

Zvláštní zpráva

Biologická rozmanitost v zemědělství: přínos SZP úbytek nezastavil



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–VIII
Úvod	01–13
Úbytek biologické rozmanitosti zemědělské půdy je značnou hrozbou	01–08
Mezinárodní opatření a opatření EU k zastavení úbytku biologické rozmanitosti	09–13
Rozsah a koncepce auditu	14–18
Připomínky	19–73
Nedostatky v koncepci strategie EU pro oblast biologické rozmanitosti, její koordinaci se SZP a jejím monitorování	19–37
Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti není ve vztahu k cíli 3a dostatečně důsledná a související ukazatele mají nedostatky	20–27
EU nemá strategii pro ochranu genetické rozmanitosti	28–30
Komise své výdaje na biologickou rozmanitost nadhodnocuje	31–37
Většina finančních prostředků SZP má na biologickou rozmanitost jen malý pozitivní dopad	38–60
Většina přímých plateb nepomáhá zachovávat a zvyšovat biologickou rozmanitost zemědělské půdy	39–40
Režim sankcí u podmíněnosti nemá na biologickou rozmanitost zemědělské půdy žádný zřejmý dopad	41–50
Potenciál ekologizace pro zlepšení biologické rozmanitosti nebyl dostatečně využit	51–60
Některé režimy rozvoje venkova mají potenciál zlepšit biologickou rozmanitost zemědělské půdy	61–73
Největší potenciál zachovat či posílit biologickou rozmanitost zemědělské půdy mají agroenvironmentálně-klimatická opatření, síť Natura 2000 a ekologické zemědělství	62–64
Méně náročná agroenvironmentálně-klimatická opatření mají vyšší míru účasti	65–67

U zemědělců hospodařících na orné půdě je méně pravděpodobné, že se zaváží dodržovat agroenvironmentální opatření relevantní pro biologickou rozmanitost	68–69
Režimy založené na výsledcích mají pozitivní efekt, ale zemědělci je využívají méně často	70
Několik ukazatelů rozvoje venkova se zaměřuje na výsledky a řada z nich nebyla již nějakou dobu aktualizována	71–73
Závěry a doporučení	74–82

Přílohy

Příloha I – Hlavní auditní práce na úrovni členského státu

Příloha II – Ukazatele biologické rozmanitosti

Pojmy a zkratky

Odpovědi Komise

Harmonogram

Auditní tým

Shrnutí

- I** Počet a různorodost druhů na evropské zemědělské půdě, tzv. biologická rozmanitost zemědělské půdy, se již po mnoho let snižuje. Od roku 1990 klesla populace polního ptactva o 30 % a lučních motýlů o více než 30 %.
- II** V roce 2011 schválila Komise strategii pro oblast biologické rozmanitosti, jejímž cílem bylo zastavit úbytek biologické rozmanitosti a degradaci ekosystému do roku 2020 a v co největší míře biologickou rozmanitost i ekosystém obnovit. Konkrétně se zavázala zvýšit podíl zemědělství a lesnictví na zachování a posílení biologické rozmanitosti. Učinila tak v kontextu mezinárodního závazku splnit tento cíl, který vyplývá z ratifikace Úmluvy OSN o biologické rozmanitosti všemi členskými státy i samotnou EU.
- III** V období 2014–2020 Komise plánovala vynaložit na biologickou rozmanitost 8,1 % rozpočtu EU (86 miliard EUR) a 77 % této částky (66 miliard EUR) z prostředků společné zemědělské politiky (SZP). Role EU při ochraně a posilování biologické rozmanitosti zemědělské půdy je klíčová, protože EU prostřednictvím právních předpisů stanovuje environmentální normy a spolufinancuje většinu výdajů členských států na zemědělství.
- IV** Cílem tohoto auditu bylo posoudit přínos SZP k zachování a posílení biologické rozmanitosti. Prověřovali jsme snahu EU dosáhnout cílů biologické rozmanitosti stanovených pro rok 2020 a předkládáme doporučení, která budou využita při probíhajících přípravách právních předpisů pro SZP na období 2021–2027 a při provádění nové strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti po roce 2020.
- V** Posuzovali jsme, zda EU koncipovala svou strategii pro biologickou rozmanitost a právní rámec SZP na období 2014–2020 tak, aby více přispívala k ochraně biologické rozmanitosti. Rovněž jsme zkoumali, jak Komise monitoruje a hodnotí pokrok k dosažení cíle pro zemědělství stanoveného ve strategii pro oblast biologické rozmanitosti pro rok 2020. V neposlední řadě jsme posuzovali, nakolik ke splnění tohoto cíle pro zemědělství do roku 2020 přispěla opatření EU a členských států.

VI Zjistili jsme, že formulace cíle pro zemědělství a opatření ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 znesnadňuje měření pokroku. Rovněž jsme zaznamenali, že tato opatření nejsou koordinována s politikou a strategií EU, což vede mimo jiné k tomu, že se dostatečně nezaměřují na úbytek genetické rozmanitosti. Dospěli jsme k závěru, že způsob, jakým Komise sleduje výdaje SZP na biologickou rozmanitost, je nespolehlivý.

VII Účinek přímých plateb ze SZP (které představují 70 % výdajů EU na zemědělství) na biologickou rozmanitost zemědělské půdy je v případech, kdy je znám, pouze omezený. Některé požadavky spojené s přímými platbami, zejména ekologizace a podmíněnost, mohou biologickou rozmanitost zlepšit, avšak Komise a členské státy upřednostňovaly možnosti s malým dopadem. Pro zachování a posílení biologické rozmanitosti mají nástroje EU pro rozvoj venkova větší potenciál než přímé platby. Členské státy však opatření rozvoje venkova s velkým dopadem, jako jsou režimy založené na výsledcích nebo tzv. tmavozelené režimy, uplatňují relativně zřídka.

VIII Komisi doporučujeme, aby:

- 1) zlepšila koordinaci a koncepci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti pro období po roce 2020 a za tímto účelem také přesněji sledovala výdaje;
- 2) zvýšila přínos přímých plateb k biologické rozmanitosti zemědělské půdy;
- 3) zvýšila přínos rozvoje venkova k biologické rozmanitosti zemědělské půdy;
- 4) vypracovala spolehlivé ukazatele, které jí umožní posuzovat dopad SZP na biologickou rozmanitost zemědělské půdy.

Úvod

Úbytek biologické rozmanitosti zemědělské půdy je značnou hrozbou

01 Je všeobecně známo, že dochází ke globálnímu úbytku **biologické rozmanitosti**. V roce 2019 Mezivládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby (IPBES) varovala, že k tomuto úbytku dochází v historii lidstva bezprecedentním tempem – aktuálně celosvětově hrozí vyhynutí jednomu milionu živočišných a rostlinných druhů¹. V lednu 2020 Světové ekonomické fórum označilo ztrátu biologické rozmanitosti a kolaps ekosystémů za jednu z pěti hlavních hrozeb, jimž svět čelí², a to jak z hlediska pravděpodobnosti, tak z hlediska dopadu.

02 Ve zprávě o stavu životního prostředí Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) z roku 2019³ se uvádí, že intenzifikace zemědělství je jednou z hlavních příčin úbytku biologické rozmanitosti a degradace ekologických systémů v Evropě. V mnoha oblastech Evropy přeměnila intenzifikace dřívě rozmanitou krajinu, tvořenou mnoha malými poli a stanovišti, na jednolitý nepřerušovaný celek obhospodařovaný velkými zařízeními a výrazně menším počtem pracovníků (viz **obrázek 1**). To vedlo k poklesu četnosti a rozmanitosti přirozené vegetace a v důsledku toho také zvěře⁴. Autoři německé studie z roku 2017, která měřila celkovou biomasu hmyzu pomocí pastí umístěných v 63 chráněných přírodních oblastech s cílem získat informace o stavu a populačních trendech místních druhů, odhadují sezónní pokles biomasy létajícího hmyzu za 27 let na 76 % a pokles v polovině léta na 82 %⁵. I když bylo vyčíslení uváděné v této zprávě zpochybněno, jiné zprávy závěr o obecném trendu potvrzují⁶.

¹ IPBES: „Global assessment report on biodiversity and ecosystem services“, 2019.

² Světové ekonomické fórum: „The Global Risks Report“, 2020.

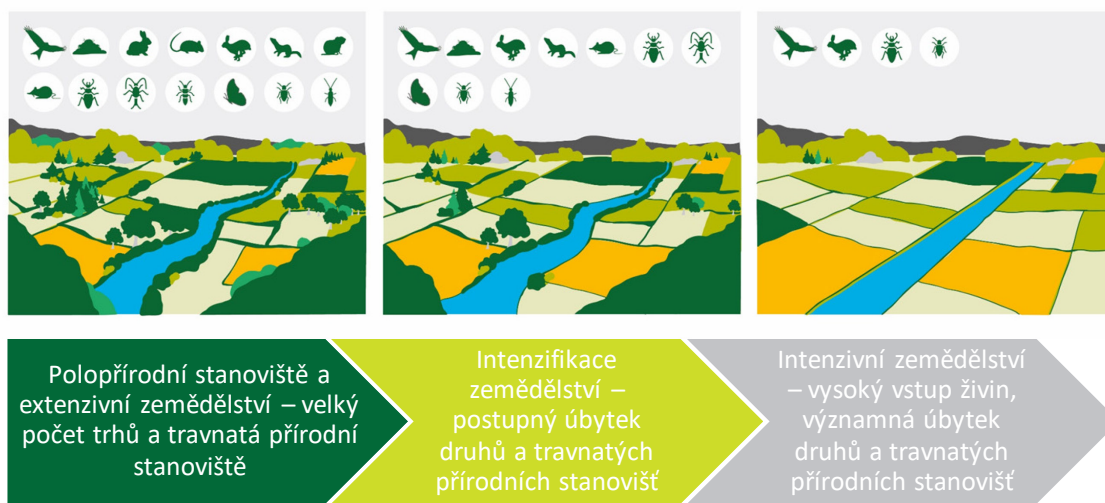
³ EEA: „Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020“, 2019.

⁴ IPBES: „Regionální hodnotící zpráva o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách pro Evropu a Střední Asii“, 2018.

⁵ Hallmann et al.: „More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas“, *PLoS ONE* 12, 2017.

⁶ Early, C.: „Insect armageddon – the devil is in the detail“, *Ecologist*, 3. listopadu 2017.

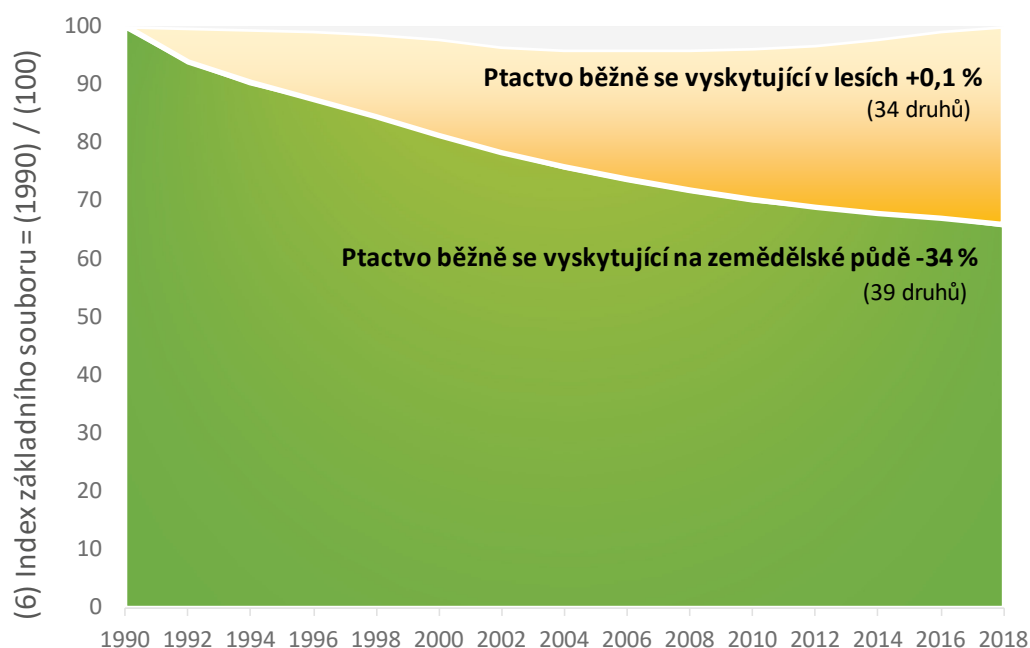
Obrázek 1 – Pokles biologické rozmanitosti zemědělské půdy v důsledku intenzifikace využívání půdy



Zdroj: EÚD.

03 Populace ptáků na zemědělské půdě se považují za dobrý ukazatel změn v biologické rozmanitosti zemědělské půdy, protože ptáci mají významnou roli v potravinovém řetězci a žijí v mnoha různých typech stanovišť. Z naposledy zveřejněného souhrnného ukazatele populace ptáků vyplývá, že počet druhů ptactva se od roku 1990 snižuje; ukazatel polního ptactva EU vypovídá až o **34% poklesu** u 39 druhů, které se na zemědělské půdě běžně vyskytují. Ve stejném období se ukazatel populace lesních ptáků zvýšil o 0,1 %, což svědčí o tom, že zemědělství je významným faktorem ztráty biologické rozmanitosti (viz [obrázek 2](#)).

Obrázek 2 – Společný ukazatel populace polních a lesních ptáků EU



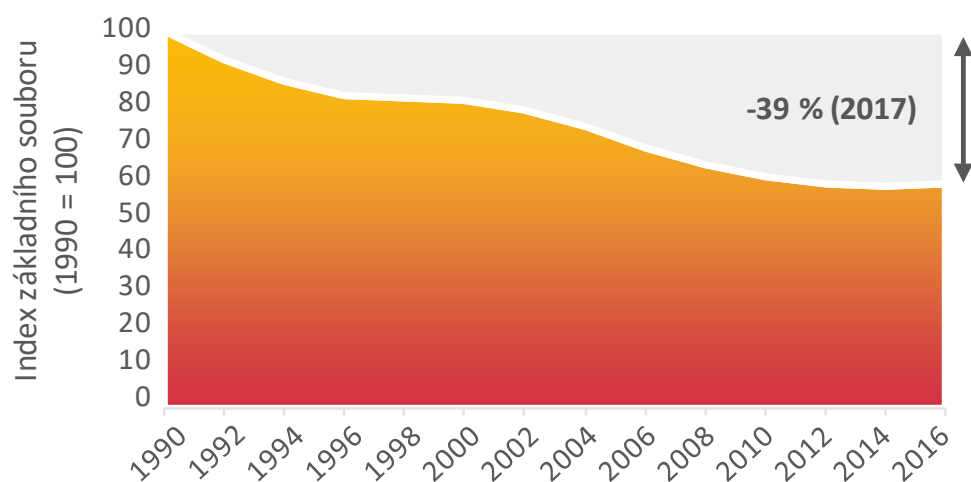
Zdroj: EÚD na základě Eurostatu (2020).

04 Také motýli se podobně jako ptáci vyskytují na mnoha stanovištích a rychle reagují na změny životního prostředí. V pracovním dokumentu útvarů Komise, který je průvodním dokumentem zprávy o přezkumu strategie pro oblast biologické rozmanitosti do roku 2020, se uvádí, že motýli jsou reprezentativní i pro mnoho dalších druhů hmyzu⁷. Poslední [evropský ukazatel travních motýlů](#) je z roku 2017. Ukazuje, že celkové počty 17 běžných motýlů se od roku 1990 snížily o 39 %, což vypovídá o výrazném úbytku biologické rozmanitosti travních porostů (viz [obrázek 3](#)), i když po roce 2013 se situace stabilizovala. Aktuální údaje o monitorování motýlů poskytlo čtrnáct členských států⁸.

⁷ Komise: Pracovní dokument útvarů Komise – „[Posouzení pokroku realizace strategie EU pro oblast biologické rozmanitosti do roku 2020 \(2/3\), provedené EU](#)“, SWD(2015) 187 final, průvodní dokument ke zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě – „[Přezkum strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 v polovině období](#)“, COM(2015) 478 final, s. 20.

⁸ Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Irsko, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko.

Obrázek 3 – Evropský ukazatel lučních motýlů



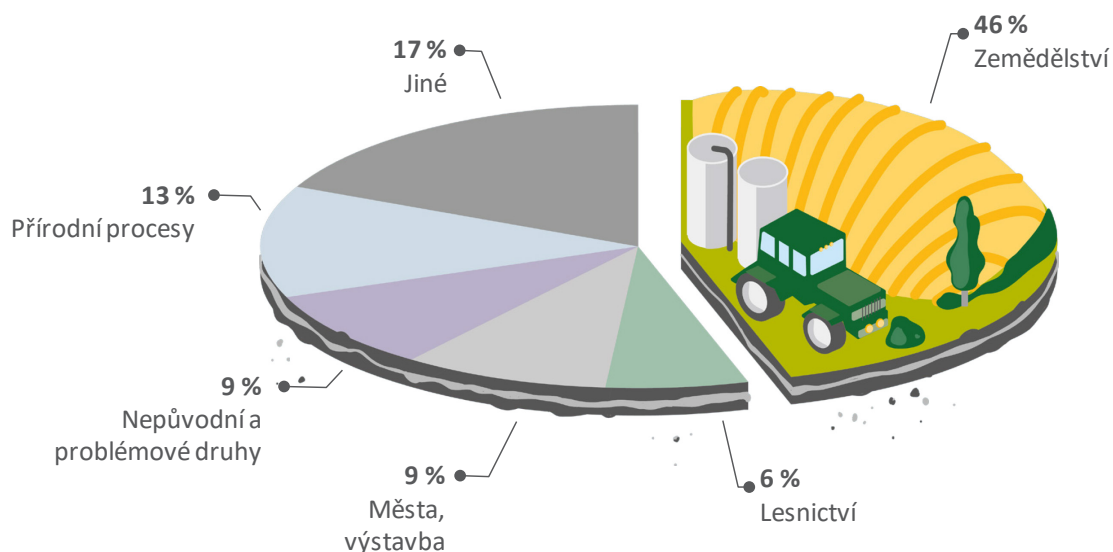
Zdroj: EÚD na základě údajů agentury EEA (2019).

05 Natura 2000 je síť jednak klíčových míst rozmnožování a odpočinku vzácných a ohrožených druhů a jednak některých vzácných typů přírodních stanovišť v EU. Z naposledy zveřejněných zpráv předložených v rámci sítě Natura 2000 a související směrnice o ochraně přírodních stanovišť a směrnice o ochraně ptáků, které hodnotí stav druhů a stanovišť s významem pro EU v období 2013–2018, vyplývá, že situace se ve srovnání s obdobím 2007–2012 zhoršila: podíl přírodních stanovišť, jejichž stav je z hlediska ochrany „nepříznivý“, se zvýšil z 69 % na 72 %⁹. Agentura EEA ve své zprávě z roku 2019¹⁰ uvedla, že zdaleka největším zdrojem tlaku na chráněná travnatá přírodní stanoviště sítě Natura 2000 je zemědělství (viz **obrázek 4**).

⁹ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/state-of-nature-in-the-eu/article-17-national-summary-dashboards/conservation-status-and-trends>.

¹⁰ EEA: „Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020“, 2019.

Obrázek 4 – Hlavní tlaky na travnatá přírodní stanoviště v oblastech sítě Natura 2000



Zdroj: EÚD na základě údajů agentury EEA (2019).

06 Stav biologické rozmanitosti se v Evropě různí, a členské státy se proto potýkají s rozdílnými problémy. Například v závěrech některých studií z Bulharska a Rumunska, o nichž se stále má obecně za to, že si zachovaly bohatou biologickou rozmanitost (mimo jiné díky tradičnějšímu, neintenzivnímu způsobu obhospodařování půdy a menší velikosti zemědělských podniků), se uvádí, že zachování stávajícího stavu biologické rozmanitosti je dostačující¹¹. V jiných členských státech, například Nizozemsku a Německu, kde je intenzivní zemědělství mnohem rozšířenější, považují odborníci za nutné obnovit biologickou rozmanitost v oblastech, v nichž v uplynulých dekádách došlo k úbytku druhů a bohatých přírodních stanovišť¹².

07 V březnu 2020 Komise zveřejnila hodnoticí zprávu o dopadu SZP na přírodní stanoviště, krajinu a biologickou rozmanitost¹³. Podle hodnocení nebylo celkové posouzení dopadu vzhledem k nedostatku vhodných údajů z monitorování možné. Autoři hodnocení dospěli k závěru, že členské státy dostatečně nevyužívaly dostupných nástrojů SZP k ochraně polopřírodních prvků, zejména travních porostů, ani k zajištění

¹¹ Sutcliffe et al.: „Harnessing the biodiversity value of central and eastern European farmland“, *Diversity and Distributions*, 21, 2015.

¹² Erisman et al.: „Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both“, *AIMS Agriculture and Food*, 1(2), 2016; BfN: „Agriculture Report: Biological diversity in agricultural landscapes“, 2017.

¹³ Alliance Environnement: „Hodnocení dopadu SZP na přírodní stanoviště, krajinu a biologickou rozmanitost“, listopad 2019.

toho, aby polopřirodní stanoviště, která by bylo možné obdělávat, byla způsobilá pro přímé platby. Rovněž bylo zjištěno, že členské státy mohly k podpoře koexistence v kontextu zemědělství a biologické rozmanitosti využít širší škály opatření SZP. Koncepce a financování agroenvironmentálně-klimatických opatření (AECM), která poskytují podporu zemědělským podnikům pěstujícím plodiny intenzivně, nebyly natolik atraktivní, aby vedly k nutným změnám ve správě a řízení, které by výsledky v oblasti biologické rozmanitosti zlepšily.

08 Vliv SZP na stav biologické rozmanitosti zemědělské půdy z hlediska EU jako celku není znám. Nicméně studie o situaci v Česku zveřejněná v roce 2019¹⁴ poskytla důkazní informace o tom, že zemědělství se po vstupu země do EU v roce 2004 výrazně zintenzivnilo a že populace ptáků na zemědělské půdě se od té doby zmenšily. Dánská asociace zemědělců mezitím zjistila, že strmý pokles v populacích hmyzu popsáný ve dvou německých studiích z let 2017 (viz bod **02**) a 2019¹⁵ nejsilněji koreluje s ústupem od povinného vyjímání půdy z produkce v pravidlech SZP z roku 2009¹⁶. Evropské hospodářské společenství zavedlo vyjímání půdy z produkce v roce 1988, aby tak přispělo k omezení rozsáhlých a nákladných přebytků produkce v Evropě v rámci systému zaručených cen SZP a ke zlepšení životního prostředí. Zemědělci museli část své půdy z intenzivní produkce vyjmout.

Mezinárodní opatření a opatření EU k zastavení úbytku biologické rozmanitosti

09 V roce 1992 podepsala EU Úmluvu OSN o biologické rozmanitosti (CBD) a její členské státy ji podepsaly v roce 1993. Evropská rada (Rada) schválila úmluvu v roce 1993¹⁷. Všechny strany této úmluvy, včetně EU a jejích členských států, se v roce 2010 zavázaly splnit cíle z Aiči pro biologickou rozmanitost a stanovily globální rámec pro prioritní opatření v oblasti biologické rozmanitosti pro období do roku 2020. Hlavním koordinačním mechanismem v EU je pracovní skupina Rady pro mezinárodní otázky životního prostředí (biologickou rozmanitost). Novým impulzem pro problematiku

¹⁴ Reif et al.: „Collapse of farmland bird populations in an Eastern European country following its EU accession“, *Conservation Letters*, 2019.

¹⁵ Reif et al.: „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level“, *Nature*, 2019.

¹⁶ Deter, A.: „Insektenrückgang: Dänischer Bauernverband sieht Zusammenhang mit EU-Agrarpolitik“, *TopAgrar Premium*, 2019.

¹⁷ Rozhodnutí Rady ze dne 25. října 1993 o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti (93/626/EEC).

biologické rozmanitosti byla agenda pro udržitelný rozvoj 2030 a jejích 17 cílů udržitelného rozvoje, schválená OSN v roce 2015. Hlavní cíle z Aiči a cíle udržitelného rozvoje týkající se biologické rozmanitosti zemědělské půdy uvádí [obrázek 5](#).

Obrázek 5 – Hlavní cíle z Aiči 2020 a cíle udržitelného rozvoje pro rok 2030 týkající se zemědělství



Zdroj: EÚD, na základě publikací OSN.

10 Aby Komise splnila své závazky vyplývající z Úmluvy OSN o biologické rozmanitosti, schválila v roce 1998 sdělení o evropské strategii pro oblast biologické rozmanitosti. V roce 2001 vypracovala svůj první akční plán, který byl následně aktualizován v roce 2006 a posléze v roce 2011 nahrazen strategií EU v oblasti biologické rozmanitosti pro období do roku 2020. Rada (v roce 2011)¹⁸ a Evropský parlament (v roce 2012)¹⁹ tuto strategii, která má šest cílů, schválily. Cíl 3 se zaměřuje na zvýšení podílu zemědělství a lesnictví na zachování a posílení biologické rozmanitosti. Cíl 3a, cíl pro zemědělství, zahrnuje obecný závazek, tři opatření a pět dílčích opatření (viz [obrázek 6](#)).

¹⁸ Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 – závěry Rady (životní prostředí) ze dne 21. června 2011 (ST11978/11).

¹⁹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. dubna 2012 „Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020“ (2011/2307(INI)).

Obrázek 6 – Cíl 3a pro zemědělství ze strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a související opatření

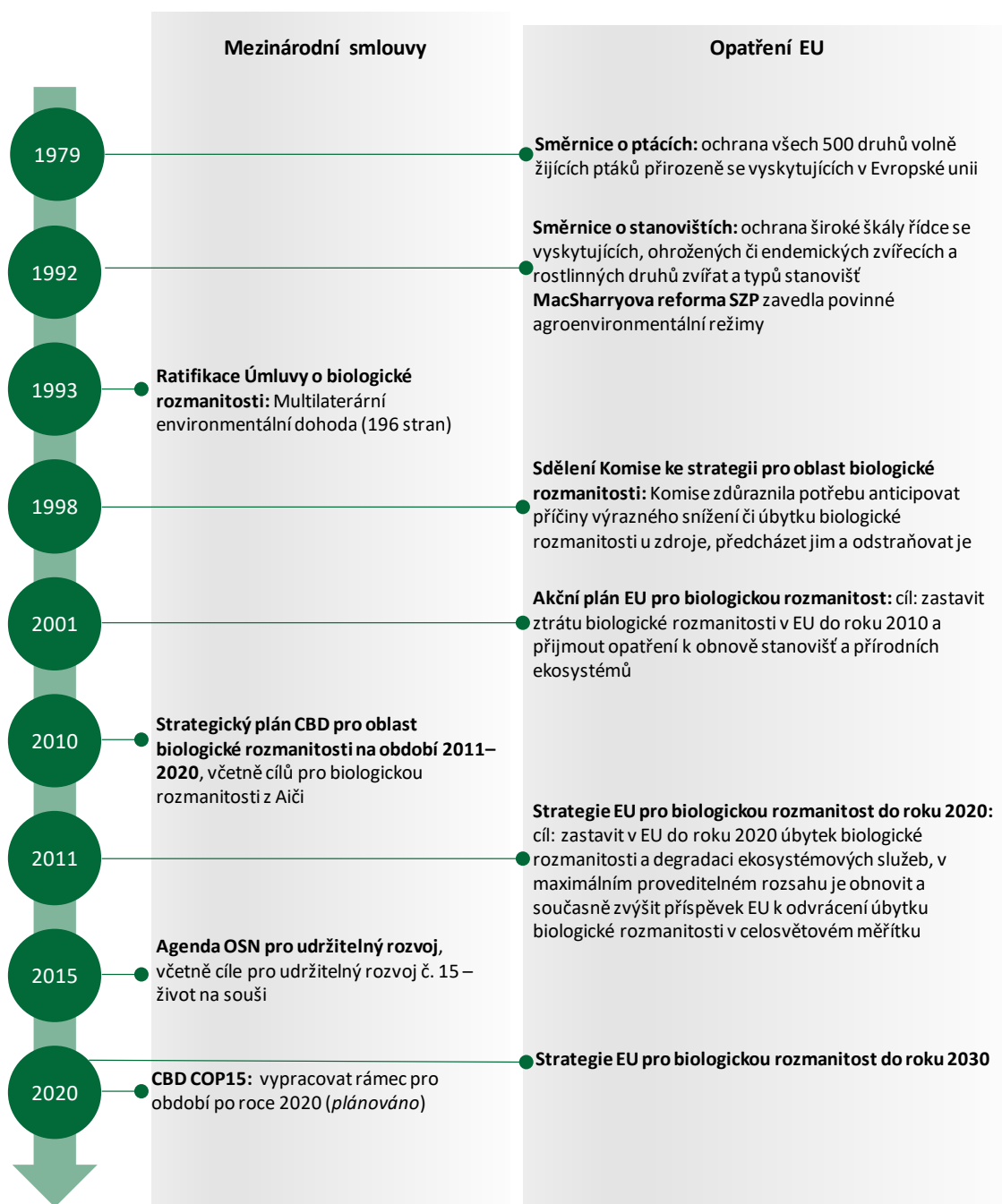


Zdroj: EÚD na základě informací Komise.

11 V rámci Komise nese celkovou odpovědnost za návrhy a provádění právních předpisů a opatření v oblasti životního prostředí Generální ředitelství pro životní prostředí (GŘ ENV). Právními předpisy a opatřeními z oblasti zemědělství se zabývá Generální ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI). Členské státy jsou povinny vyvíjet úsilí, aby tohoto cíle dosáhly, a provádět příslušný dohled.

12 Jelikož platnost stávající strategie pro oblast biologické rozmanitosti letos končí, Komise ve své **Zelené dohodě pro Evropu** oznámila, že počítá s vydáním nové strategie pro období do roku 2030. Nová strategie byla zveřejněna v květnu 2020. Nastiňuje obecné zásady a připravuje agendu konference smluvních stran Úmluvy OSN o biologické rozmanitosti (COP15). V rámci praktické realizace nové strategie Komise rovněž plánuje v průběhu roku 2021 zveřejnit opatření pro následnou kontrolu.

Obrázek 7 – Mezinárodní dohody a opatření EU v oblasti biologické rozmanitosti



Zdroj: EÚD.

13 EU stanoví normy pro zemědělský a ekologický stav prostřednictvím právních předpisů a finanční podporou pro zemědělský sektor. Za období 2014–2020 Komise podle svých výkazů přidělila na biologickou rozmanitost 8,1 % rozpočtu EU (86 miliard EUR). Ve svém [prohlášení k rozpočtu na rok 2020](#) odhaduje, že na financování biologické rozmanitosti ze společné zemědělské politiky dosáhne za celé období 2014–2020 částky 66 miliard EUR (77 % výdajů na biologickou rozmanitost).

Rozsah a koncepce auditu

14 Cílem tohoto auditu bylo posoudit roli SZP v zachování a posilování biologické rozmanitosti podle cíle 3a strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. Zvolili jsme toto téma kvůli velkému úbytku biologické rozmanitosti v Evropě, výrazné míře, v jaké se na něm podílí zemědělství, velkému podílu SZP na rozpočtu EU a aktuálním negativním hodnocením způsobu, jakým je strategie v EU prováděna, zejména pokud jde o cíl pro zemědělství. Tato zvláštní zpráva doplňuje naši zvláštní zprávu o síti Natura 2000²⁰.

15 Naším cílem je vyjádřit doporučení pro probíhající legislativní přípravy SZP na období 2021–2027, pro novou strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 a diskusi a rozhodování v rámci 15. zasedání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (COP15). Obsah nové strategie ani míra, v níž EU pokročila v plnění svých mezinárodních závazků v oblasti biologické rozmanitosti, nebyly předmětem tohoto auditu. Audit rovněž nezahrnuje opylovače, neboť k tomuto tématu vydáme samostatnou zprávu. Odhadovaná číselná hodnota přímého ročního příspěvku hmyzích opylovačů k evropskému zemědělství je 15 miliard EUR²¹.

16 Předmětem auditu byla koncepce, provádění, výsledky a monitorování opatření EU, jejichž cílem je zastavit úbytek biologické rozmanitosti zemědělské půdy v EU. Zaměřili jsme se na ty prvky evropské strategie pro oblast biologické rozmanitosti a odpovídajících strategií členských států, které jsou relevantní pro zemědělství, a na jejich plnění prostřednictvím různých nástrojů, zejména SZP. Soustředili jsme se především na současné programové období (2014–2020), i když pro účely srovnání jsme zkoumali i koncepci, provádění a výsledky obdobných nástrojů SZP z předchozího období (2007–2013). V neposlední řadě jsme zohlednili i legislativní návrhy Komise pro SZP na období po roce 2020.

17 Hlavní auditní otázka zněla: „Přispěla SZP pozitivně k zachování a posílení biologické rozmanitosti?“ Při hledání odpovědi jsme posuzovali:

- o zda EU koncipovala svou strategii pro oblast biologické rozmanitosti a právní rámec SZP na období 2014–2020 tak, aby zajišťovaly lepší ochranu biologické

²⁰ Viz zvláštní zpráva EÚD č. 1/2017: „Provádění sítě Natura 2000 s plným využitím jejího potenciálu vyžaduje více úsilí“

²¹ Potts et al, „Status and trends of European pollinators. Key findings of the STEP project“, 14. ledna 2015.

rozmanitosti, a jak Komise monitoruje a vyhodnocuje pokrok v plnění svého cíle strategie pro oblast biologické rozmanitosti pro zemědělství na rok 2020;

- zda přímé platby měly v období SZP 2014–2020 prokazatelně pozitivní dopad;
- zda se opatření SZP v oblasti rozvoje venkova v období 2014–2020, zejména agroenvironmentálně-klimatická opatření, zaměřovala na biologickou rozmanitost.

18 Důkazní informace jsme získávali následujícím způsobem:

- přezkumem dat a dokumentace, včetně vědeckých, strategických, legislativních a politických dokumentů a pokynů souvisejících s biologickou rozmanitostí v EU a ve vzorku členských států a regionů;
- prostřednictvím pohovorů se zaměstnanci pěti generálních ředitelství Komise (GŘ pro zemědělství a rozvoj venkova, GŘ pro životní prostředí, Eurostatu, Společného výzkumného střediska, GŘ pro výzkum a inovace) a Evropské agentury pro životní prostředí, zástupci nevládních organizací (BirdLife Europe, COPA-COGECA, Ústavu pro evropskou environmentální politiku v Bruselu (IEEP Brussels), Eurogroup for Animals) a národními a regionálními orgány, organizacemi zemědělců a s dalšími subjekty;
- návštěvami pěti členských států s různými profily v oblasti biologické rozmanitosti, zemědělství i krajiny (Kypr, Německo, Irsko, Polsko a Rumunsko);
- návštěvami zemědělských podniků a diskusí se 78 zemědělci ve 14 členských státech (viz [příloha I](#));
- průzkumem v národních a regionálních orgánech devíti dalších členských států / regionů (podrobnosti viz [příloha I](#)).

Dále jsme v říjnu 2019 zorganizovali panelovou diskusi o biologické rozmanitosti zemědělské půdy s odborníky na vědecké disciplíny, politiku a správu z této oblasti. Diskuse nám pomohla ověřit a rozpracovat naše auditní zjištění. Zaměstnanci GŘ AGRI a GŘ ENV se diskuse účastnili jako pozorovatelé.

Připomínky

Nedostatky v koncepci strategie EU pro oblast biologické rozmanitosti, její koordinaci se SZP a jejím monitorování

19 Zkoumali jsme, zda je cíl pro zemědělství pro rok 2020 ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti konkrétní, měřitelný, dosažitelný, realistický a časově vymezený a zda mu opatření EU odpovídají. Rovněž jsme kontrolovali, zda jsou právní předpisy SZP na období 2014–2020 v souladu se strategií EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a s národními iniciativami a zda monitorování prováděné Komisí poskytuje spolehlivé údaje o výdajích EU na biologickou rozmanitost.

Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti není ve vztahu k cíli 3a dostatečně důsledná a související ukazatele mají nedostatky

20 Jak se uvádí na [obrázku 6](#), strategie EU sestává z cílů a opatření. Byla stanovena na dobu deseti let, zatímco rozpočet EU a rámec zemědělské politiky se orientují podle sedmiletého cyklu opatření. V posouzení dopadu z roku 2011, které Komise vypracovala ke strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020, se uvádí, že „orientační“ cíl pro zemědělství 3a je nutno v koncepci reformy SZP konkretizovat, aby bylo možné cíl pro biologickou rozmanitost pro rok 2020 splnit²². Úspěšnost opatření SZP na období 2014–2020 se měří ve vztahu ke třem cílům, včetně udržitelného hospodaření s přírodními zdroji a opatřeními v oblasti klimatu se zaměřením na emise skleníkových plynů, biologickou rozmanitost, půdu a vodu²³.

21 Komise ve své zprávě o [přezkumu strategie pro oblast biologické rozmanitosti do roku 2020 v polovině období](#) uvedla, že nebylo dosaženo výrazného pokroku, zejména u cíle 3 pro zemědělství (cíle 3a) a lesnictví (cíle 3b), a že pro splnění lhůt je zapotřebí vyvinout [větší úsilí](#) (viz [obrázek 8](#)). Nedávná vědecká zjištění²⁴ rovněž potvrzují, jak se

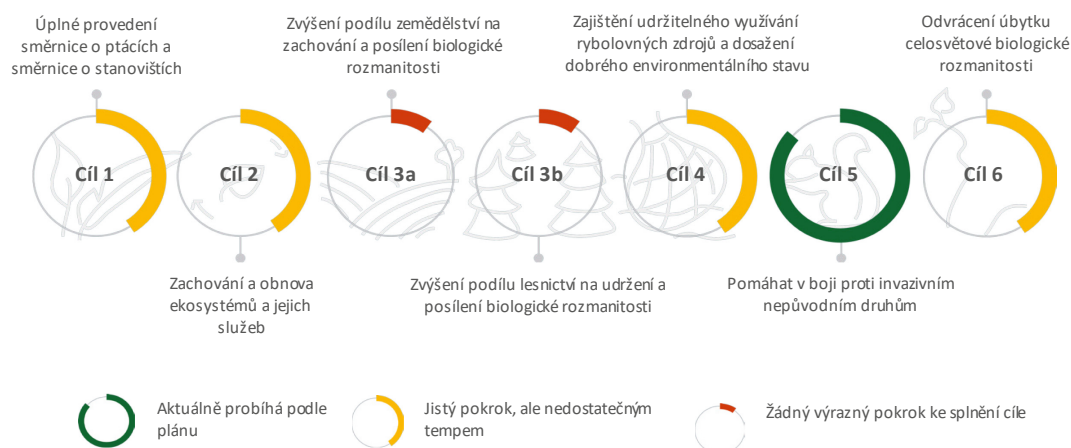
²² Komise: „Impact Assessment Accompanying the Communication—Our Life Insurance, Our Natural Capital: an EU Biodiversity Strategy to 2020“, SEC(2011) 540 final.

²³ Čl. 110 odst. 2 nařízení (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky.

²⁴ Viz např. Langhout: „The EU Biodiversity Strategy to 2020 Progress report 2011–2018“, 2019; Simoncini et al.: „Constraints and opportunities for mainstreaming biodiversity and ecosystem services in the EU’s Common Agricultural Policy: Insights from the IPBES assessment for Europe and Central Asia“, *Land Use Policy*, svazek 88, 2019; EEA: „Evropské životní prostředí – stav a výhled“, 2020:

uvádí v bodech 03–05, že u cíle 3 nebylo od roku 2015 dosaženo žádného měřitelného celkového zlepšení a že tento cíl nebude do roku 2020 splněn.

Obrázek 8 – Hodnocení šesti cílů strategie pro oblast biologické rozmanitosti v polovině období



Zdroj: EÚD na základě informací Komise z roku 2015.

22 Komise prezentovala své legislativní návrhy týkající se SZP na období po roce 2020 v roce 2018. Jedním z devíti konkrétních cílů SZP je přispívat k ochraně biologické rozmanitosti, posilovat ekosystémové služby a zachovávat stanoviště a krajinu²⁵. Harmonogram pro novou strategii v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 platný v době našeho auditu (obecný nástin v roce 2020, následovaný akčním plánem v roce 2021) ztížil zohlednění nové strategie při koncipování opatření SZP pro EU. Členské státy jej však budou mít k dispozici pro vývoj svých vlastních strategických plánů pro SZP v roce 2021.

23 Cíl pro zemědělství (3a) strategie do roku 2020 je rozdělen na jednotlivé oblasti opatření a má jasnou lhůtu; považujeme ho tedy za konkrétní a časově vymezený. Z hlediska dosažitelnosti a relevantnosti má nicméně nedostatky a sám o sobě není vyčíslen, což omezuje možnost měřit, nakolik byl realizován. Strategie místo toho stanoví, že tento cíl musí také přispívat ke splnění cílů 1 a 2, které stanovené cílové hodnoty mají. Cíl 1 se vztahuje na oblasti Natura 2000 a je měřitelný. Uvádí, že do roku 2020 by posouzení druhů a stanovišť chráněných právními předpisy EU na ochranu přírody měla vykazovat lepší stav z hlediska ochrany nebo bezpečný či zlepšený stav

²⁵ Čl. 6 odst. 1 písm. f) návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), COM/2018/392 final.

u 100 % dalších stanovišť a u 50 % dalších druhů. Cíl 2 zahrnuje cíl „obnovení nejméně 15 % zničených ekosystémů“. Ze strategie není zřejmé, jak měřit pokrok při dosahování 15 % cíle nebo to, jak k jeho splnění přispělo zemědělství. Komise ve svém přezkumu strategie do roku 2020 v polovině období uvedla, že cíle obnovy pro vodní útvary bylo „pravděpodobně“ dosaženo (obnoveno 18 %), u žádného dalšího ekosystému však procentní hodnota nebyla uvedena.

24 V roce 2005 začala Komise zavádět zjednodušené ukazatele evropské biologické rozmanitosti (SEBI) k posuzování pokroku při dosahování cílů EU v oblasti biologické rozmanitosti. Nejrelevantnější ukazatele SEBI pro cíl pro zemědělství anebo biologickou rozmanitost zemědělské půdy jsou uvedeny v [příloze II](#). Komise pět těchto ukazatelů pravidelně aktualizovala, osm z nich je však z doby před šesti lety nebo jsou ještě starší. Například poslední dostupné údaje pro „genetickou rozmanitost hospodářských zvířat“ uvádějí stav k roku 2005, a to pouze pro pět členských států, zatímco „oblast s vysokou přírodní hodnotou“ odráží situaci v roce 2006. Tyto datové nedostatky znemožňují sledovat pokrok v plnění ukazatelů SEBI jako celku. Tři pravidelně aktualizované ukazatele vypovídají buďto o nepříznivém trendu (polní ptactvo, travnatá přírodní stanoviště), nebo o stabilizaci (motýli). Zbývající dva ukazatele nelze ke sledování trendů využít. V prvním případě (druhy evropského zájmu) byly výsledky zkráceny změnou metodiky a ve druhém případě (bilance dusíku) jsou nejaktuálnější údaje z roku 2015.

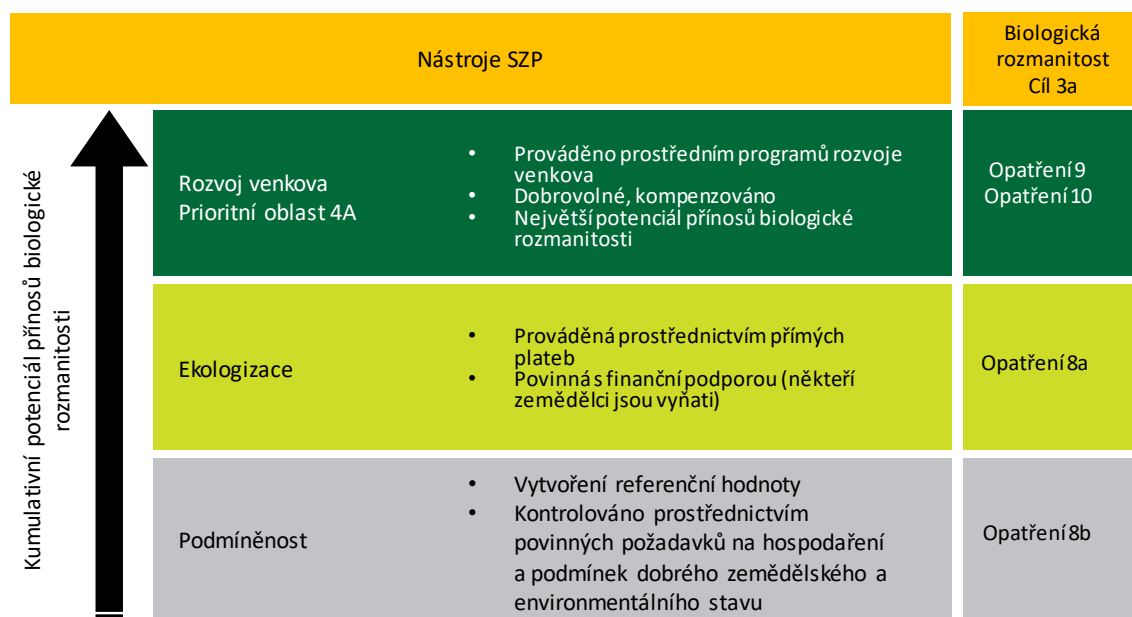
25 Ukazatele pro monitorování dopadu SZP na biologickou rozmanitost jsou součástí agroenvironmentálních ukazatelů a společného rámce pro monitorování a hodnocení (CMEF). Například v rámci SZP na období 2014–2020 používá Komise při měření biologické rozmanitosti na zemědělské půdě „vysokou přírodní hodnotu“ a ukazatele obhospodařované krajiny (viz [příloha II](#)). Kromě zachování biologické rozmanitosti hospodařením s nízkou intenzitou je cílem zemědělství s vysokou přírodní hodnotou nabídnout společenské a environmentální přínosy, jako ukládání CO₂, čistou vodu, prevenci požárů ve volné přírodě, posilování genetické rozmanitosti a ochranu kulturních hodnot. Jak se uvádí v [příloze II](#), všechny tři soubory ukazatelů pracují s konceptem vysoké přírodní hodnoty.

26 Ve společném rámci pro monitorování a hodnocení na období 2007–2013 zavedla Komise tři ukazatele související s vysokou přírodní hodnotou. V období 2014–2020 zachovala ukazatel hospodaření s vysokou přírodní hodnotou, který měří jak kontext, tak dopad. Podle [průzkumu Komise](#) šest členských států (Česko, Řecko, Francie, Lotyšsko, Malta a Rumunsko) a dalších 24 regionů EU v Belgii, Španělsku, Itálii a Portugalsku do roku 2017 neidentifikovalo žádné případy hospodaření s vysokou přírodní hodnotou, ani nezačalo pravidelné monitorování. Poslední zprávy členských států a regionů pro Komisi o pokroku v oblasti rozvoje venkova (červen 2019) tento

stav potvrdily: vyčíslené informace o půdě s vysokou přírodní hodnotou uváděly pouze dvě třetiny zpráv. Některé národní a regionální orgány, například na Kypru a na Maltě, vypracovaly své vlastní systémy pro sběr údajů o vysoké přírodní hodnotě. Hodnoty ukazatele vysoké přírodní hodnoty jednotlivých členských států nejsou srovnatelné, nicméně odrážejí jejich definice tohoto ukazatele. Komise nezahrnula ukazatel vysoké přírodní hodnoty do rámce SZP na období po roce 2020.

27 Posouzení dopadu²⁶ předcházející legislativním návrhům Komise k SZP na období 2014–2020 uznalo důležitost začlenění otázky biologické rozmanitosti do zemědělského sektoru, aby mohl být splněn cíl pro zemědělství strategie pro oblast biologické rozmanitosti. Komise ve svém posouzení uvádí, že očekávala, že hlavní přínos strategie vyplyne z ekologizační složky přímých plateb SZP (viz body 51–60). Komise a členské státy provádí zemědělská opatření strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti prostřednictvím přímých plateb (opatření 8) a programů rozvoje venkova (opatření 9) (viz **obrázek 9**).

Obrázek 9 – Nástroje SZP a jejich vazba na strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020




Zdroj: EÚD.

²⁶ Komise: „Common Agricultural Policy towards 2020“, SEC(2011) 1153.

EU nemá strategii pro ochranu genetické rozmanitosti

28 Opatření 10 strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti na období do roku 2020 stanoví Komisi povinnost podpořit přijímání agroenvironmentálně-klimatických opatření na ochranu genetické rozmanitosti a začít s vývojem související strategie (viz [obrázek 10](#)).

Obrázek 10 – Opatření 10 strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020



Opatření 10: Zachovat v Evropě genetickou rozmanitost v zemědělství

Komise a členské státy budou podporovat **uplatňování agroenvironmentálních opatření** na podporu genetické rozmanitosti v zemědělství a zkoumat možnost **vypracovat strategii** ochrany genetické rozmanitosti

Zdroj: EÚD.

29 Zvyšující se uniformita systémů produkce potravin a naše omezená strava přispívají nejen k úbytku biologické rozmanitosti, ale mají i jiné nevídané důsledky²⁷. Méně genetických zdrojů znamená méně přirozené odolnosti vůči škůdcům, nemocem a zásadním změnám životního prostředí²⁸.

30 Komise nadále podporuje snahu národních států úbytek genetické rozmanitosti prostřednictvím agroenvironmentálně-klimatických opatření a výzkumných projektů zvrátit. Členské státy jako Polsko, Dánsko a Estonsko také vypracovaly národní strategie a programy zaměřené na genetickou rozmanitost zvířat nebo rostlin. Ve studii z roku 2016, kterou zadala Komise, se EU doporučuje vypracovat ucelenou strategii, která by byla v souladu s její strategií pro oblast biologické rozmanitosti a která by směřovala k ochraně a udržitelnému využívání genetické rozmanitosti²⁹. Studie za hlavní faktor úbytku označila intenzifikaci zemědělství, které se zaměřuje na plemena a odrůdy s vysokými výnosy a na nové způsoby hospodaření (s výrazným poklesem pastvy), v jejichž důsledku je téměř 50 % evropských plemen dobytka na pokraji

²⁷ FAO: „The Second Report on the State of the World’s Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“, 2010; FAO: „The State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture“, 2019.

²⁸ EEA: „Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020“, 2019.

²⁹ „Preparatory action on EU plant and animal genetic resources“, závěrečná zpráva Komise, 2016.

vyhnutí nebo ve stavu ohrožení či v kritickém stavu. Osm z devíti orgánů, které se zúčastnily našeho průzkumu, se vyslovilo pro strategii pro ochranu genetické rozmanitosti.

Komise své výdaje na biologickou rozmanitost nadhodnocuje

31 Komise meziročně sleduje, jaká část rozpočtu je vyhrazena na biologickou rozmanitost, ale nestanovila v tomto ohledu žádnou cílovou hodnotu. Údaje o financování biologické rozmanitosti publikuje ve svých zprávách pro CBD a ročně i v návrhu souhrnného rozpočtu EU. V letech 2019 a 2020 plánovala EU vydat přibližně 8 % svého celkového rozpočtu na biologickou rozmanitost (přibližně 13,5 miliardy EUR ročně). Z této částky připadá na SZP 10,3 miliardy za rok. Komise uplatňuje koeficienty ve výši 0 %, 40 % a 100 %, které se s úpravami odvozuji od „ukazatelů z Ria“ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Kritéria Komise pro tyto koeficienty jsou však méně konzervativní než kritéria OECD (viz [tabulka 1](#)).

Tabulka 1 – Kategorie OECD a koeficienty EU pro biologickou rozmanitost

OECD		EU	
Kategorie	Činnosti	Koeficient financování biologické rozmanitosti	Uplatněná kritéria
2	Výdaje na činnosti, jejichž hlavním (primárním) cílem je biologická rozmanitost	100 %	Podpora významně přispívá k cílům biologické rozmanitosti.
1	Výdaje na činnosti, jejichž významným , ale nikoliv hlavním cílem je biologická rozmanitost	40 %	Podpora částečně přispívá k biologické rozmanitosti.
0	Výdaje se na biologickou rozmanitost nezaměřují.	0 %	Příspěvek podpory je nevýznamný.

Zdroj: EÚD, na základě „Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget“, Komise, 2017; Výkaz odhadů pro rok 2020, Komise, 2019.

32 [Obrázek 11](#) ukazuje, jak Komise tyto koeficienty uplatňuje na výdaje SZP. Komise nesleduje ani nekompensuje výdaje z režimů, které by mohly mít negativní dopad na biologickou rozmanitost zemědělské půdy.

Obrázek 11 – Přehled metody používané Komisí pro výpočet výše financování biologické rozmanitosti ze SZP

	Prvek	Koeficient EU pro oblast biologické rozmanitosti	Plánovaný příspěvek pro oblast biologické rozmanitosti v roce 2019
Přímé platby	Ekologizace (30 % přímých plateb)	✘ 40 % =	5,9 miliardy EUR z 43,2 miliardy EUR (tj. ≈ 14 %)
	Podmíněnost (7 % přímých plateb)	✘ 40 % =	
	Zbývajících 63 % přímých plateb	✘ 0 % =	
Rozvoj venkova	Priorita 4 (Obnova, zachování a zlepšení stavu ekosystémů; bez částek pro oblasti s přírodními omezeními)	✘ 100 % =	4,4 miliardy EUR z 14,7 miliardy EUR (tj. ≈ 30 %)
	Oblast zájmu 5E (Podpora ukládání a pohlcování uhlíku)	✘ 40 % =	
	Jiné	✘ 0 % =	

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

33 Komise v souladu s přístupem OECD uplatňuje na výdaje v oblasti rozvoje venkova na „obnovu, zachování a posílení biologické rozmanitosti“ (oblast zájmu 4A), které se konkrétně zaměřují na cíle pro biologickou rozmanitost, 100% koeficient. Tento koeficient rovněž uplatňuje na výdaje na „lepší vodohospodářství“ (4B) a „předcházení erozi půdy a lepší hospodaření s půdou“ (4C). Jelikož však biologická rozmanitost není hlavním cílem těchto dvou oblastí zájmu, kritéria pro uplatnění 100% koeficientu nesplňují.

34 Komise uplatňuje 40% koeficient na všechny ekologické platby, i když jejich pozitivní dopad na biologickou rozmanitost půdy nelze jasně prokázat (viz body 51–60). Ekologické povinnosti jsou navíc obecně nenáročné a povětšinou odrážejí běžnou zemědělskou praxi. Ve zvláštní zprávě č. 21/2017: „Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků“ jsme uvedli, že zemědělci vytvořili prvky ekologizace na pouze asi 3,5 % orné půdy, tj. ne více než na 2 % veškeré zemědělské půdy v EU. Kromě toho vedly nové ekologické povinnosti týkající se trvalých travních porostů ke změně zemědělských postupů jen u 1,5 % zemědělské půdy v EU.

35 Dopad prvku podmíněnosti (sankčního systému) na biologickou rozmanitost zemědělské půdy je problematický a dále o něm pojednáváme v bodech 41–50. Aby Komise zohlednila příspěvek podmíněnosti, uplatňuje na 10 % jiných prvků přímých plateb (přibližně 70 % přímých plateb; viz **obrázek 14**) 40% koeficient. Koeficient se neuplatňuje u režimů rozvoje venkova, např. u financování pro oblasti s přírodními nebo specifickými omezeními, což pro biologickou rozmanitost na zemědělské půdě není o nic přínosnější než režim základní platby. Koeficienty podmíněnosti mohou příspěvek podmíněnosti obecně nadhodnocovat.

36 Kypr, Irsko a Německo nepovažovaly metodiku Komise za přesnou. Irsko a Německo ji proto při vývoji svého vlastního systému sledování biologické rozmanitosti nepoužily. Každá země provedla jedno sledovací šetření na základě vědeckých důkazů. Irsko v rámci svého národního přezkumu výdajů na biologickou rozmanitost uplatnilo šest koeficientů (0 %, 5 %, 25 %, 50 %, 75 % a 100 %).

37 Domníváme se, že kvantifikace v přibližné výši 10 miliard EUR, kterou provedla Komise s uplatněním pouhých tří koeficientů (0 %, 40 % a 100 %), není příliš robustní ani spolehlivá. Naše zjištění jsou v souladu se zjištěními nezávislých studií, které byly provedeny v letech 2015³⁰ a 2017³¹.

Většina finančních prostředků SZP má na biologickou rozmanitost jen malý pozitivní dopad

38 Zkoumali jsme, zda přímé platby, včetně ekologizace a podmíněnosti, v období 2014–2020 měly měřitelný pozitivní dopad na biologickou rozmanitost, který požaduje opatření 8 strategie EU. Opatření 8 je rozděleno do dvou dílčích opatření (viz **obrázek 12**).

³⁰ Medarova-Bergstrom et al.: „Tracking Biodiversity Expenditure in the EU Budget, Final Report for the Commission“, 2014.

³¹ Ernst&Young: „Study on biodiversity financing and tracking biodiversity-related expenditures in the EU budget“, 2017.

Obrázek 12 – Opatření 8 strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a jeho dílčí opatření



Opatření 8: Posílit přímé platby na environmentální veřejné statky v rámci SZP EU

8a) Komise navrhne, aby **přímé platby SZP** odměňovaly **poskytování environmentálních veřejných statků**, které přesahují rámec podmíněnosti

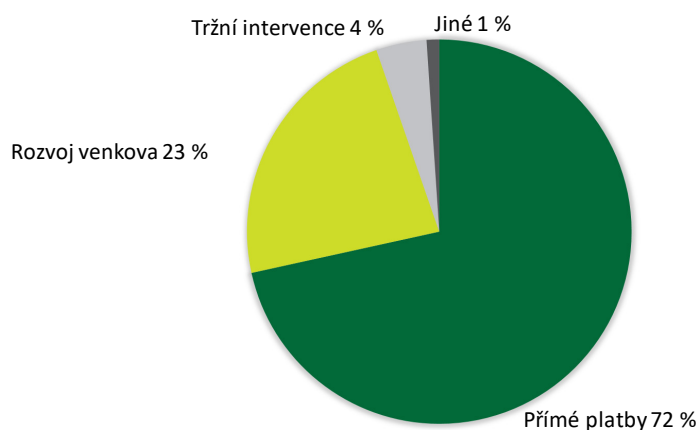
8b) Komise navrhne zlepšit a zjednodušit **normy podmíněnosti GAEC** a uváží začlenění **rámcové směrnice o vodě** do podmíněnosti [...]

Zdroj: EÚD.

Většina přímých plateb nepomáhá zachovávat a zvyšovat biologickou rozmanitost zemědělské půdy

39 Na přímé platby, jejichž objem přesahuje 40 miliard EUR, připadlo v roce 2019 více než 70 % všech zemědělských výdajů EU (viz [obrázek 13](#)). Režimy přímé podpory zahrnují režim základní platby³², v jehož rámci zemědělci aktivují platební nároky v poměru k vykázané způsobilé půdě, dále režim jednotné platby na plochu³³, u něhož se platby také provádějí na základě způsobilé plochy vykázané zemědělci, a „ekologické“ postupy (viz body [51–60](#)).

Obrázek 13 – Rozpočet EU pro zemědělství – platby (2019)



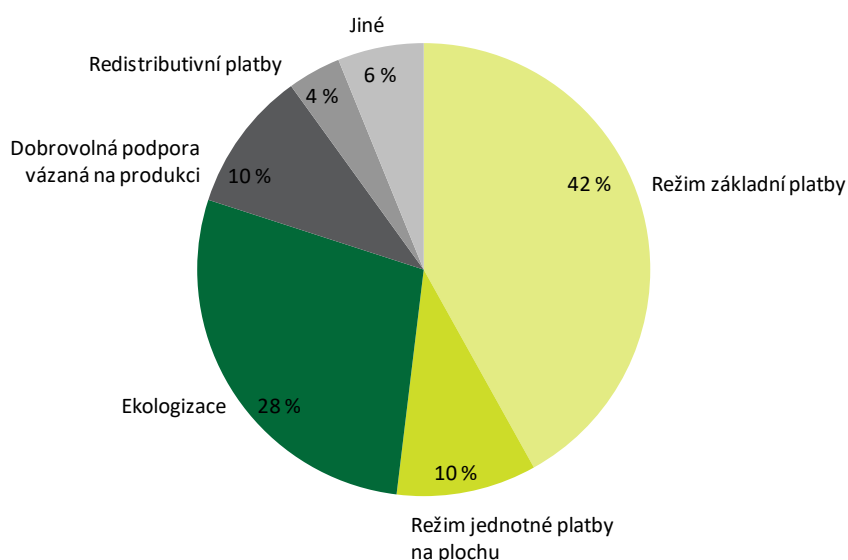
Zdroj: rozpočet EU na rok 2019.

³² Viz zvláštní zpráva EÚD č. 10/2018: „Režim základní platby pro zemědělce – provozně funkční, ale s omezeným odpadem na zjednodušení, cílení a sblížení úrovní podpory“.

³³ Viz zvláštní zpráva EÚD č. 16/2012: „Účelnost režimu jednotné platby na plochu jako přechodného systému na podporu zemědělců v nových členských státech“.

40 Podle orgánů členských států, s jejichž zástupci jsme se setkali, nemá velká většina režimů přímých plateb v EU na biologickou rozmanitost zemědělské půdy žádný přímý měřitelný dopad. Podle vědců může mít dobrovolná, od produkce neoddělená podpora negativní vliv. Tento mechanismus váže přibližně 10 % rozpočtu EU na přímé platby na produkci konkrétních plodin či zvířat (viz **obrázek 14**). Motivuje tak k zachování (či zvýšení) míry podporované činnosti³⁴.

Obrázek 14 – Přímé platby (2018)



Zdroj: EÚD na základě informací Komise. Výroční zpráva o činnosti za rok 2018 – Zemědělství a rozvoj venkova, červen 2019.

Režim sankcí u podmíněnosti nemá na biologickou rozmanitost zemědělské půdy žádný zřejmý dopad

41 Pokud platební agentura zjistí, že zemědělec dostává dotace ze SZP, ale nesplňuje základní povinné požadavky na hospodaření (PPH) a normy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy (GAEC), měla by mu snížit platbu o 1 % až 5 %. Tyto požadavky a normy se však nevztahují na všechny zemědělce v EU, např. na ty, kteří se účastní režimu pro malé zemědělce. PPH se odvozují od uplatňování příslušných článků právních předpisů (např. PPH týkající se sítě Natura 2000, přípravků na ochranu rostlin a dusičnanů), a replikují tedy stávající pravidla. Právní předpisy, z nichž PPH vycházejí, se uplatňují nezávisle na režimu podmíněnosti. Vztahují se na všechny zemědělce v EU bez ohledu na to, zda žádají o podporu ze SZP, či nikoliv. Zemědělci, kteří tyto závazky

³⁴ Brady et al.: „Impacts of Direct Payments – Lessons for CAP post-2020 from a quantitative analysis“, 2017.

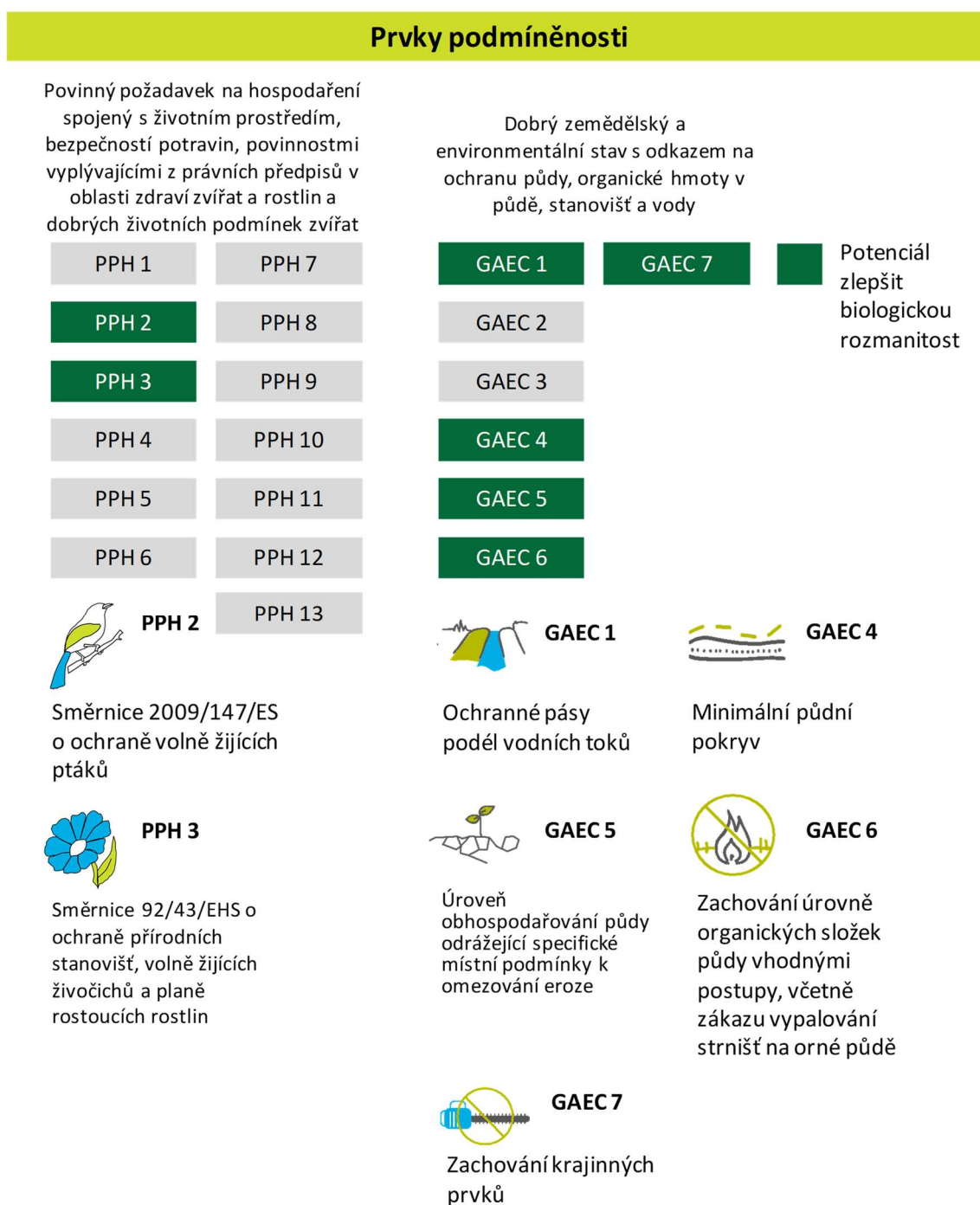
nedodrží, mohou být rovněž sankcionováni podle vnitrostátního práva. Výše druhé sankce může v některých případech převýšit výši první sankce.

42 Legislativní rámec zajišťuje členskými státy při definování obsahu norem GAEC vysokou míru pružnosti. Členské státy rozhodují o svých environmentálních ambicích, definici zemědělských podniků, na které se norma GAEC vztahuje, způsobu, jakým by zemědělské podniky měly normu uplatňovat a jakým vnitrostátní orgány kontrolují soulad, a tak zajišťují hodnotu normy z hlediska biologické rozmanitosti. Ve většině případů kontrolují platební agentury 1 % až 2 % zemědělských podniků, na něž se konkrétní norma GAEC vztahuje, a ukládají pokuty přibližně 1 % kontrolovaných subjektů. Například ve čtyřech z pěti členských států, které jsme navštívili, identifikovaly platební agentury přibližně 1 milion zemědělců, na něž se vztahují podmínky normy GAEC 4 (minimální půdní pokryv). Provedly inspekce přibližně 16 000 zemědělských podniků a v souvislosti s 270 dotačními platbami uložily pokuty. Ve většině případů, kdy byly sankce uplatněny, vedly ke snížení výše platby o 1%.

43 Při předchozím auditu³⁵ jsme zaznamenali výrazné rozdíly v tom, jak členské státy uplatňovaly sankce za porušení povinností. Zjistili jsme, že míry porušení se u několika požadavků a norem pohybovaly pod hodnotou 1 %. Příslušné PPH se týkaly ochrany volně žijících ptáků a přírodních stanovišť, zatímco u norem GAEC šlo o GAEC 6 týkající se organické hmoty v půdě a GAEC 7 týkající se udržování struktury půdy a zachování krajinných prvků. Všechny tyto normy mají teoreticky vysoký potenciál přispět k biologické rozmanitosti zemědělské půdy (viz [obrázek 15](#)).

³⁵ Zvláštní zpráva EÚD č. 26/2016: „Zvýšit účinnost podmíněnosti a dosáhnout zjednodušení nadále představuje náročný úkol“.

Obrázek 15 – Potenciál požadavků podmíněnosti zlepšit biologickou rozmanitost



Zdroj: EÚD.

44 Komise se prostřednictvím opatření 8b strategie EU pro oblast biologické rozmanitosti zavázala normy GAEC související s biologickou rozmanitostí zlepšit a zjednodušit. To v roce 2015 vedlo ke změně struktury podmíněnosti. Některé normy GAEC se staly součástí pravidel způsobilosti, jiné byly změněny (viz [obrázek 16](#)).

Obrázek 16 – Normy GAEC před rokem 2015 a po něm

Před rokem 2015 Podmíněnost	Po roce 2015	
	Způsobilost	Podmíněnost
Zachovávání trvalých travních porostů ¹	Podíl travních porostů	
Střídání plodin ²	Diverzifikace plodin, EFA ⁷	
Ochranné pásy ³		Ochranné pásy ⁷
Zachování krajinných prvků ⁴		Zachování krajinných prvků, teras a olivovníků ⁷
Terasy ⁴		
Klučení olivovníků ⁴		
Minimální půdní pokryv ³		Minimální půdní pokryv
Obhospodařování půdy ³		Obhospodařování půdy
Zákaz pálení strniště ⁵		Organické složky půdy
Zavlažování ³		Zavlažování
Minimální úroveň péče (5 požadavků) ¹	Minimální úroveň péče na zemědělské půdě	
Používání vhodných strojů ⁶		

1 Pokračuje (s úpravami) mimo podmíněnost

2 Ukončeno a nahrazeno mimo podmíněnost

3 Pokračuje

4 Začleněno a pokračuje v rámci podmíněnosti

5 Ukončeno (s úpravami) v rámci podmíněnosti

6 Ukončeno

7 Určité prvky vyčleněné členskými státy jako EFA a prvky chráněné podmíněností jsou sladěny

Zdroj: EÚD na základě informací Komise.

45 Reforma SZP z roku 2013 převedla povinnost provádět údržbu trvalých travních porostů a normu GAEC pro střídání plodin z podmíněnosti na ekologizaci. Tyto povinnosti se pak následně vztahovaly na méně zemědělců. Ze střídání plodin se stala diverzifikace plodin (což z hlediska biologické rozmanitosti přináší menší hodnotu – viz bod 54). Agregace určitých norem nezměnila jejich podstatu: vytvoření nové normy pro organickou hmotu v půdě nevedlo ke zlepšení, protože ochrana organické hmoty v půdě již byla v roce 2005, kdy byla zavedena podmíněnost, součástí právního rámce.

46 V roce 2014 Komise přijala naše doporučení ze [zvláštní zprávy č. 4/2014: „Začlenění cílů vodní politiky EU do SZP: částečný úspěch“](#). Směrnice stále součástí podmíněnosti není, i když se objevuje v návrzích Komise týkajících se SZP na období po roce 2020.

47 Složka PPH v podmíněnosti (viz bod **41**) zemědělce dále nezavazuje zachovávat a posilovat biologickou rozmanitost zemědělské půdy. Začlenění do podmíněnosti nezajišťuje pravidelný režim kontrol plnění těchto požadavků a zemědělce neupozorňuje na podmínky, které je nutno dodržovat.

48 V rámci podmíněnosti mají z hlediska cíle biologické rozmanitosti v zemědělství největší potenciál normy GAEC 1 a 4 až 7 (viz **obrázek 15**). Pouze jeden členský stát, který jsme navštívili, byl schopen prokázat konkrétní dopad: německé orgány uvedly, že zákazy seče podle normy GAEC 4 pomohly hnízdicím ptákům a že k podpoře biologické rozmanitosti přispěly i postupy proti erozi půdy podle normy GAEC 5. Norma GAEC 7 chrání v Německu přibližně dva miliony individuálních krajinných prvků, včetně jednoho milionu remízků a 150 000 mokřadů. S ohledem na dlouhodobý úbytek remízků v Evropě v minulém století jde o hodnotný přínos (viz **rámeček 1**).

Rámeček 1

Likvidace remízků ve 20. století

Po druhé světové válce vlády členských států podporovaly odstraňování remízků, aby zvýšily potravinovou soběstačnost a umožnily využití strojů, které na malých polích nemohly manévrovat. Dostupnost finančních pobídek vedla k rozsáhlé likvidaci remízků³⁶. Příklad:

- ve Francii bylo mezi lety 1945 a 1983 zničeno téměř 70 % remízků,
- v Belgii bylo v průběhu 20. století v některých regionech zničeno až 75 % remízků,
- v Nizozemsku se v letech 1960 až 1994 jednalo o 30 % až 50 %,
- v italském Popadí zmizelo až 90 % remízků,
- irské regiony odstranily 15–30 % remízků.

³⁶ Philippe et al.: „Soixante années de remembrement: Essai de bilan critique de l'aménagement foncier en France“, 2009; Pointereau et al.: La haie en France et en Europe: „Evolution ou régression, au travers des pratiques agricoles“, 2006; Hickie et al.: Irish Hedgerows: Networks for Nature, 2004; Bazin et al.: La mise en place de nos bocages en Europe et leur déclin, 1994.

49 CMEF má pouze dva ukazatele výstupu pro podmíněnost³⁷: „počet hektarů, na které se vztahuje podmíněnost“, a „podíl plateb v rámci SZP, na které se vztahuje podmíněnost“. Podle agentury EEA vypovídá podíl využívané plochy zemědělské půdy, na niž se vztahují různé režimy, o dosahu a teoretickém potenciálu zlepšit rozmanitost, ale nikoliv o účinnosti³⁸. Komise nedisponuje ukazateli výsledků nebo dopadu, které by mohly měřit konkrétní efekty podmíněnosti na biologickou rozmanitost zemědělské půdy. V rámci našeho auditu podmíněnosti z roku 2016³⁹ jsme rovněž dospěli k závěru, že dostupné informace Komisi neumožňují adekvátně posuzovat účinnost podmíněnosti.

50 Žádný z členských států, které jsme navštívili, s výjimkou Německa (viz bod 48), nám neposkytl konkrétní informace o dopadu podmíněnosti na biologickou rozmanitost zemědělské půdy. Autoři studií⁴⁰ o účinnosti opatření na podporu biologické rozmanitosti zemědělské půdy nezjistili v souvislosti podmíněností ani pozitivní, ani negativní efekty. Někteří odborníci nedostatečné ambice režimu podmíněnosti a jeho neadekvátnost z hlediska podpory biologické rozmanitosti zemědělské půdy kritizovali⁴¹.

Potenciál ekologizace pro zlepšení biologické rozmanitosti nebyl dostatečně využit

51 Ekologizace zahrnuje tři zemědělské postupy, jejichž cílem je přínos pro životní prostředí a klima (viz [obrázek 17](#)).

³⁷ Komise: „Technická příručka k rámci monitorování a hodnocení společné zemědělské politiky 2014–2020“, 2015.

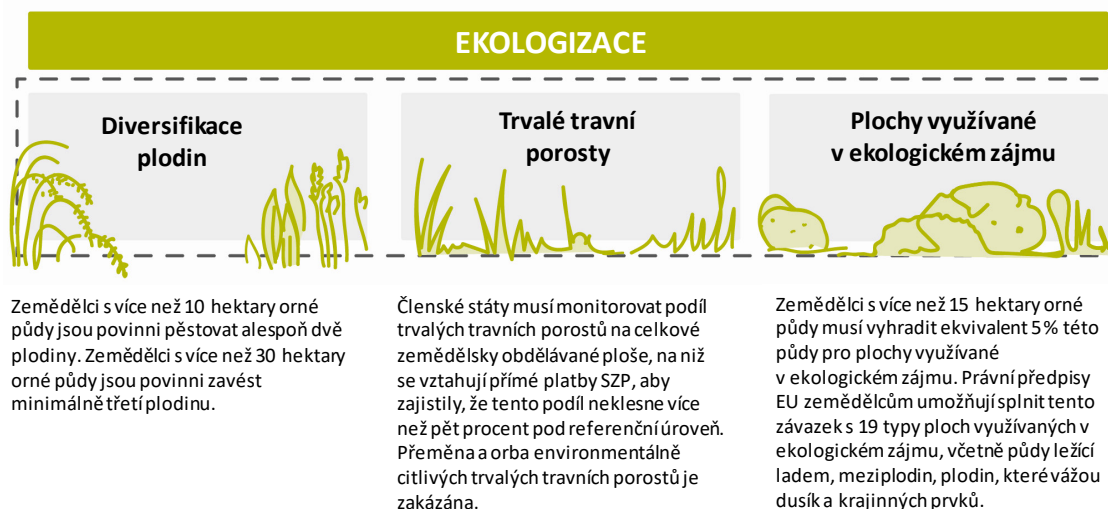
³⁸ EEA: „Evropské životní prostředí – stav a výhled 2020“, 2019.

³⁹ Zvláštní zpráva EÚD č. 26/2016: „Zvýšit účinnost podmíněnosti a dosáhnout zjednodušení nadále představuje náročný úkol“.

⁴⁰ Hodge et al.: „The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union“, *Conservation Biology*, 29(4), 2015; Hauck et al.: „Shades of greening: Reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services“, *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems*, 1, 2014.

⁴¹ Hodge et al.: „Common Agricultural Policy: Cross Compliance and the Effects on Biodiversity“, 2009.

Obrázek 17 – Schéma ekologických opatření



Zdroj: EÚD.

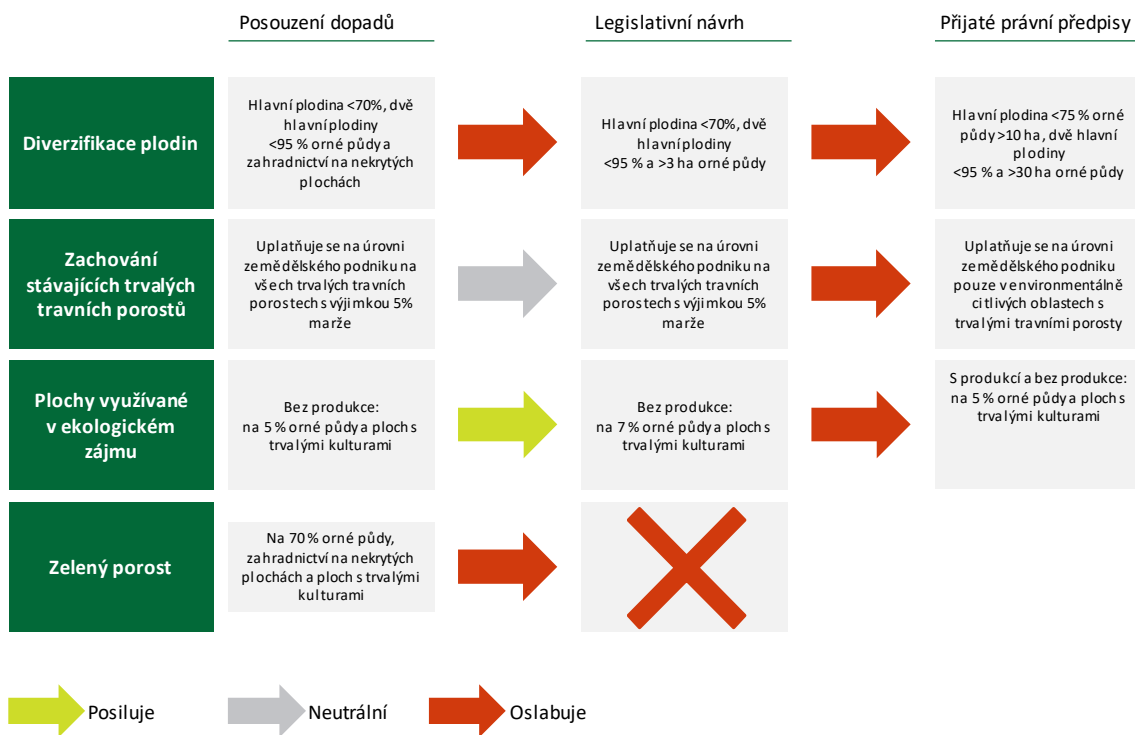
52 Ekologické povinnosti se nevztahují na zemědělské podniky v režimu pro malé zemědělce ani zemědělské podniky považované za „ekologické ze své podstaty“, například ekologicky hospodařící zemědělské podniky nebo podniky s více než 75 % trvalých travních porostů. V roce 2015 se minimálně jedna povinnost týkající se ekologizace⁴² vztahovala na 24 % zemědělských podniků v EU, což odpovídá 73 % veškeré zemědělské půdy v EU. Cílem ekologizace je odměňovat za střídání plodin a ochranu trvalých pastvin, zelený porost, ekologické vynětí půdy z produkce a oblasti Natura 2000, jak stanoví opatření 8a strategie EU pro oblast biologické rozmanitosti. Komise zahrнула všechny tyto prvky do svého sdělení „Budoucnost SZP po roce 2020“⁴³. Ne všechny však byly součástí posouzení dopadu ani návrhu pro SZP na období 2014–2020 z roku 2011⁴⁴, které následná jednání ještě dále zmírnila (viz [obrázek 18](#)).

⁴² Zvláštní zpráva EÚD č. 21/2017: „Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků“.

⁴³ Sdělení Komise: „Budoucnost SZP po roce 2020: řešení problémů v oblasti potravin a přírodních zdrojů a územní problematiky“, KOM(2010) 672 v konečném znění.

⁴⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci SZP (KOM(2011) 625/3 v konečném znění).

Obrázek 18 – Ekologizace: od prvních úvah ke konečnému textu



Zdroj: EÚD.

53 V naší zvláštní zprávě z roku 2017⁴⁵ uvádíme závěr, že ekologizace má jen malý měřitelný efekt: vedla ke změnám zemědělských postupů pouze na přibližně 5 % veškeré zemědělské půdy v EU. Znalost výchozí situace je pouze částečná a není jasné, jak by ekologizace měla přispět ke splnění cílů EU v oblasti biologické rozmanitosti. Komise v roce 2018 potvrdila⁴⁶, s odkazem na své vlastní hodnocení ekologizace z roku 2017⁴⁷, že členské státy a zemědělci by mohli provádění ekologizace zlepšit, a více tak přispět ke splnění jejích cílů. Autoři vědeckých článků dospěli k obdobným závěrům⁴⁸.

⁴⁵ Zvláštní zpráva EÚD č. 21/2017: „Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků“.

⁴⁶ Zpráva Komise „o provádění společného rámce pro sledování a hodnocení a o prvních výsledcích týkajících se výkonnosti společné zemědělské politiky“, COM(2018) 790 final, 2018.

⁴⁷ Komise: „Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment“, 2017.

⁴⁸ Ekroos et al.: „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes“, *Landscape Ecol* 34, 2019, s. 389-402; Pe'er et al.: „Adding Some Green to the Greening“, *Conservation Letters*, 2017, s. 517-530.

54 Diverzifikace plodin jen zřídka vede ke změně způsobu hospodaření⁴⁹. Komise ve svém pracovním dokumentu⁵⁰ dospěla k závěru, že toto ekologické opatření je z hlediska přínosu pro životní prostředí nejméně úspěšné.

55 Udržování a ochrana trvalých travních porostů je pro biologickou rozmanitost zemědělské půdy důležitá, i když hlavním účelem je eliminace uhlíku. Z provedených studií vyplynulo⁵¹, že míra rozmanitosti rostlin je mnohem vyšší tam, kde travní porosty nejsou obhospodařovávány intenzivně, tj. seč probíhá pouze jednou ročně nebo je pastva sporadičtější.

Obrázek 1 – Neintenzivní chov dobytka na trvalých travních porostech v Irsku



Zdroj: EÚD.

⁴⁹ Zvláštní zpráva EÚD č. 21/2017: „Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků“, obrázek 5.

⁵⁰ Komise: Pracovní dokument útvarů Komise – „Shrnutí hodnocení nařízení (EU) č. 1307/2013“, SWD(2018) 479 final.

⁵¹ Plantureux et al.: „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges“, *Agronomy Research* 3(2), 2005; Marriott et al.: „Long-term impacts of extensification of grassland management on biodiversity and productivity in upland areas. A review“, *Agronomie*, 24(8), 2004.

56 Členské státy mohou povolit orbu trvalých travních porostů, která biologickou rozmanitost poškozují. V Polsku pak zemědělci v zásadě mohou transformovat takové travní porosty na ornou půdu, pokud nebude překročen obecný strop země ve výši 5 % (viz [obrázek 17](#)). V Německu a v Irsku si musí před orbou obstarat oficiální povolení a osít travou plochu ekvivalentní rozlohy, pokud mají splnit požadavek na trvalé travní porosty. I když studie uvádějí, že nově oseté travní porosty mají z hlediska životního prostředí a biologické rozmanitosti nižší hodnotu⁵², jde o oběžnou praxi: 17 ze 44 zemědělců s travními porosty, s nimiž jsme vedli pohovory, své travní porosty po roce 2015 zoralo a opětovně oselo.

57 Zemědělci nesmí orat půdu, které byla označena za ekologicky citlivou s cílem konzervovat oblasti se značnou biologickou rozmanitostí nebo zachovat přínosy ukládání uhlíku. V [členských státech](#) tato kategorie zastupuje pouze malou část všech trvalých travních porostů, zejména v rámci oblastí Natura 2000. V roce 2016 činila plocha trvalých travních porostů, na něž se ekologická opatření vztahovala, 47,7 milionu hektarů, z toho 7,7 milionu hektarů připadalo na ekologicky citlivé trvalé travní porosty v rámci oblastí Natura 2000. Z [údajů Komise](#) z roku 2018 vyplynulo, že pouze čtyři členské státy/regiony (Belgie – Vlámsko, Česko, Lotyšsko a Lucembursko) vyčlenily environmentálně citlivé trvalé travní porosty v oblastech, které nespádají do sítě Natura 2000. Jejich celková rozloha nepřesáhla 0,3 milionu hektarů.

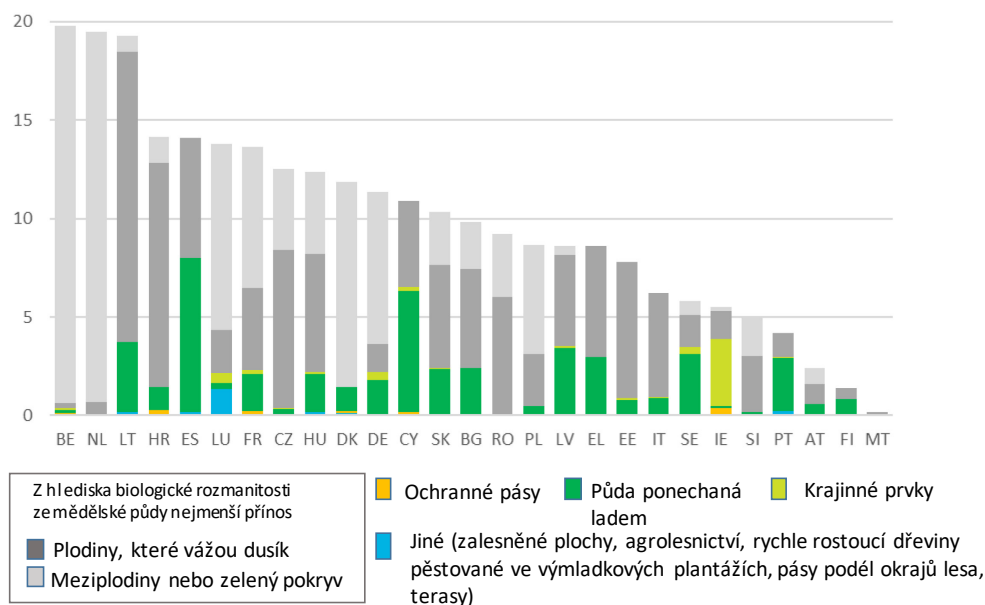
58 Potenciál **ploch využívaných v ekologickém zájmu** (EFA) pro realizaci přínosů biologické rozmanitosti závisí na typech zavedených EFA a na tom, jak na nich zemědělci hospodaří. Podle posledních informací zveřejněných [Komisí](#) (2017) preferují němečtí, polští a rumunští zemědělci možnosti, které četné vědecké studie⁵³ považují z hlediska biologické rozmanitosti zemědělské půdy za nejméně přínosné, a to zejména výsev plodin, které vážou dusík, a meziplodin. Situace v Irsku je výjimečná v tom smyslu, že více než 95 % zemědělců je vyňato z ekologizace z důvodu přirozeného bohatého výskytu travních porostů. Přibližně 60 % kyperských zemědělců se rozhodlo splnit své závazky týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu tak, že využili možnosti nechat půdu ležet ladem. Ta je sice z hlediska biologické rozmanitosti příznivá, ale v EU jako celku jde o méně než 20 % (viz [obrázek 19](#)). V roce se 2017 podíl orné půdy na plochách využívaných v ekologickém zájmu v členských státech

⁵² BfN: „Agriculture Report 2017: Biological diversity in agricultural landscapes“, 2017; Plantureux et al.: „Biodiversity in intensive grasslands: Effect of management, improvement and challenges“, *Agronomy Research* 3(2), 2005.

⁵³ Nilsson et al.: „A suboptimal array of options erodes the value of CAP ecological focus areas“, *Land Use Policy* 85, 2019; Ekroos et al.: „Weak effects of farming practices corresponding to agricultural greening measures on farmland bird diversity in boreal landscapes“, *Landscape Ecol* 34, 2019.

pohyboval mezi 0,2 % a 20 % a podíl orné půdy na celkové zemědělsky využívané ploše rovně (viz příklady v bodech 68 a 69).

Obrázek 19 – Různé EFA jako podíl (%) orné půdy, 2017



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

59 CMEF⁵⁴ uvádí 22 ukazatelů výstupu a výsledku, které se týkají ekologizace. Komise nemá žádné ukazatele dopadu, které by jí umožňovaly měřit účinky ekologizace na biologickou rozmanitost zemědělské půdy.

60 Náš průzkum výše uvedená zjištění potvrzuje. Jedna třetina orgánů, které nám odpověděly, se domnívala, že biologickou rozmanitost zemědělské půdy nezlepšil ani jeden ze stávajících nástrojů ekologizace. Přibližně polovina uvedla, že ekologické povinnosti je v SZP na období po roce 2020 v rámci zvýšeného důrazu na biologickou rozmanitost nutno podpořit prostřednictvím „posílené podmíněnosti“. Tento mechanismus, který má nahradit ekologizaci a podmíněnost, by měl obsáhnout řadu PPH a deset norem GAEC – o tři více než stávající SZP. Komise také navrhla nový nástroj, tzv. ekorežimy. Všechny členské státy budou muset povinně vytvořit a nabízet jeden či více „ekorežimů“, jejichž součástí budou takové zemědělské postupy, jako je lepší obhospodařování trvalých pastvin a krajiny, hospodaření s živinami, opatření zajišťující potravu a možnost hnízdění pro opylující druhy a ekologické hospodaření.

⁵⁴ Komise: „Technická příručka k rámci monitorování a hodnocení společné zemědělské politiky 2014–2020“, 2015.

Některé režimy rozvoje venkova mají potenciál zlepšit biologickou rozmanitost zemědělské půdy

61 Prověřovali jsme, zda se opatření Komise a členských států v oblasti rozvoje venkova a zejména to, jak využívají agroenvironmentálně-klimatická opatření, nyní více zaměřují na ochranu biologické rozmanitosti, jak to vyžaduje opatření 9 strategie EU (viz [obrázek 6](#)), a zda je jejich dopad náležitě monitorován. Opatření 9 je rozděleno do dvou dílčích opatření (viz [obrázek 20](#)).

Obrázek 20 – Opatření 9 strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a jeho dílčí opatření



Opatření 9: Lépe se zaměřit na rozvoj venkova při zachování biologické rozmanitosti

9a) Komise a členské státy zařadí **vyčíslené cíle biologické rozmanitosti** do strategií a programů rozvoje venkova [...]

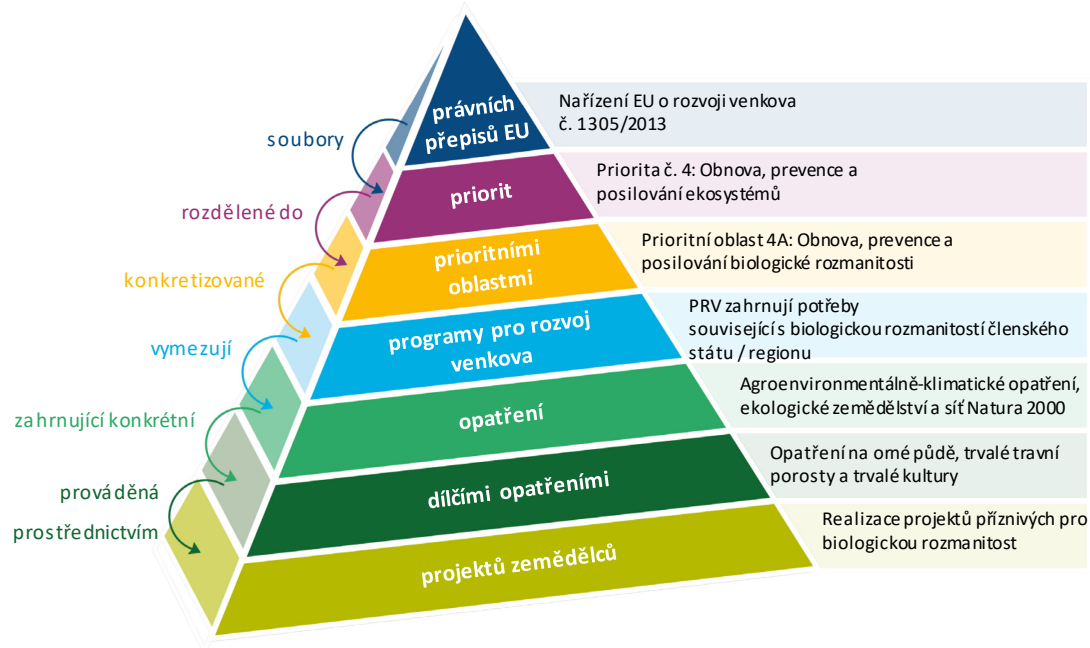
9b) Komise a členské státy zavedou mechanismy na **podporu spolupráce mezi zemědělci a lesníky**, aby se dosáhlo kontinuity krajinných prvků a ochrany genetických zdrojů, a další mechanismy spolupráce na ochranu biologické rozmanitosti.

Zdroj: EÚD.

Největší potenciál zachovat či posílit biologickou rozmanitost zemědělské půdy mají agroenvironmentálně-klimatická opatření, síť Natura 2000 a ekologické zemědělství

62 Programy rozvoje venkova (PRV), které členské státy a regiony vypracovaly pro SZP na období 2014–2020, by měly obsahovat opatření, jež jim umožní čelit hospodářským, environmentálním a společenským výzvám identifikovaným pro jednotlivé zeměpisné oblasti, na něž se vztahují, včetně výzev souvisejících s biologickou rozmanitostí (viz [obrázek 21](#)). EU dosud na **rozvoj venkova v období 2014–2020 poskytla přibližně 100 miliard EUR** a členské státy přispěly dalšími 61 miliardami EUR.

Obrázek 21 – Rozvoj venkova a biologická rozmanitost



Zdroj: EÚD.

63 Podle názoru vnitrostátních orgánů členských států, které jsme navštívili, mohou z opatření, která jsou součástí programů rozvoje venkova, potenciálně nejvíce přispět ke splnění cíle strategie v oblasti biologické rozmanitosti pro zemědělství agroenvironmentálně-klimatická opatření a dále pak opatření ekologického hospodaření a opatření Natura 2000 (viz [rámeček 2](#)). Dostupné výsledky vědeckého výzkumu toto stanovisko potvrzují⁵⁵.

⁵⁵ Viz například CEEweb for Biodiversity: „Rural Development Programmes Performance in Central and Eastern Europe: Lessons learnt and policy recommendations“, 2013.

Rámeček 2

K biologické rozmanitosti nejvíce přispívají opatření rozvoje venkova

Zemědělci, kteří přijmou **agroenvironmentálně-klimatické** závazky, se dobrovolně zavazují po dobu minimálně pěti let uplatňovat ekologické zemědělské postupy, které jdou nad rámec jejich příslušných povinností vyplývajících z právních předpisů.

Opatření **ekologického zemědělství** poskytuje zemědělcům, kteří budou používat postupy a metody ekologického zemědělství nebo budou v jejich používání pokračovat, podporu na hektar.

Opatření **Natura 2000** nabízí zemědělcům roční kompenzační platby na hektar na pokrytí dodatečných nákladů, které jim vzniknou, a příjmu, o který přijdou, kvůli nevýhodám spojeným s uplatňováním směrnice o ptácích a o přírodních stanovištích.

64 Orgány, které se zúčastnily našeho průzkumu, potvrdily potenciál a užitečnost těchto opatření rozvoje venkova pro ochranu biologické rozmanitosti, neboť i nadále přispívají k plnění cíle strategie pro zemědělství a umožňují určitý pokrok u hlavních výzev, jimž biologická rozmanitost čelí.

Méně náročná agroenvironmentálně-klimatická opatření mají vyšší míru účasti

65 „Světlezelená“ opatření uplatňuje více zemědělců na rozsáhlejší ploše, z hlediska zemědělských postupů jsou relativně méně náročná a platí se na ně méně.

„Tmavozelená“ opatření se zaměřují na agroenvironmentálně-klimatické problémy specifické pro konkrétní lokality, a tedy cílí na méně zemědělských podniků, vyžadují ze strany zemědělců větší úsilí a za poskytnuté služby se platí více.

66 Akademická obec i a nevládní organizace mají za to, že „tmavozelené“ režimy přispívají k biologické rozmanitosti více než „světlezelená“ opatření⁵⁶. Zjistili jsme však, že jednoduchá, ale účinná světlezelená agroenvironmentální opatření, jako snížení intenzity pastvy, omezení chemických hnojiv a herbicidů a zákaz seče v období hnízdění, nevyžadují ze strany zemědělců příliš mnoho času ani úsilí, ale přesto i ona

⁵⁶ Lakner et al.: „A CAP-Reform Model to strengthen Nature Conservation – Impacts for Farms and for the Public Budget in Germany“, *Journal of the Austrian Society of Agricultural Economics*, prosinec 2018; Goetz et al.: „New Perspectives on Agri-environmental Policies: A Multidisciplinary and Transatlantic Approach“, 2009.

mohou biologickou rozmanitost zlepšit. Nalezli jsme dobré příklady jak „světlezelených“, tak „tmavozelených“ opatření s velkým potenciálem dopadu na biologickou rozmanitost z hlediska druhů i stanovišť ve všech členských státech, které jsme kontrolovali (viz příklady z Rumunska a Kypru [rámeček 3](#)).

Rámeček 3

Příklady „světlezelených“ a „tmavozelených“ agroenvironmentálních opatření

„Světlezelená“ opatření

V **Rumunsku** cílí „světlezelená“ opatření na biologickou rozmanitost například prostřednictvím používáním neintenzivních nebo tradičních zemědělských postupů na travních porostech: chemická hnojiva a pesticidy jsou zakázány a pastva je omezena na maximálně jeden kus dobytka na hektar. Jedno opatření na **Kypru** vyžaduje specifickou dokumentaci a u stanovených plodin zakazuje používání chemických pesticidů a hnojiv a vyžaduje mechanické pletí.

„Tmavozelená“ opatření

Rumunsko nabízí opatření chránící specifikované druhy ptáků a motýlů. **Kypr** má dvě opatření zaměřená přímo na vysokou přírodní hodnotu obdělávaných ploch. Jedno se zaměřuje na zachování a opravu kamenných zdí a druhé se vztahuje na řadu environmentálních postupů v oblastech s vysokou přírodní hodnotou, jako aktivní obohacování půdy u trvalých plodin nebo zákaz pastvy během hlavního období květu.

67 Míra účasti zemědělců byla u „tmavozelených“ opatření nižší než u „světlezelených“ opatření. Odhadujeme, že ze všech agroenvironmentálních opatření na Kypru, v Německu a v Rumunsku připadá na „tmavozelená“ opatření maximálně asi 15–20 %. Příslušné orgány to na základě vědeckých podkladů⁵⁷ vysvětlovaly zejména takto:

- V zemědělských oblastech, kde je hospodaření vysoce intenzivní a ziskové, by kompenzace za „tmavozelená“ opatření musela být tak vysoká, že by členské státy nebyly schopny dostatečný počet dalších opatření a akcí financovat.

⁵⁷ Barnes et al.: „Alternative payment approaches for noneconomic farming systems delivering environmental public goods“, 2011; Berkhout et al.: „Targeted payments for services delivered by farmers“, 2018.

- o Stávající systém výpočtu vyrovnávacích plateb na základě „ušlého příjmu/vzniklých nákladů“ neumožňuje, aby členské státy platily zemědělcům jejich skutečné náklady, pokud nedochází k velkým ztrátám příjmů, zejména v oblastech, kde se nehospodaří intenzivně. Je tomu tak proto, že tento výpočet nezohledňuje transakční náklady, podhodnocuje kvalitu výsledného efektu a vychází ze zprůměrování nákladů mnoha zemědělců.

U zemědělců hospodařících na orné půdě je méně pravděpodobné, že se zaváží dodržovat agroenvironmentální opatření relevantní pro biologickou rozmanitost

68 Vědecká veřejnost uznává, že intenzifikace pěstebních systémů vedla k úbytku biologické rozmanitosti orné půdy v EU⁵⁸. Ze studií provedených v Evropě dále vyplynulo, že úbytek druhů na travních porostech je spojen zejména se zemědělskými postupy na sousedící zemědělské půdě⁵⁹. Zjistili jsme, že v Irsku a v Německu (Porýní-Falc) agroenvironmentálně-klimatická opatření v oblasti biologické rozmanitosti na trvalých travních porostech převažují nad opatřeními pro ornou půdu jak co do počtu uplatňovaných případů, tak co do počtu hektarů. Totéž platí pro Rumunsko, i když orná půda představuje přibližně dvě třetiny zemědělské plochy země. V Německu (Porýní-Falc – 60 % orná půda) z našeho vzorku vyplynulo, že pokud se zemědělci zaváží dodržovat určité opatření na zemědělské půdě, mají tendenci ho omezit na neproduktivní pozemky, zatímco ty větší a produktivnější jsou obhospodařovány intenzivněji.

69 Přes 70 % zemědělské půdy na Kypru tvoří orná půda. I když Kypr v roce 2018 nabízel zemědělcům obdělávajícím ornou půdu čtyři agroenvironmentálně-klimatická opatření pro oblast biologické rozmanitosti, připadalo na ně pouze 7 % všech agroenvironmentálně-klimatických opatření, k jejichž dodržování se zemědělci v daném roce zavázali. Přibližně 85 % všech žádostí se týkalo trvalých plodin, jako jsou ořechy, ovocných stromů a rohovníků.

⁵⁸ Boatman et al.: „The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Options for Improvement“, listopad 1999; Ahnström et al.: „Farmers' Interest in Nature and Its Relation to Biodiversity in Arable Fields“, *International Journal of Ecology*, 2013.

⁵⁹ Ekroos et al.: „Optimizing agri-environment schemes for biodiversity, ecosystem services or both?“ *Biological Conservation*, 172, 2014; Seibold et al.: „Arthropod decline in grasslands and forests is associated with drivers at landscape level“, *Nature*, 2019.

Režimy založené na výsledcích mají pozitivní efekt, ale zemědělci je využívají méně často

70 Pouze dvě agroenvironmentálně-klimatická opatření relevantní pro biologickou rozmanitost, která jsme zkoumali v rámci našeho vzorku pro období 2014–2020, byla založena na výsledcích. Nízký podíl režimů založených na výsledcích je běžný i v širším měřítku⁶⁰. U zbývajících 44 agroenvironmentálně-klimatických opatření v našem vzorku členských států dostávali zemědělci úhrady za to, že se zavázali provádět určité činnosti (nebo se jich zdržet), ale nikoliv za výsledky, kterých dosáhli. Národní a regionální orgány, s nimiž jsme se setkali, se domnívaly, že režimy rozvoje venkova založené na výsledcích by mohly být pro biologickou rozmanitost přínosnější. Zdůrazňovaly, že i když takové režimy vyžadují větší úsilí z hlediska koncepce a přípravy, mohou generovat lepší data z monitorování. Jedním příkladem je koncepce a využití hodnoticího systému, který zobrazuje, kolik různých druhů rostlin se na daném pozemku může vyskytovat. Režimy založené na výsledcích (viz příklady v [rámečku 4](#)) dávají zemědělcům větší svobodu rozhodovat o tom, jak na půdě hospodařit, a tedy i větší vlastnickou odpovědnost za výsledky⁶¹.

⁶⁰ Russi et al.: „Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards?“ *Land Use Policy*, 54, 2016; Herzon et al.: „Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe“, *Land Use Policy*, 71, 2018.

⁶¹ Tamtéž.

Rámeček 4

Agroenvironmentálně-klimatická opatření založená na výsledcích

Program **Burren** v Irsku se zaměřuje na ochranu jedinečné zemědělské krajiny v konkrétní oblasti. Byl součástí irského programu rozvoje venkova od roku 2016. Ekologická hnutí tento režim, který nabízí platby za opatření i za výsledky, podpořila. S vypracováním plánu činností pomáhají zemědělcům poradci a cílem je zachovat nebo zvýšit stav ochrany zemědělských pozemků. Výsledky se každoročně vyhodnocují. Pokud je počet bodů nízký, úhrada neproběhne. Vyšší počet bodů znamená vyšší platby. Celková výkonnost biologické rozmanitosti oblasti/pozemků v tomto režimu se od jeho zavedení každý rok postupně zlepšovala.



Krajina Burren v Irsku

Zdroj: EÚD.

V **Německu** (Porýní-Falc) ustavily regionální orgány **zvláštní program ochrany přírody pro trvalé pastviny**. V tomto programu jsou účastníci se zemědělci povinni počítat a dokumentovat druhy rostlin na své půdě. Pokud je počet druhů rostlin na pozemku pod stanoveným prahem, platba neproběhne.

Několik ukazatelů rozvoje venkova se zaměřuje na výsledky a řada z nich nebyla již nějakou dobu aktualizována

71 Pravidla SZP⁶² stanoví členským státům povinnost posuzovat, „do jaké míry podpořily intervence programu rozvoje venkova obnovu, zachování a zvýšení biologické rozmanitosti (včetně oblastí sítě Natura 2000, v oblastech s přírodními či jinými zvláštními omezeními), zemědělství vysoké přírodní hodnoty a stav evropské krajiny“. Byl zaveden jen jeden ukazatel výsledku/cíle CMEF, který jim v tom pomáhá: „podíl zemědělské půdy pod závazkem obhospodařování podporujícím biologickou

⁶² Příloha V nařízení (EU) č. 808/2014, kterým se stanoví pravidla pro použití nařízení Rady (ES) č. 1305/2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

rozmanitost a/nebo krajinu“. Žádný ukazatel dopadu CMEF neměří efekt opatření rozvoje venkova na biologickou rozmanitost zemědělské půdy. Pro SZP na období po roce 2020 navrhuje Komise pro posuzování biologické rozmanitosti zemědělské půdy tři ukazatele výsledku a tři ukazatele dopadu. Nicméně jak jsme uvedli ve svém nedávno vydaném stanovisku⁶³, tyto prvky by měly být prezentovány jako součást uceleného rámce (viz [obrázek 22](#)).

Obrázek 22 – Ukazatele výsledku a dopadu související s biologickou rozmanitostí zemědělské půdy pro SZP na období po roce 2020

Co Komise zamýšlí měřit	Jak to Komise navrhuje měřit	Připomínky uvedené ve stanovisku EÚD č. 7/2018
Ukazatele výsledku		
R.27 Zachování stanovišť a druhů	Podíl zemědělské půdy, na niž se vztahují závazky hospodaření týkající se podpory zachování nebo obnovy biologické rozmanitosti	Bereme na vědomí, že výsledky související s biologickou rozmanitostí se měří obtížně a že bezprostřední změny často nejsou zřejmé. Mají-li však být ukazatele R.12, R.27, R.28 a R.29 považovány za ukazatele výsledku, je třeba předložit vědecké důkazy, které doloží očekávané výsledky přijatých opatření. Navíc bez ohledu na často velmi významné rozdíly v tom, jak závazky přispívají k biologické rozmanitosti, se každý hektar pro účely těchto ukazatelů počítá stejně. Kdyby se mezi těmito hektary na základě vědeckých důkazů rozlišovalo v závislosti na tom, jak přispívají k plnění cíle, byly by tyto ukazatele smysluplnější.
R.28 Podpora sítě Natura 2000	Oblast v rámci sítě Natura 2000, na niž se vztahují závazky týkající se ochrany, zachování a obnovy	Není zřejmé, proč se u ukazatele R.28 navrhuje měřit absolutní plochu namísto podílu, jak je tomu u dvou zbývajících ukazatelů.
R.29 Zachování krajinných prvků	Podíl zemědělské půdy, na niž se vztahují závazky týkající se údržby krajinných prvků, včetně živých plotů	
Ukazatele dopadů		
I.18 Zvýšení populace polních ptáků	Ukazatel polních ptáků	Podle našeho názoru by koherentní rámec měření výkonnosti měl propojovat cíle, intervence a ukazatele.
I.19 Větší ochrana biologické rozmanitosti	Procentní podíl druhů a stanovišť v zájmu Společenství, který souvisí se zemědělstvím, se stabilní nebo rostoucí tendencí	Cílem přílohy II našeho stanoviska je předložit takový rámec pro 9 konkrétních cílů navrhovaných pro SZP po roce 2020.
I.20 Větší poskytování ekosystémových služeb	Podíl využívané zemědělské půdy s krajinnými prvky	Navrhovaný způsob měření I.20, podíl využívané zemědělské půdy s krajinnými prvky, je ukazatelem výstupu a neměří dopady.

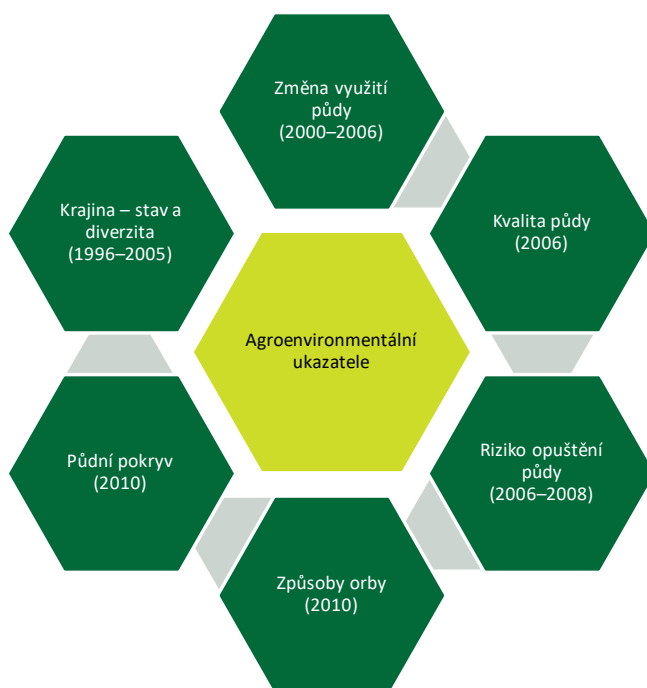
Zdroj: EÚD na základě KOM(2018) 392 final.

⁶³ Stanovisko EÚD č. 7/2018 k návrhům Komise na nařízení týkající se společné zemědělské politiky v období po roce 2020.

72 Členské státy mohou vypracovat další ukazatele pro měření dopadu programů rozvoje venkova na biologickou rozmanitost. Ani jeden z navštívených pěti členských států nevypracoval další ukazatele výsledku a dopadu, které by prokazovaly měřitelné změny biologické rozmanitosti zemědělské půdy.

73 Nad rámec CMEF vypracovala Komise v roce 2006 soubor **28 agroenvironmentálně-klimatických ukazatelů**, které umožňují sledovat začlenění environmentálních hledisek do SZP⁶⁴. U některých ukazatelů jsou aktuální údaje Eurostatu nejméně deset let staré (viz **obrázek 23**) a ke dvěma ukazatelům („zemědělská půda s vysokou přírodní hodnotou“ a „genetická rozmanitost“) Komise nikdy žádné údaje nezveřejnila.

Obrázek 23 – Agroenvironmentální ukazatele nebyly aktualizovány od roku 2010 nebo jsou ještě staršího data



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

⁶⁴ Komise: „Vytvoření agroenvironmentálních ukazatelů pro sledování stupně začlenění environmentálních hledisek do společné zemědělské politiky“, COM/2006/0508 final, 2006.

Závěry a doporučení

74 Zkoumali jsme, jak SZP přispěla k zachování a posílení biologické rozmanitosti a zda je pravděpodobné, že cíle pro zemědělství (3a) strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti bude dosaženo. Cíl stanoví, že musí dojít k měřitelnému zlepšení biologické rozmanitosti. Zjistili jsme, že se tak nestalo. Žádné takové zlepšení nebylo zjištěno ani při hodnocení Komise, ani při našem auditu. Dostupné údaje o biologické rozmanitosti zemědělské půdy v EU ve skutečnosti jednoznačně vypovídají o úbytku biologické rozmanitosti v uplynulých dekádách.

75 Cíl pro zemědělství a opatření ze strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti 2020 nelze měřit, což ztěžuje posuzování výkonnosti. Komise nezajistila uspokojivou koordinaci koncepce a provádění zemědělské části strategie pro oblast biologické rozmanitosti do roku 2020 s mezinárodními závazky v této oblasti. Genetická rozmanitost zemědělských plodin a zvířat v EU trvale klesá (body 20–30).

76 Komisí prováděné sledování výdajů, které přispívají k biologické rozmanitosti, je kvůli metodickým nedostatkům nespolehlivé. Některé koeficienty byly nastaveny na vyšší úrovni, než navrhovala metodika OECD, a sledovaly se i určité druhy výdajů, jejichž přínos pro biologickou rozmanitost nebyl prokázán (body 31–37).

Doporučení 1 – Zlepšit koordinaci a koncepci strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti pro období po roce 2020 a přesněji sledovat výdaje

Komise by měla:

- a) pracovat s členskými státy na definici konkrétních a měřitelných opatřeních pro kapitolu zemědělství ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti, která budou provedena do stanoveného data, a souvisejících následných opatřeních;
- b) posoudit, jak lépe koordinovat zemědělské složky strategií členských států pro oblast biologické rozmanitosti a kapitolu zemědělství ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti na období po roce 2020, vytvářet mezi nimi synergie a upřednostnit genetickou rozmanitost jak ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti na období po roce 2020, tak v souvisejících následných opatřeních;

- c) revidovat sledování svého rozpočtu pro biologickou rozmanitost a sladit ho s novými legislativními výzvami, a to na základě vědeckých důkazů a v těsném souladu s přístupem OECD.

Časový rámec: 2023

77 Přímé platby ze SZP představují přibližně 70 % výdajů EU na zemědělství. Nicméně dopad povinností spojených s přímými platbami, včetně ekologizace a podmíněnosti, na biologickou rozmanitost je buď negativní (například u některých režimů dobrovolné podpory vázané na produkci), omezený, nebo neznámý. Od roku 2011 se Komisi nepodařilo hodnotu podmíněnosti pro podporu biologické rozmanitosti zlepšit a rámcová směrnice o vodě stále není součástí tohoto režimu. Určité normy podmíněnosti by mohly k biologické rozmanitosti významně přispět, ale ani Komise, ani členské státy neměřily jejich dopad a normy samy o sobě fungují jako slabé stimuly. V souvislosti s podmíněností nebyly zavedeny žádné standardní sankce, které by PPH a normy GAEC relevantní pro biologickou rozmanitost reflektovaly, a pokuty za zjištěná porušení předpisů jsou nízké (body 39–50).

78 Komise koncipovala program ekologizace tak, aby mimo jiné splnila svůj závazek ze strategie pro oblast biologické rozmanitosti: odměňovat zemědělce za environmentální opatření, která jdou za rámec podmíněnosti. Ekologizace však k biologické rozmanitosti příliš nepřispívá. Diverzifikace plodin vede jen zřídka k příznivým změnám v zemědělských postupech. Přínosy trvalých travních porostů závisí na zemědělských postupech, které však členské státy nesledují. Plochy využívané v ekologickém zájmu mohou k biologické rozmanitosti přispívat, členské státy a zemědělci však obvykle preferují možnosti s malým dopadem, jako jsou plodiny, které zachycují a vážou dusík. Program ekologizace vedl k několika málo změnám v zemědělských postupech 51–60).

Doporučení 2 – Zvýšit přínos přímých plateb k biologické rozmanitosti zemědělské půdy

Vzhledem k tomu, že se Komise zavázala posílit v rámci společné zemědělské politiky přímé platby na environmentální veřejné statky, zejména na biologickou rozmanitost, měla by se při posuzování strategického plánování SZP členských států na období po roce 2020 ujistit o tom, že soubor všech nástrojů SZP, včetně konkrétně režimů přímých plateb, nového režimu „posílené podmíněnosti“ a ekorežimů, je ambicióznější

a vede k větší biologické rozmanitosti zemědělské půdy než nástroje dostupné v období 2014–2020.

Časový rámec: 2023

79 Nástroje EU pro rozvoj venkova mají pro zachování a posílení biologické rozmanitosti větší potenciál než přímé platby. Nejvhodnější jsou agroenvironmentálně-klimatická opatření následovaná platbami za ekologické zemědělství a platbami pro síť Natura 2000 (body 62–64).

80 Členské státy nabízejí zemědělcům různá agroenvironmentálně-klimatická opatření. „Světlezelené“ režimy jsou obvyklejší, přístupnější a mezi zemědělci oblíbenější, pro biologickou rozmanitost jsou však méně přínosné. Méně časté a méně oblíbené jsou „tmavozelené“ režimy, jež jsou více zacílené a jsou náročnější, ale pro životní prostředí přínosnější. Režimy trvalých travních porostů jsou rozšířenější a využívají se více než režimy zaměřené na ochranu biologické rozmanitosti orné půdy. Režimy založené na opatřeních jsou také běžnější, i když méně účinné než režimy, které zemědělce odměňují za dosažené výsledky (body 65–70).

Doporučení 3 – Zvýšit příspěvek rozvoje venkova k biologické rozmanitosti zemědělské půdy

Komise by měla:

- a) zvážit těsnější provázanost míry spolufinancování různých opatření s jejich vyhodnoceným dopadem na biologickou rozmanitost;
- b) při schvalování strategických plánů členských států pro SZP zajistit, aby podle nutnosti zahrnovaly ambiciózní intervence v oblasti rozvoje venkova příznivé pro biologickou rozmanitost a závazky, které řeší nejrelevantnější problémy a potřeby související s biologickou rozmanitostí, a aby členské státy tyto režimy zatraaktivnily jak pro zemědělské podniky zaměřené na hospodaření na orné půdě, tak pro podniky hospodařící na travních porostech.

Časový rámec: 2023

81 Zjistili jsme, že nebyly zavedeny žádné spolehlivé ukazatele měření výsledků a dopadů režimů přímých plateb a programů rozvoje venkova v oblasti biologické rozmanitosti. Jediný povinný ukazatel CMEF pro rozvoj venkova měřící biologickou rozmanitost zemědělské půdy je ukazatel výstupu. Těch několik málo dostupných

agroenvironmentálních ukazatelů, které umožňují sledovat začlenění environmentálních faktorů do SZP, není vždy aktuální (body 71–73).

82 Nedávno zveřejněná studie, zadaná Komisí na podporu hodnocení dopadu SZP na stanoviště, krajinu a biologickou rozmanitost, naše zjištění potvrzuje. V jeho závěrech se uvádí, že ne vždy je možné čistý kombinovaný dopad nástrojů a opatření SZP na biologickou rozmanitost odhadnout kvůli nedostatku údajů. Obecně však platí, že výsledky monitorování biologické rozmanitosti jasně vypovídají o tom, že SZP není pro eliminaci negativního dopadu zemědělství na biologickou rozmanitost dostatečná, a to ani u polopřírodních stanovišť ani u intenzivněji obhospodařované zemědělské půdy.

Doporučení 4 – Demonstrovat dopad opatření SZP na biologickou rozmanitost

Komise by měla vyvinout spolehlivé ukazatele biologické rozmanitosti zemědělské půdy, které jí umožní posoudit pozitivní i negativní dopady nástrojů SZP, následně stanovit referenční výchozí situaci pro reformovanou SZP a přispívat k vývoji účinnějších režimů plateb a nástrojů pro SZP po roce 2020, jako je „posílená podmíněnost“, ekorežimy a opatření pro rozvoj venkova.

Časový rámec: 2022

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Nikolaos Milionis, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 19. května 2020.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner LEHNE
předseda

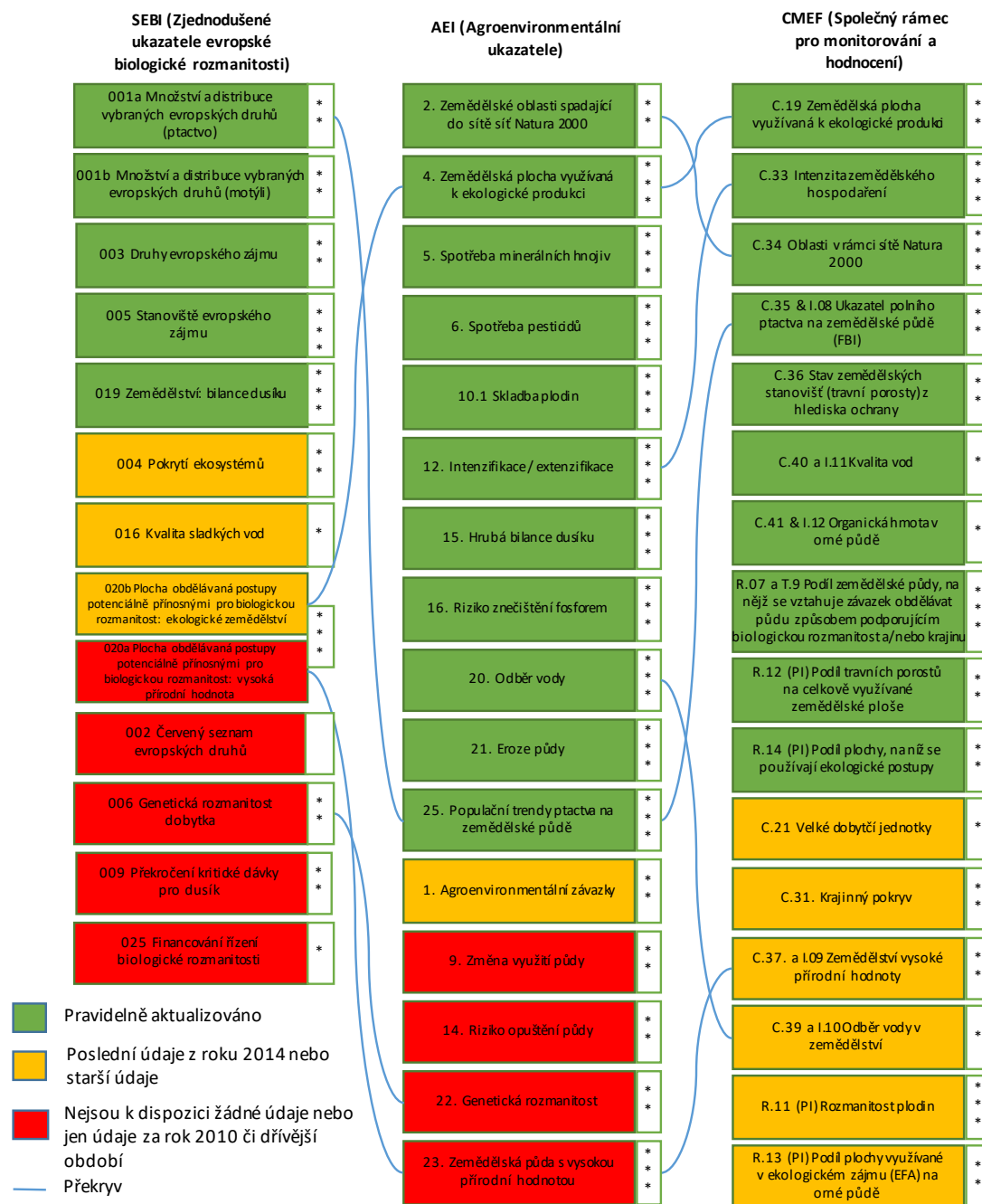
Přílohy

Příloha I – Hlavní auditní práce na úrovni členského státu

Zahrnuté členské státy	Východisko pro výběr	Auditorská práce
Návštěvy v členských státech		
Kypr, Německo, Irsko, Polsko, Rumunsko	Prvky: <ul style="list-style-type: none"> téměř 30 % všech vykázaných výdajů EZFRV, široká škála zemědělských postupů, různé podíly intenzivně obhospodařované zemědělské půdy 	<ul style="list-style-type: none"> rozhovory s orgány a nevládními organizacemi, návštěvy zemědělských podniků, včetně strukturovaných pohovorů s 21 zemědělci o zemědělských postupech
Průzkum		
<u>Celostátní:</u> Bulharsko, Dánsko, Estonsko, Itálie, Portugalsko <u>Regionální:</u> Vlámsko (Belgie), Valonsko (Belgie), Kampánie (Itálie), Lombardie (Itálie)	stav přírody a biologické rozmanitosti zemědělské půdy, snaha upřednostňovat biologickou rozmanitost, geografické charakteristiky a zemědělské postupy	<ul style="list-style-type: none"> Národním a regionálním zemědělským a agroenvironmentálním orgánům jsme rozeslali devět dotazníků; odpovědělo nám 100% z nich. Dotazník obsahoval otázky týkající se strategie EU pro biologickou rozmanitost, SZP a monitorování a financování biologické rozmanitosti zemědělské půdy.
Audity k prohlášení o věrohodnosti za rok 2019		
Česko, Německo, Dánsko, Španělsko, Francie, Maďarsko, Irsko, Polsko, Portugalsko, Švédsko, Spojené království	statistický výběr vzorku	strukturované pohovory o zemědělských postupech s 57 zemědělci

Zdroj: EÚD.

Příloha II – Ukazatele biologické rozmanitosti



Stav k 19. únoru 2020.

Každé generální ředitelství Komise označené * uvedlo, že tento ukazatel je relevantní pro biologickou rozmanitost nebo díl 3a. Celkem jsme se dotázali tří generálních ředitelství.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Poznámka: graf nezahrnuje ukazatele výstupu CMEF.

U ukazatelů C.21, C.39/I.10, R.11 mohou být k dispozici aktuálnější údaje, zatím však nebyly aktualizovány na portálu pro zemědělství a potraviny.

Pojmy a zkratky

AECM: agroenvironmentálně-klimatické opatření (*Agri-environment climate measure*). Jakýkoli soubor volitelných postupů, který jde za rámec obvyklých environmentálních požadavků a který dává zemědělcům nárok na platbu z rozpočtu EU.

CBD: Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*). Vícestranná smlouva o ochraně biologické rozmanitosti, udržitelném využívání jejích složek a spravedlivém a rovnocenném sdílení přínosů plynoucích z genetických zdrojů.

CMEF: společný rámec pro monitorování a hodnocení (*Common monitoring and evaluation framework*). Pravidla a postupy pro hodnocení výkonnosti společné zemědělské politiky.

EEA: Evropská agentura pro životní prostředí.

EFA: plocha využívaná v ekologickém zájmu (*Ecological focus area*). Plocha půdy, na níž zemědělci uplatňují zemědělské postupy prospěšné pro klima a životní prostředí.

FAO: Organizace OSN pro výživu a zemědělství (*UN Food and Agriculture Organization*).

FBI: ukazatel polního ptactva (*Farmland bird index*). Ukazatel změn v počtech ptáků a živočišných druhů na zemědělské půdě v průběhu času.

GAEC: dobrý zemědělský a environmentální stav (*Good agricultural and environmental condition*). Stav, v němž zemědělci musí udržovat veškerou zemědělskou půdu, zejména půdu, která se aktuálně nevyužívá k produkci, aby získali určité platby v rámci SZP. Zahrnuje problematiku jako vodohospodářství a hospodaření s půdou.

GŘ AGRI: Generální ředitelství Komise pro zemědělství a rozvoj venkova.

GŘ ENV: Generální ředitelství pro životní prostředí.

HNV: vysoká přírodní hodnota (*high nature value*). Charakteristický rys neintenzivního hospodaření s půdou, který odráží jeho přínosy pro volně žijící a planě rostoucí druhy a přírodní prostředí.

IPBES: Mezvládní vědecko-politická platforma pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) Mezinárodní orgán, jehož členy se mohou stát všechny země OSN a jenž v reakci na žádosti subjektů s rozhodovací pravomocí posuzuje stav biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb, které zajišťuje.

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development*).

PPH: povinný požadavek na hospodaření. Evropské nebo národní pravidlo pro správu zemědělské půdy chránící zdraví lidí, zvířat a rostlin, dobré životní podmínky zvířat a životní prostředí.

PRV: program rozvoje venkova. Soubor národních a regionálních víceletých cílů a opatření schválených Komisí pro realizaci opatření EU pro rozvoj venkova.

SEBI: zjednodušené ukazatele evropské biologické rozmanitosti (*Streamlined European Biodiversity Indicators*). Iniciativa EU zaměřená na vývoj jednotného uceleného souboru údajů pro přístup a vykazování pokroku při realizaci cílů a závazků strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a dalších mezinárodních dohod.

SVS: Společné výzkumné středisko. Vědecká a znalostní služba Komise poskytující vědecké poradenství a podporu pro opatření EU.

SZP: společná zemědělská politika. Jednotná společná zemědělská politika EU sestávající z dotací a různých dalších opatření, které mají zaručit zajištění potravin, zajistit přiměřenou životní úroveň zemědělců v EU, podporovat rozvoj venkova a chránit životní prostředí.

Trvalé travní porosty: zemědělská půda, na níž se pěstují trávy nebo jiné bylinné pícniny po dobu více než pěti po sobě jdoucích let.

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=53892>

Auditní tým

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

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát I, jemuž předsedá člen EÚD Nikolaos Milionis. Audit vedl člen EÚD Viorel Ștefan a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Roxana Banicaová, tajemník kabinetu Olivier Prigent, vyšší manažer Robert Markus, vedoucí úkolu Jan Huth, zástupce vedoucího úkolu Liia Laanesová a auditoři Maciej Szymura, Ramona Bortnowschiová, Ioan Alexandru Ilie, Michail Konstantopoulos a Anna Zalegaová. Grafickou podporu poskytovala Marika Meisenzahlová. Jazykovou podporu zajišťoval Thomas Everett.

COPYRIGHT

© Evropská unie, 2020.

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora č. 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 \(CC BY 4.0\)](#). To znamená, že opakované použití je povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Uživatel nesmí zkraslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenesou za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší toto povolení výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K reprodukci obsahu, který není vlastnictvím EU, musíte žádat o povolení přímo od držitelů autorských práv.

Obrázek 5: © OSN. Reprodukci ikon prosím konzultujte zde:

https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/01/SDG_Guidelines_AUG_2019_Final.pdf

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 a není vám k nim poskytnuta licence.

Soubor internetových stránek orgánů a institucí Evropské unie využívajících doménu europa.eu obsahuje 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.

Používání loga Evropského účetního dvora

Logo Evropského účetního dvora nesmí být použito bez předchozího souhlasu Evropského účetního dvora.

PDF	ISBN 978-92-847-4746-7	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/237090	QJ-AB-20-012-CS-N
HTML	ISBN 978-92-847-4719-1	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/8969	QJ-AB-20-012-CS-Q

Počet a různorodost zvířecích druhů na evropské zemědělské půdě, tzv. biologická rozmanitost zemědělské půdy, se výrazně snižuje. EU se zavázala úbytek biologické rozmanitosti do roku 2020 zastavit. Komise naplánovala přidělit na tento účel z prostředků společné zemědělské politiky v letech 2014–2020 celkem 66 miliard EUR.

Posuzovali jsme, zda zemědělská politika EU pomáhá zachovávat a posilovat biologickou rozmanitost zemědělské půdy. Zjistili jsme, že formulace cíle pro oblast zemědělství ve strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti znesnadňuje měření pokroku, dále že způsob, jakým Komise sleduje výdaje na biologickou rozmanitost v rozpočtu EU, není spolehlivý, dopad přímých plateb SZP je omezený nebo není znám a že Komise a členské státy upřednostňují opatření rozvoje venkova s menším dopadem.

Komisi doporučujeme, aby svou příští strategii pro oblast biologické rozmanitosti koncepčně vylepšila, zvýšila přínos přímých plateb a opatření rozvoje venkova k biologické rozmanitosti, přesněji monitorovala výdaje související s biologickou rozmanitostí a vypracovala spolehlivé ukazatele vhodné pro monitorování biologické rozmanitosti zemědělské půdy.

Zvláštní zpráva EÚD podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o fungování EU.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace
Evropské unie

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

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors