely tohoto auditu navštívili, skutečně shromažďovaly další informace o ekologickém zemědělství za účelem posouzení jeho dopadu na životní prostředí a na klima – viz [rámeček 6](#).

Rámeček 6

Italské regiony shromažďují informace, aby mohly sledovat, jaký má podpora ze SZP určená na ekologické zemědělství dopad na životní prostředí a na klima

Kampánie zavedla u podpory v rámci SZP týkající se ekologického zemědělství zvláštní rámec pro sledování a každý rok vykazuje údaje o uhlíku a dusičnanech v půdě, emisích skleníkových plynů a riziku půdní eroze.



Na Sicílii musejí ekologičtí zemědělci podporovaní z tohoto opatření předložit:

- o technickou zprávu osvědčenou agronomek s podrobnými informacemi o zemědělském podniku, včetně přítomnosti krajinných prvků, vodních zdrojů a chráněných oblastí,
- o analýzu humusu, ve které se poskytují informace o zdraví a úrodnosti půdy a již je třeba opakovat na konci závazkového období, aby se posoudila účinnost postupů ekologického zemědělství pro půdu.

Zjistili jsme však, že regionální orgán tyto shromážděné informace nevyužívá.

65 Na období 2023–2027 byl rámec CMEF nahrazen rámcem pro výkonnost, monitorování a hodnocení (PMEF). Byly zachovány ukazatele výstupů a Komise doplnila jeden ukazatel výsledků: podíl ekologicky obhospodařované plochy, na kterou byla čerpána finanční podpora ze SZP na ekologické zemědělství. Jak jsme konstatovali ve svém [stanovisku 7/2018](#), tento ukazatel výsledků ve skutečnosti odráží výstup, aniž

by měřil dopady podpory na ekologické zemědělství. Rámec PMEF přináší zlepšení v tom, že sleduje finanční prostředky ze SZP vyplacené ekologickým zemědělcům³⁸.

66 Členské státy a Komise rovněž provádějí, aby mohly posoudit přínos opatření pro rozvoj venkova k plnění cílů SZP. V roce 2019 provedly členské státy hodnocení svých programů rozvoje venkova v polovině období. Žádný ze čtyř kontrolovaných členských států nevedl informace o tom, jak podpora ze SZP na ekologické zemědělství přispívá k plnění cílů stanovených v jejich programech rozvoje venkova. V roce 2021 Komise rovněž provedla dvě hodnocení dopadu SZP na [změnu klimatu](#) a [přírodní zdroje](#). V obou hodnoceních se uvádělo, že nebylo možné zhodnotit přímý přínos zvláštních opatření k plnění cílů SZP.

Stávající nástroje EU nejsou vhodné k analyzování dopadu na ekologické zemědělství

67 Komise k analýze dopadu finanční podpory EU na ekologické zemědělství, pokud jde o plnění cílů stanovených na úrovni EU, používá hlavně ekonomické údaje o ekologických zemědělských podnicích ze zemědělské účetní datové sítě (FADN)³⁹. Síť FADN poskytuje údaje o příjmech jednotlivých zemědělských podniků a pracovníků, intenzitě práce a nákladech na hnojiva, pesticidy a veterinární přípravky.

68 Z 80 000 zemědělských podniků zařazených do databáze je 10 % ekologických. Tyto zemědělské podniky jsou nerovnoměrně rozprostřeny v členských státech a nejsou reprezentativní⁴⁰. To představuje zásadní omezení pro využívání sítě FADN k analýze dopadu ekologického zemědělství. V listopadu 2023 byla síť FADN nahrazena Datovou sítí pro udržitelnost zemědělských podniků (FSDN)⁴¹, která dosud nebyla uvedena v činnost.

69 Akční plán pro podporu ekologické produkce EU v roce 2021 obsahuje opatření na průběžně shromažďování údajů o environmentálních, hospodářských a sociálních přínosech ekologického zemědělství, a to počínaje rokem 2022. Síť FSDN bude navíc k hospodářským údajům, které se již shromažďují, shromažďovat také environmentální

³⁸ Příloha IV, bod 4 písm. i) [prováděcího nařízení Komise \(EU\) 2022/1475](#).

³⁹ Společné výzkumné středisko, *Analysing the Feasibility of Counterfactual Methods for Estimating Environmental Effects of the CAP*, 2023.

⁴⁰ Komise, *Agricultural market brief Organic farming in the EU – a decade of growth*, leden 2023, s. 9.

⁴¹ [Nařízení \(EU\) 2023/2674](#).

a sociální údaje ze zemědělských podniků v EU. Komise se však omezením spojeným s ekologickými zemědělskými podniky dosud nezabývala ani v rámci sítě FADN, ani v rámci sítě FSDN.

70 Podle Komise by environmentální údaje v síti FSDN mohly být doplněny s využitím půdního modulu rámcového průzkumu využití půdy a krajinného pokryvu (LUCAS – půda). Tento modul poskytuje informace o degradaci půdy, erozi půdy, zhutnění půdy, znečišťování půdy, změn v úrovních organického uhlíku v půdě a o biologické rozmanitosti. Nástroj však neurčuje, které vzorky pochází z ekologicky obhospodařované půdy.

71 Tyto informace jsou dostupné v členských státech v informačních systémech využívaných k lokalizaci zemědělských pozemků a ke zpracování plateb ze SZP pro zemědělce. V roce 2023 poskytovala Komisi částečný přístup k těmto informacím pouze polovina členských států, a to především z důvodu zachování důvěrnosti.

O odvětví ekologické produkce se shromažďuje méně statistických proměnných

72 Statistické údaje o odvětví ekologické produkce jsou zásadní pro posouzení politiky EU týkající se ekologického zemědělství a pro sledování pokroku akčních plánů EU pro podporu ekologické produkce⁴². Od roku 2008 jsou všechny členské státy povinny⁴³ zasílat Komisi každý rok podrobné údaje o ekologicky obhospodařované půdě, o ekologických plodinách a ekologické živočišné produkci, o ekologicky chovaných hospodářských zvířatech a o počtu ekologických hospodářských subjektů.

73 V roce 2022, kdy aktuálně platné nařízení o ekologické produkci vstoupilo v platnost, byla tato povinnost zrušena a shromažďování statistických údajů o odvětví ekologické produkce se stalo pro členské státy dobrovolným. Dosud pouze osm členských států⁴⁴ oficiálně souhlasilo s tím, že budou i nadále zasílat údaje o ekologickém zemědělství Komisi⁴⁵. Řada agregovaných údajů pro EU, mimo jiné údaje o ekologicky obhospodařované půdě, se tedy za roky 2021 a 2022 již nevypočítává, jelikož chybějí údaje z členských států.

⁴² 20. bod odůvodnění [nařízení \(EU\) 2022/2379](#).

⁴³ Článek 36 [nařízení \(ES\) č. 834/2007](#) a článek 93 [nařízení Komise \(ES\) č. 889/2008](#).

⁴⁴ Španělsko, Finsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Malta, Švédsko a Slovensko.



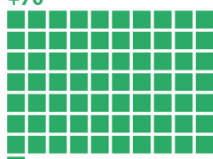


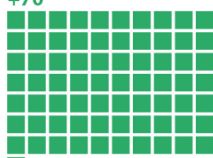
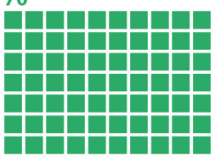
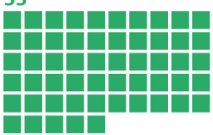









⁴⁵ [Dohoda ESS o ekologických statistikách](#), 12. února 2020.

74 Od roku 2026 začne pro všechny členské státy znovu platit povinnost zasílat statistiky o ekologickém zemědělství. Údaje budou shromažďovány spolu s jinými zemědělskými statistikami na základě [nařízení o statistice zemědělských vstupů a výstupů](#), známého též jako nařízení SAIO. Podle Komise se tak bude lépe prokazovat kvalita, protože členské státy budou muset systematicky zajišťovat soudržnost a konzistentnost mezi údaji o ekologickém zemědělství a jinými zemědělskými údaji.

75 Podle nařízení o statistice zemědělských vstupů a výstupů se nyní budou shromažďovat nové údaje o tom, jak velká část ekologicky obhospodařované půdy se ošetřuje pesticidy, a o použitém množství, což představuje zlepšení. Ve srovnání s nařízením o ekologické produkci bude toto nařízení vyžadovat méně statistických proměnných o ekologickém zemědělství – viz [obrázek 15](#). Komise tedy již v roce 2022 omezila množství shromažďovaných údajů o odvětví ekologické produkce.

Obrázek 15 – Od roku 2022 se o ekologickém zemědělství a produkci shromažďuje méně údajů

■ = počet shromažďovaných statistických proměnných

Shromažďované údaje	2009–2021 na základě nařízení o ekologické produkci	2022–2025 na základě dobrovolné dohody	od roku 2026 na základě nařízení o statistice zemědělských vstupů a výstupů	Od roku 2026 se na základě nařízení o statistice zemědělských vstupů a výstupů údaje již neshromažďují
Ekologické hospodářské subjekty	17 	17 		například ekologičtí producenti, zpracovatelé (podle jednotlivých odvětví), dovozci a vývozci
Plocha pro pěstování plodin, na které dochází k přechodu k ekologickému zemědělství	+70  (...)	3 	4 	vše kromě celkové zemědělské půdy, orné půdy, trvalých kultur a trvalých travních porostů
Plocha pro pěstování plodin, na které došlo k plnému přechodu k ekologickému zemědělství	+70  (...)	70 	55 	například údaje o plodinách ve sklenících a úhorech
Ekologická rostlinná produkce	60 	60 	50 	například údaje o pšenici a špaldě, luskovinách a bílkovinných plodinách, kořenových plodinách, olejninách, prádlných plodinách, tabáku a chmelu
Ekologický chov zvířat	20 	7 	7 	například údaje o koních, králících, drůbeži kromě nosnic a včelstvech
Ekologická živočišná produkce	20 	20 	15 	například údaje o drůbeži kromě kuřat, buvolím mléku a medu

Zdroj: EÚD na základě dotazníků Eurostatu a prováděcích aktů nařízení o statistice zemědělských vstupů a výstupů.

76 Zlepšení kvality informací o trhu s ekologickými potravinovými produkty je potřebou odvětví ekologické produkce EU⁴⁶ již po dlouhou dobu. Ale shromáždění více údajů je spojeno s dodatečnými náklady jak pro členské státy, tak pro Komisi. V roce 2021 začala Komise každý měsíc zveřejňovat údaje o [cenách ekologických potravinářských produktů](#) s cílem doplnit již shromažďované statistické údaje⁴⁷. Ačkoliv jde o krok správným směrem, údaje trpí závažnými problémy s kvalitou (tj. nejsou srovnatelné mezi jednotlivými členskými státy, ceny se shromažďují v různých fázích potravinového řetězce a významné množství údajů chybí).

77 Členské státy mohou rovněž shromažďovat dodatečné vnitrostátní tržní údaje o ekologických produktech. Během naší auditní návštěvy v členských státech jsme zjistili, že Itálie a Rumunsko ve svých akčních plánech pro ekologickou produkci vyzdvihly nutnost zlepšit transparentnost trhu tím, že budou mít lepší údaje o vnitrostátní spotřebě a o pohybech ekologických produktů v EU. Dosud však v tomto ohledu nevykonaly žádnou činnost. V Rakousku orgány nakupují podrobné údaje o vnitrostátním trhu od soukromých poskytovatelů údajů. V Dánsku podrobné údaje o trhu shromažďuje vnitrostátní statistický úřad – viz [rámeček 7](#).

Rámeček 7

Dánsko shromažďuje podrobné tržní údaje o odvětví ekologické produkce

V Dánsku shromažďuje a zveřejňuje roční tržní údaje o odvětví ekologické produkce dánský vnitrostátní statistický úřad. Dánské maloobchodní subjekty mají právními předpisy stanovenou povinnost poskytovat podrobné údaje o:

- prodeji ekologických produktů na vnitrostátním trhu a do všech zemí mimo Dánsko a o použitých prodejních kanálech,
- nákupech ekologických produktů z jiných členských států nebo ze zemí mimo EU,
- obratu a tržním podílu podle jednotlivých skupin produktů.

⁴⁶ Akční plány EU pro podporu ekologické produkce.

⁴⁷ Od roku 2021 musejí členské státy oznamovat Komisi měsíční ceny souboru ekologických produktů ([nařízení \(EU\) 2019/1746](#), kterým se mění nařízení 2017/1185 – příloha II).

Závěry a doporučení

78 Celkově jsme dospěli k závěru, že jak unijní, tak vnitrostátní politiky pro odvětví ekologické produkce vykazují nedostatky. Finanční prostředky ze SZP byly použity k rozšíření zemědělské plochy vyčleněné na ekologické zemědělství, aniž by se dostatečně zohlednily environmentální a tržní cíle stanovené v politice EU pro ekologické zemědělství. V neposlední řadě nemohl být dopad této politiky posouzen kvůli omezeným údajům.

79 Zjistili jsme, že politika EU pro odvětví ekologické produkce je oslabena nedostatky ve strategickém rámci. Komise používá akční plány k řízení rozvoje tohoto odvětví. Ačkoliv akční plán na období 2021–2027 představuje oproti předchozímu plánu zlepšení, jeho tři hlavní cíle stále nezahrnují vyčíslitelné cílové hodnoty ani nástroje k měření pokroku. Cíl EU, aby do roku 2030 bylo 25 % zemědělské půdy obhospodařováno ekologicky, není doplněn cíli, které by se vztahovaly na jiné prvky tohoto odvětví. Neexistuje žádná strategie ani cíle EU pro odvětví ekologické produkce po roce 2030 (body [19–24](#)).

80 Pro podporu politik EU jsou nezbytná opatření na vnitrostátní úrovni. Zjistili jsme, že členské státy vypracovaly vnitrostátní politiky pro odvětví ekologické produkce s různou rychlostí a na různé úrovni kvality. Při plánování finančních prostředků v rámci SZP se zvláštními potřebami svých odvětví ekologické produkce zabývaly pouze částečně (body [25–35](#)).

Doporučení 1 – Posílit strategický rámec EU pro odvětví ekologické produkce a zlepšit provázanost s podporou ze SZP

Komise by měla:

- a) zlepšit strategii EU pro odvětví ekologické produkce tím, že
 - i) vymezí dlouhodobou vizi pro toto odvětví po roce 2030;
 - ii) stanoví měřitelné cíle a ukazatele založené na výchozím scénáři, aby bylo možné posuzovat dosažený pokrok;
 - iii) zváží dodatečné cíle, které by doplnily cíl týkající se 25 % plochy vyčleněné na ekologické zemědělství, aby zajistila celkový rozvoj tohoto odvětví (např. aby se podpořila produkce a spotřeba ekologických produktů);
- b) v rámci SZP po roce 2027 podporovat členské státy v tom, aby lépe provázaly používání podpory ze SZP s potřebami, které určily v odvětví ekologické produkce.

Cílové datum provedení: a) do konce roku 2026 a b) do konce roku 2027.

81 Zjistili jsme, že členské státy nezajistily jednotné provádění ekologických pravidel a jen zřídka do podpory ze SZP určené na ekologické zemědělství začlenily ekologické zásady nad rámec právních požadavků (body 37–43). Rozšířené používání výjimek pro neekologická osiva nemotivuje zemědělce k produkci ekologických osiv a rozvoji tohoto trhu (body 44–51). Kromě podpory rozšiřování ekologického zemědělství nezaměřily členské státy finanční prostředky ze SZP dostatečně dobře na posílení postavení zemědělců v hodnotovém řetězci a na další rozvoj odvětví ekologické produkce (body 52–59)

Doporučení 2 – Lépe začlenit environmentální a tržní cíle ekologického zemědělství do SZP

Komise by měla:

- a) poskytnout členským státům pokyny aby uplatňovaly pravidla vymezená v nařízení o ekologické produkci jednotně a aby lépe začleňovaly ekologické zásady do podpory ze SZP na ekologické zemědělství;
- b) posoudit, jak finanční prostředky ze SZP přispívají k hospodářské udržitelnosti ekologického zemědělství, aby se tak mohla lépe zacílit podpora v rámci SZP po roce 2027 na odvětví ekologické produkce;
- c) analyzovat používání všech povolení a výjimek v rámci ekologického zemědělství a případně zajistit vhodná nápravná opatření.

Cílové datum provedení: do konce roku 2026.

82 SZP podporuje ekologické zemědělství hlavně kvůli očekávaným environmentálním a klimatickým přínosům. Rámec monitorování a hodnocení zavedený Komisí a členskými státy však umožňuje pouze sledování výdajů EU, ale nikoliv posuzování jejich dopadu (body 61–66). Komise by mohla posoudit dopad podpory SZP prostřednictvím jiných stávajících nástrojů EU, ty ale neobsahují informace relevantní pro ekologické zemědělství (body 68–71). Proces tvorby politik je i nadále ovlivněn omezenou dostupností údajů o odvětví ekologické produkce, včetně údajů o trhu s ekologickými produkty (body 72–77).

Doporučení 3 – Zajistit dostupnost relevantních údajů umožňujících posoudit rozvoj ekologického zemědělství

Komise by měla:

- a) na základě již shromážděných údajů spolupracovat s členskými státy na vyhodnocení přínosu podpory ze SZP určené na ekologické zemědělství z hlediska plnění cílů SZP;
- b) shromažďovat relevantní a reprezentativní informace o ekologickém zemědělství v rámci sítě FSDN, aby bylo možné posoudit dopad podpory ze SZP;
- c) analyzovat nutnost shromažďovat podrobnější údaje o odvětví ekologické produkce (např. ekologické hospodářské subjekty, plocha, na které dochází k přechodu na ekologické zemědělství) na podporu rozhodnutí o příslušných politikách.

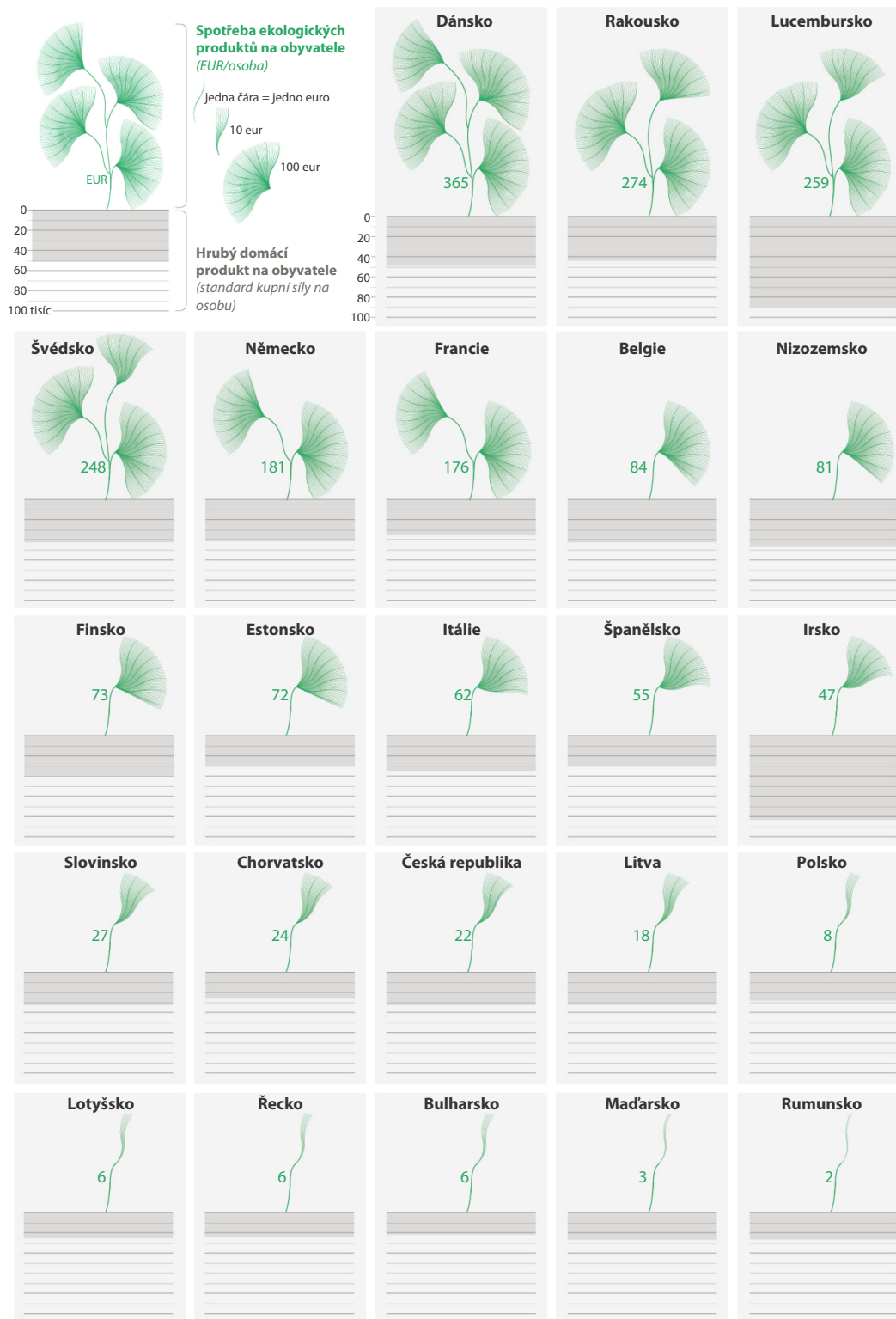
Cílové datum provedení: a) a b) do konce roku 2027, c) do konce roku 2028.

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Joëlle Elvingerová, členka Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 10. července 2024.

Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

Příloha – Spotřeba ekologických produktů v členských státech



Pozn.: na Kypru, Maltě, v Portugalsku a na Slovensku nejsou k dispozici žádné údaje o spotřebě ekologických produktů.

Zdroj: EÚD na základě statistických údajů FIBL o maloobchodních tržbách týkajících se ekologických produktů a údajů Eurostatu o hrubém domácím produktu (údaje ke dni 12. dubna 2024).

Použité zkratky

CMEF: společný rámec pro monitorování a hodnocení

EZFRV: Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova

FADN: zemědělská účetní datová síť

FSDN: Datová síť pro udržitelnost zemědělských podniků

LUCAS: rámcový průzkum využití půdy a krajinného pokryvu

PMEF: rámec pro výkonnost, monitorování a hodnocení

SZP: společná zemědělská politika

Glosář

Dodavatelské řetězce ekologických produktů: všechny činnosti prováděné za účelem dodání ekologických produktů konečnému spotřebiteli, včetně zejména zemědělské činnosti, zpracování, distribuce a maloobchodu.

Horizont 2020: program EU pro financování výzkumu a inovací na období 2014–2020.

Horizont Evropa: program EU pro financování výzkumu a inovací na období 2021–2027.

Obhospodařovaná zemědělská půda: celková plocha zemědělské půdy, která se skládá z orné půdy, trvalých travních porostů, trvalých kultur a domácích zahrad.

Program rozvoje venkova: soubor vnitrostátních nebo regionálních víceletých cílů a opatření schválených Komisí pro provádění politiky EU v oblasti rozvoje venkova.

Společná zemědělská politika: jednotná společná zemědělská politika EU sestávající z dotací a různých dalších opatření, které mají zaručit potravinové zabezpečení, zajistit přiměřenou životní úroveň zemědělců v EU, podporovat rozvoj venkova a chránit životní prostředí.

Zelená dohoda pro Evropu: strategie EU pro růst schválená v roce 2019, jejímž cílem je zajistit, aby EU dosáhla do roku 2050 klimatické neutrality.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-19>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/publications/sr-2024-19>

Auditní tým

EÚD ve zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co největší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost nebo zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá členka EÚD Joëlle Elvingerová. Audit vedla členka EÚD Keit Pentus-Rosimannusová a podporu jí poskytovali vedoucí kabinetu Annikky Lampová a tajemnice kabinetu Daria Bochnarová, vyšší manažerka Ramona Bortnowschiová, vedoucí úkolu Mihaela Văcărașuová a auditoři Grzegorz Grajdura, Vincenza Ferrucciová, Irina Flatová, Anca-Florinela Cristescuová a Mateusz Minich. Laura McMillanová zajišťovala jazykovou podporu. Alexandra Maziluová zajišťovala grafickou podporu.



Zleva doprava: Irina Flatová, Vincenza Ferrucciová, Ramona Bortnowschiová, Annikky Lampová, Keit Pentus-Rosimannusová, Grzegorz Grajdura, Mihaela Văcărașuová, Daria Bochnarová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2024

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, jako patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

HTML	ISBN 978-92-849-2924-5	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/620484	QJ-AB-24-019-CS-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2928-3	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/863143	QJ-AB-24-019-CS-N

Ekologickým zemědělstvím se rozumí zemědělský postup, při němž se k produkci potravin využívají přírodní látky a procesy. Komise stanovila cíl obhospodařovat do roku 2030 25 % zemědělské půdy EU ekologicky – což je výrazný nárůst oproti 10,5 % v roce 2022. Zjistili jsme, že ve strategii EU týkající se ekologického zemědělství chybí důležité prvky, jakými jsou například vyčíslitelné cíle nebo způsob měření dosaženého pokroku. Finanční prostředky EU přidělené na ekologické zemědělství, které na období 2014–2022 činily 12 miliard EUR, pomohly zvýšit plochu ekologické produkce, ale environmentální ani tržní cíle nebyly dostatečně zohledněny. Kromě toho nebylo kvůli omezeným údajům možné posoudit dopad této politiky. Předkládáme doporučení, jak zlepšit strategii a účinnost finančních prostředků EU určených pro odvětví ekologické produkce.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors