

# Změny ve Společné zemědělské politice EU nezbytné pro řešení problému udržitelnosti

Guy Pe'er<sup>1,2,3,\*</sup>, Aletta Bonn<sup>1,2,4</sup>, Helge Bruelheide<sup>5,1</sup>, Petra Dieker<sup>6</sup>, Nico Eisenhauer<sup>1,3</sup>, Peter H. Feindt<sup>7</sup>, Gregor Hagedorn<sup>8</sup>, Bernd Hansjürgens<sup>2,5</sup>, Irina Herzon<sup>9</sup>, Angela Lomba<sup>10</sup>, Elisabeth Marquard<sup>2</sup>, Francisco Moreira<sup>10,11</sup>, Heike Nitsch<sup>12</sup>, Rainer Oppermann<sup>13</sup>, Andrea Perino<sup>1</sup>, Norbert Röder<sup>14</sup>, Christian Schleyer<sup>15</sup>, Stefan Schindler<sup>16,17</sup>, Christine Wolf<sup>2</sup>, Yves Zinngrebe<sup>2,18</sup>, a Sebastian Lakner<sup>14</sup>

**DOI:** 10.1002/pan3.10080

**Český překlad:** Lenka Rajmonová

## Afiliace:

1) German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig, Deutscher Platz 5e, 04103 Leipzig, Germany; 2) Helmholtz Centre for Environmental Research - UFZ, Permoserstr. 15, 04318 Leipzig, Germany; 3) Leipzig University, Deutscher Platz 5e, 04103 Leipzig, Germany; 4) Friedrich Schiller University Jena, Institute of Biodiversity, Dornburger Straße 159, 07743 Jena, Germany; 5) Martin Luther University Halle-Wittenberg, Große Steinstraße 73, 06108 Halle/S., Germany; 6) Thünen Institute of Biodiversity, Bundesallee 64, 38116 Braunschweig, Germany; 7) Humboldt-Universität zu Berlin, Thae Institute for Agricultural and Horticultural Sciences, Agricultural and Food Policy Group, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Germany; 8) Scientists for Future, Berlin, Germany; 9) University of Helsinki, Department of Agricultural Sciences and Helsinki Institute of Sustainability Science, HELSUS, P.O. Box 27, FI-00014, Helsinki, Finland; 10) CIBIO-InBIO, University of Porto, Campus Agrário de Vairão, 4485-601, Vairao, Portugal; 11) CIBIO-InBIO, University of Lisbon, Institute of Agronomy, Tapada da Ajuda, 1349-017 Lisbon, Portugal; 12) Institute for rural Development Research, Kurfürstenstr. 49, 60486 Frankfurt a. M., Germany; 13) Institute for Agroecology and Biodiversity (IFAB), Boecklinstr. 27, 68163 Mannheim, Germany; 14) Thünen-Institute for Rural Studies; Bundesallee 64, 38116 Braunschweig, Germany; 15) University of Innsbruck, Institute of Geography, Innrain 52f, 6020 Innsbruck, Austria; 16) University of Vienna, Division of Conservation Biology, Vegetation and Landscape Ecology, 1030 Vienna, Austria; 17) Czech University of Life Sciences Prague, Faculty of Environmental Sciences, Community Ecology and Conservation research group, Kamýcká 129, CZ-165 00 Prague 6, Czech Republic; 18) Georg-August-Universität Göttingen, Department for Agricultural Economics and Rural Development, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen

\* korespondující autor. Email: [guy.peer@idiv.de](mailto:guy.peer@idiv.de)

## Abstrakt

- 1) Udržitelné zemědělství je celosvětovou výzvou. Společná zemědělská politika (SZP) Evropské unie (EU) selhává, pokud jde o biologickou rozmanitost, podnebí, půdu a její degradaci i sociálně-ekonomické výzvy.
- 2) Návrh SZP po roce 2020 zpracovaný Evropskou komisí poskytuje prostor pro lepší udržitelnost. Členskými státy však také umožňuje zvolit méně ambiciózní způsoby implementace. Proto

je i nadále nezbytné zdůrazňovat požadavky občanů na udržitelné zemědělství a napravovat systémové nedostatky v SZP s využitím celé šíře dostupných vědeckých důkazů a poznatků.

- 3) Pokud jde o současné pokusy oslabit environmentální ambice budoucí SZP a o nedostatek konkrétních návrhů na zlepšení SZP v konceptu Zelené dohody pro Evropu, vyzýváme Evropský parlament, Radu a Komisi, aby přijaly deset naléhavých akčních bodů pro zajištění udržitelné produkce potravin, zachování biologické rozmanitosti a zmírňování změny klimatu.
- 4) Znalosti využitelné na cestě k udržitelnému a na důkazech založenému evropskému zemědělství, které může prospět lidem, přírodě a jejich společné budoucnosti, jsou k dispozici.
- 5) Prohlášení uvedená v tomto článku mají širokou podporu vědecké komunity. Podporu vyjádřilo přes 3 600 signatářů předtiskové verze tohoto rukopisu. Seznam signatářů najdete zde (<https://doi.org/10.5281/zenodo.3685632>).

**Klíčová slova:** zemědělství, biologická rozmanitost, společná zemědělská politika, změna klimatu, Zelená dohoda pro Evropu, politika založená na důkazech, veřejné statky, SMART cíle

## **Zemědělství je hlavním hnacím mechanismem zhoršování životního prostředí v Evropě**

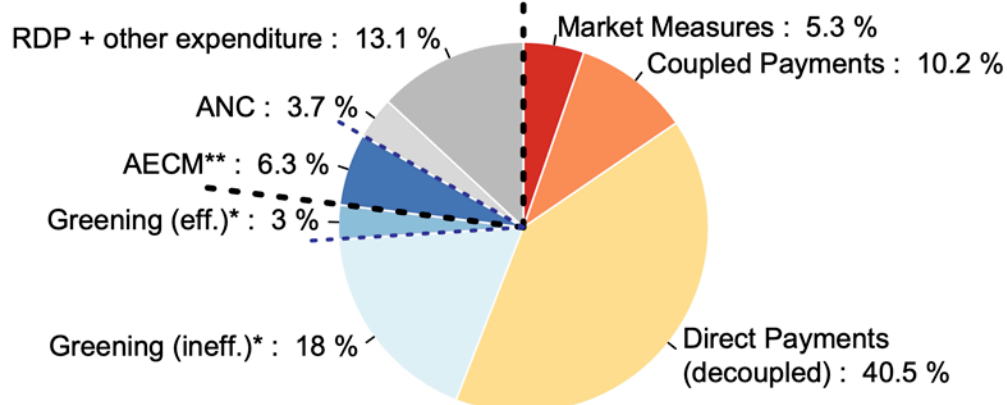
Plošná expanse a intenzifikace zemědělství jsou klíčovými hybnými silami úbytku biodiversity a ekosystémových služeb (Diaz et al., 2019) stejně jako klimatických změn (IPCC, 2019). Historicky některé zemědělské postupy podporovaly biologickou rozmanitost a četné ekosystémové služby. Tyto postupy se však stále více opouštějí nebo nahrazují zemědělskými systémy, které maximalizují výnosy pomocí neudržitelného využívání přírodních zdrojů na úkor biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb (Stoate et al., 2009). Tyto procesy jsou poháněny socioekonomickými a technologickými tlaky, ale zároveň také podporovány veřejnými politikami. Společná zemědělská politika Evropské unie (SZP; viz Okno 1) formuje zemědělský sektor EU (Hodge, Hauck a Bonn, 2015) a podporuje řadu postupů přispívajících k rozsáhlému úbytku biologické rozmanitosti (Pe'er et al., 2014, Gregory et al., 2019, Pe'er et al., 2019, Van Swaay et al., 2019), změně klimatu (Alliance Environment, 2019), erozi a degradaci půdy (Orgiazzi et al., 2016, IPBES, 2018). Programy SZP, které by mohly čelit tomuto vývoji, byly nedostatečné a/nebo nedostatečně financované (Alliance Environment, 2019, Pe'er et al., 2019). Současná SZP je navíc neúčinná a nevhodná také při řešení sociálních a ekonomických výzev (ECA, 2016, Pe'er et al., 2017a). SZP prošla několika reformami, jejichž cílem bylo částečně i zlepšit její environmentální a sociální přínosy. Byly zaznamenány některé pozitivní výsledky (Batáry et al., 2015, Walker et al., 2018), ale i tak je nutné k odvrácení negativních trendů přijmout účinná opatření (např. Pe'er et al., 2017b). To naznačuje potřebu mnohem zásadnější změny SZP, aby bylo možné čelit environmentálním a socioekonomickým výzvám. Společná zemědělská politika po roce 2020, jak ji navrhla Evropská komise v červnu 2018 (EC, 2018), uznává potřebu řešit problémy v oblasti udržitelnosti a životního prostředí a zavádí novou zelenou architekturu a implementační

model, který nabízí členským státům větší flexibilitu při realizaci SZP (viz Okno 1). Návrh nové SZP brzy vstoupí do další fáze vyjednávání.

### **Okno 1: SZP v kostce**

- *Společná zemědělská politika byla ustanovena Římskou smlouvou z roku 1957 coby jedna ze zakládajících politik EU. Jejím cílem bylo zvýšit produktivitu a příjmy zemědělců, stabilizovat trhy a zajistit dodávky potravin spolu s přiměřenými spotřebitelskými cenami. Společná zemědělská politika prošla četnými reformami a v současné době prochází dalším reformním procesem. Nyní je SZP především politikou financování zemědělství, s rozpočtem 58,4 mld. EUR/rok (k 2019), tj. 36 % z celkového rozpočtu EU (EC, 2019). Je rozdělena do dvou „pilířů“.*
- *Pilíř 1 se skládá z podpory příjmů a z regulace trhu. Podpora příjmů je poskytována prostřednictvím různých typů přímých plateb (40,4 mld. EUR, 69,4 % SZP v roce 2019). Přímé platby se většinou vyplácejí na hektar a jsou podmíněny dodržováním různých předpisů, včetně environmentálních hledisek (např. Dobrý zemědělský a environmentální stav neboli GAEC v rámci tzv. podmíněnosti neboli „Cross Compliance“). Od roku 2014 je 30 % přímých plateb spojeno se třemi požadavky na ozelenění, které jsou však hodnoceny jako převážně neúčinné (Pe'er et al., 2017a, ECA, 2017). 5,7 mld. EUR přímých plateb je spojeno se specifickými druhy produkce, jako je cukr, bavlna, hovězí a telecí maso, mléčné výrobky, skopové a bílkovinné plodiny. 3,0 mld. EUR (5,3 %) jsou určeny na podporu a stabilizaci trhu.*
- *Pilíř 2 se týká Programu pro rozvoj venkova (14,4 mld. EUR) a zahrnuje nástroje podporující venkovské oblasti (8,6 mld. EUR), jakož i agroenvironmentální a klimatická opatření (AEEM), platby pro ekologické zemědělství a lokality Natura 2000 (3,5 mld. EUR). Poslední tři jsou považovány za ekologicky účinné (Batáry et al., 2015). Podpora oblastí s přírodními omezeními (ANC, 2,5 mld. EUR) má na životní prostředí smíšené dopady (Oppermann et al., 2012).*
- *Pokud jde o SZP po roce 2020, Evropská komise navrhuje 1) nový soubor cílů, 2) nový implementační model, který poskytne větší flexibilitu členským státům, 3) požadavek na vypracování národních strategických plánů, vymezujících, jak budou členské státy stanovovat a uskutečňovat cíle, a 4) novou „zelenou architekturu“ s vyššími environmentálními požadavky v rámci Cross Compliance („posílená podmíněnost“) a dobrovolnými „eko-schématy“, které nahradí povinná, ale neúčinná „ozeleňující“ opatření v pilíři 1 (Pe'er et al., 2019).*

## Pillar 2



## Pillar 1

**Obrázek 1:** Výdaje SZP na klíčové nástroje v roce 2019

Zdroj: EC (2019c) pro celkové členění rozpočtu. Poznámky: (1) Podíl efektivních a neefektivních ozeleňovacích opatření vychází z Pe'er et al. (2017b). (2) Podíl agroenvironmentálních a klimatických opatření (AECM) a podpory oblastí s přírodními omezeními (ANC) je odhadnut na základě EC (2016).

### Důvody k obavám

Analýza návrhu Komise naznačuje, že návrh obecně zachovává strukturu a slabiny současné SZP (viz také Pe'er et al., 2019). Mezi klíčové nedostatky patří:

- **Pokračování podpory prostřednictvím přímých plateb podle výměry (v pilíři 1) s nízkými environmentálními požadavky.** Platby na plochu jsou neefektivní s ohledem jak na příjmy zemědělců, tak i z hlediska cílů v oblasti životního prostředí, a jejich nedávné „ozeleňování“ přineslo minimální změny v zemědělské praxi i environmentálním výkonu – pouze u méně než 5 % „ozeleňované“ plochy došlo ke změně managementu (ECA, 2017).

Přímé platby jsou často postoupeny vlastníků půdy, místo aby podporovaly ty, kteří půdu obhospodařují (Hennig a Breustedt, 2018, WBAE, 2018), a pokusy zastropovat maximální přípustné platby a přerozdělit prostředky, aby se vyřešilo jejich velmi nespravedlivé dělení, pravděpodobně zůstanou neúspěšné (Matthews, 2018). Kromě toho zůstává možnost vazby některých přímých plateb na produkci s vysokými vstupy, navzdory pádným důkazům, že vázané platby vedou k narušení trhu (OECD, 2017), podporují emise skleníkových plynů a také postupy s prokázaným negativním dopadem na biologickou rozmanitost (Pe'er et al., 2017a).

- **Rozpočtové škrty v programech rozvoje venkova (tzv. pilíř 2), včetně agroenvironmentálních a klimatických opatření (AEEM).** Jsou-li dobře navrženy a provedeny, jsou tyto nástroje nejúčinnější podporou pro environmentálních zemědělských postupů (Batáry et al., 2015, Walker et al., 2018). Proto je kontraproduktivní snižovat příslušné rozpočty namísto odstraňování překážek bránících jejich efektivnímu využívání (jako je nedostatečné financování, velká administrativní složitost a nedostatečné pobídky pro čerpání) (CEJA et al., 2019).
- **Zavádějí tvrze spojená s nedostatečnou aktivitou v oblasti klimatu.** Návrh Komise uvádí, že 40 % výdajů na přímé platby a podporu oblastí s přírodními omezeními (ANC) bude označeno jako „šetrné ke klimatu“. Tyto nástroje však nejsou systémově spojeny s žádným účinným opatřením na snižování skleníkových plynů nebo přizpůsobení se klimatu, a proto postrádají jakékoli odůvodnění tohoto tvrzení. Místo toho dokonce částečně podporují postupy a odvětví s významnými emisemi skleníkových plynů (Alliance Environment, 2019, Pe'er et al., 2019).
- **Takzvaná „zelená architektura“ s nejasnými požadavky umožňuje členským státům a farmářům zvolit si nepříliš ambiciózní („světle zelené“) možnosti.** Návrh Komise představuje nový dobrovolný nástroj („eko-schémat“) a mírně rozšířený soubor environmentálních podmínek v rámci „podmíněnosti“ u přímých plateb. Návrh rovněž vyžaduje, aby členské státy zvýšily ambice v oblasti vlivu na životní prostředí ve srovnání se současným obdobím (článek 92 v EC, 2018). Návrh však neuvádí konkrétní opatření, která jsou známa jako nezbytná pro biologickou rozmanitost a životní prostředí, a proto by měla být pro členské státy prioritou, jako je údržba a obnova drobných krajinných prvků (viz Harvey et al., 2020), nárazníkové pásy, úhory, louky s vysokou druhovou diverzitou a na úrovni krajiny životaschopnost zemědělských oblastí s vysokou přírodní hodnotou (Navarro a López-Bao, 2019).

Zatímco možnost členských států a zemědělců dělat vlastní rozhodnutí je cenná pro vývoj kontextově specifických řešení, zkušenosti z minulých a současných cyklů SZP ukazují, že nedostatek jasných požadavků a hodnotících kritérií podporuje „závod ke dnu“, kde členské státy „soutěží“ o nejnižší náročnost podmínek přímých plateb pro své zemědělce (Heinemann a Weiss, 2018, WBAE, 2018). Navrhovaný „výkonnostní bonus“ (článek 123 v EC, 2018), který by měl motivovat členské státy ke splnění jejich cílů, může nepříznivě podpořit takové soutěžení tím, že bude motivovat členské státy, aby od začátku stanovovaly snadno dosažitelné cíle.

- **Nedostatečný soubor indikátorů** (Příloha I EC, 2018). Plánované ukazatele „výstupů“ a „výsledků“ v zásadě monitorují administrativní a finanční realizaci SZP. Navrhované „dopadové“ ukazatele většinou popisují spíše zemědělské struktury než skutečné dopady. Jsou nedostatečné pro účinné sledování cílů a nástrojů SZP a poskytují jen málo vodítek pro řízení politiky. Například chybí ukazatele týkající se řízení farem, využívání a pokrytí půdy, environmentálních parametrů a hospodářské výkonnosti zemědělských usedlostí (WBAE, 2018, Pe'er et al., 2019). To je v ostrém rozporu se zásadou „záleží na výsledku“, kterou by se budoucí SZP měla řídit. Složitá administrativní zátěž, nepřiměřená zjednodušujícímu obsahu

této zásady, je pak hlavní překážkou ambiciózní environmentální implementace členskými státy (WBAE, 2019a, b).

- **Rozšíření pojistných nástrojů bez vazby na zmírňování rizik může podpořit neudržitelné, k riskování náchylné chování.** Vzhledem ke zvýšenému riziku zemědělců v důsledku působení trhu, zhoršování životního prostředí (částečně kvůli nadužívání zdrojů) a změn klimatu (zejména extrémních jevů počasí, jako je teplo, sucho a požáry) se zdá být rozšíření nástrojů pro řízení rizik (tj. pojištění; článek 70 v EC, 2018) přiměřené. Změna klimatu rovněž zvyšuje sanitární rizika (prostřednictvím škůdců a patogenů) a fyto-sanitární rizika (prostřednictvím rostlinných patogenů) (Altizer et al., 2013, Velásquez et al., 2018). Bez vyžadování vhodných opatření ke zmírnění rizika však pojištění může podporovat chování náchylné k rizikům, tj. bez zřetele na rizika, kterým se lze vyhnout (Müller et al., 2017, Goodrich et al., 2020).
- **Nedostatek konzistence a transparentnosti.** Navrhovaná SZP po roce 2020 opakuje silně kritizovaný postup restrukturalizace a přejmenování prvků SZP způsobem, který brání osvojení a podkopává transparentnost a legitimitu (Rutz et al., 2014, Erjavec a Erjavec, 2015), spíše, než že by prováděl hlubokou reformu. Předchozí reformy nedokázaly přepracovat nebo integrovat stávající nástroje ke zlepšení výkonnosti SZP (Feindt, 2010, Pe'er et al., 2014, Alons, 2017, Pe'er et al., 2019, Simoncini et al., 2019). Stejně tak návrh Komise na SZP po roce 2020 zachovává nejasnosti ve svých pokynech pro implementaci, čímž riskuje „rozpuštění ambicí v provádění“. Navíc v současnosti existují tlaky na další oslabení environmentálních požadavků stanovených SZP. Důkazem toho mohou být pozměňovací návrhy, o nichž hlasoval Výbor Evropského parlamentu pro zemědělství a rozvoj venkova (COMAGRI, 2019), a návrh Rady EU (zastupující členské státy), který snižuje nebo ruší řadu environmentálních požadavků (Rada EU, 2019). Oboje ukazuje, že stejně jako v předchozím reformním cyklu se používá uzavřený institucionální proces k hájení zájmů nemnohých na úkor mnoha (Erjavec a Erjavec, 2015), čímž se opomíjí jak veřejné výzvy k rozhodnému postupu v zájmu životního prostředí, tak nepřehlédnutelné vědecké důkazy ukazující na potřebu hluboké změny politiky (Matthews, 2017, Pe'er et al., 2017a).

„Zelená dohoda pro Evropu“, zveřejněná Evropskou komisí v prosinci 2019, představuje nový rámec pro tvorbu politik EU s vysokou ambicí sladit ekonomické procesy s limity planety. Oznamuje úmysl předložit strategii „od farmy po vidličku“ týkající se udržitelných potravin (von der Leyen, 2019, EC, 2019b). To může být pro evropské orgány významnou příležitostí přijímat na důkazech založená rozhodnutí směřující k SZP budoucnosti. Nicméně pokud jde o SZP, Zelená dohoda je poměrně vágní. Znovu opakuje, že *„nejméně 40 % celkového rozpočtu společné zemědělské politiky [...] by mělo přispívat ke klimatické akci“* (EC, 2019b: 12), což je tvrzení, které již bylo posouzeno jako neobhajitelné (Pe'er et al., 2019, EC, 2019b). Kromě zaměření na strategické plány, které členské státy požadují pro implementaci, existuje jen málo údajů o tom, jak Komise hodlá řešit systémové nedostatky SZP a slabiny uvedené výše.

## Deset akčních bodů

Vyzýváme Evropskou komisi, Parlament, Radu a členské státy k využití celé šíře vědeckých poznatků a zkušeností z minulých reforem SZP k jejímu rapidnímu zlepšení, aby se předešlo selhání politiky a dalšímu neefektivnímu využití peněz daňových poplatníků. Zastřešujícím cílem by mělo být sladění všech prvků SZP se zásadami udržitelnosti, multifunkčnosti a principu veřejné platby za veřejné statky, a to bez výjimky. Navrhujeme deset naléhavých akčních bodů spolu s příslušnými cíli a možnostmi realizace (Tabulka 1). Dále navrhujeme směřovat 40 % rozpočtu EU na veřejné statky a společenské cíle a zlepšit management na polovině rozlohy obhospodařované půdy EU.

- 1. Přeměnit přímé platby na platby za veřejné statky** s cílem sladit environmentální i socio-environmentální dimenzi udržitelnosti, vzhledem k nedostatečné výkonnosti přímých plateb v obou aspektech (Navarro a López-Bao, 2019). Nejnaléhavější by bylo zaprvé, zrušit vázané platby za intenzivní produkční systémy s vysokými emisemi skleníkových plynů, ale s nízkým poskytováním veřejných statků, a zadruhé omezit narušení trhů (OECD, 2017). Transformace přímých plateb by umožnila využívat veřejné prostředky cílenějším způsobem – ať už jako fondy pro eko-schéματα, k postupnému rozšiřování programů rozvoje venkova, ke zlepšení podpory multifunkčních zemědělských systémů, které jsou navrženy podle agroekologických principů, jako je ekologické zemědělství a agrolesnictví (Lampkin et al., 2015) nebo jako pomoc při ochraně zemědělských systémů s vysokou přírodní hodnotou (EIP-AGRI Focus Group, 2016).
- 2. Zajistit dostatečnou podporu účinnému zmírňování změny klimatu** s cílem snížit emise skleníkových plynů v zemědělství, a to se zaměřením na zlepšení aplikace dusíkatých hnojiv, opětovné zavodnění rašelinišť a zlepšení bilance skleníkových plynů produkovaných chovem hospodářských zvířat (WBAE, 2016). Pojištění proti rizikům spojeným se změnou klimatu by mělo být podmíněno konkrétními opatřeními proti suchu, nekontrolovaným požárům, povodním, ztrátám půdy a emisím skleníkových plynů, například prostřednictvím příslušných krajinných prvků a správného nakládání s vegetací a půdním pokryvem.
- 3. Zajistit dostatečnou podporu účinným nástrojům pro zachování biologické rozmanitosti a ekosystémů** s cílem zastavit a zvrátit stále pokračující úbytek biodiverzity v zemědělské krajině (Mace et al., 2018). Toho lze dosáhnout zajištěním a zvýšením rozpočtů pro AECM a eko-schéματα i dalšími opatřeními v oblasti životního prostředí v obou pilířích: obnovením požadavků z doby před rokem 2009 na vyčlenění nejméně 10% zemědělsky využívané plochy na přírodní a polopřírodní biotopy; rozšířením podpory produkce s nízkými vstupy bez nebo pouze s minimem chemických hnojiv či pesticidů (např. ekologické zemědělství), rozšířením a dlouhodobějším odložením půdy ležící ladem (Pe'er et al., 2017b) a extenzivní pastvou v zemědělských oblastech s vysokou přírodní hodnotou; směřováním podpory na efektivní (tzv. „tmavě zelená“) opatření; a dosažením koherentního a synergického konceptu politiky napříč pilíři (např. Lakner et al., 2018).
- 4. Podporovat inovativní přístupy k navrhování a realizaci opatření zaměřených na environmentální výzvy**, jako je odměňování AECM založené na výsledcích (např. orientované na cílové druhy nebo stanoviště – Herzon et al., 2018), kolektivní opatření podporující správu na úrovni krajiny (viz níže) nebo zavedení bodového systému odměňování zemědělců za jejich ambice a/nebo investice, jak také navrhuje několik zemědělských organizací (např. Neumann et al., 2017).

- 5. Zlepšit územní plánování a společnou realizaci opatření na úrovni krajiny,** protože tyto přístupy se ukázaly s ohledem na environmentální cíle jako úspěšné (Westerink, Jongeneel, Polman et al., 2017).

“Politické experimenty” jsou naléhavě nutné, a to u obou pilířů, aby bylo možné lokálně zacílit opatření schopná dosáhnout efektivnějšího poskytování veřejných statků, jako je například udržování kvality vody (Jones et al., 2017, Lomba et al., 2019), snížení nebezpečí požárů (Moreira a Pe'er, 2018) nebo příspěví ke strategii EU v oblasti zelené infrastruktury. Takové přístupy by měly zahrnovat dlouhodobé smlouvy s farmáři, aby se zvýšila záruka příjmů a ekologické přínosy.

- 6. Vyžadovat od členských států vytyčení tzv. „S.M.A.R.T“ cílů ve svých strategických plánech** (tj. konkrétních, měřitelných, ambiciózních, realistických a časově vázaných; Green et al., 2019) za účelem splnění všech cílů SZP. Toto je zásadní pro sladění SZP s ostatními vnitrostátními i mezinárodními politikami a závazky. Členské státy by měly být povinny doložit, jak řeší kompromisy mezi vytyčenými cíli (viz doplňkový materiál v Pe'er et al., 2019). To bude vyžadovat vedení ze strany Komise a pečlivé sledování implementace i výsledků.

- 7. Zrevidovat soubor indikátorů,** aby bylo zajištěno, že jsou podporovány nejlepšími dostupnými znalostmi a že jsou v souladu s indikátory cílů udržitelného rozvoje (SDG), Úmluvy o biologické rozmanitosti (CBD) a Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu (UNFCCC). Realizace přístupu založeného na výsledcích vyžaduje, aby ukazatele výsledků i dopadu byly přiměřené a smysluplné (Herzon et al., 2018). Například dobře definované ukazatele biodiversity, jako je tzv. ukazatel lučních motýlů („Butterfly Grassland Indicator“; Van Swaay et al., 2019), by měly doplnit index ptáků zemědělské krajiny („Farmland Bird Index“); zároveň by měl být zachován a vylepšen ukazatel hospodaření s vysokou přírodní hodnotou. Zpřístupnění seznamu indikátorů vědeckému hodnocení i účasti a vyjasnění (v současnosti netransparentního) procesu aktualizace indikátorů by připravilo cestu pro budoucí zlepšení struktury ukazatelů.

- 8. Posílit monitorování a podporu životního prostředí,** aby bylo zajištěno, že nástroje SZP povedou k žádoucím výsledkům. Každoroční monitorování (např. používání systému podávání zpráv EU k zohlednění ročních změn ve využívání/pokrytí půdy a v hospodaření) je nezbytné pro hodnocení účinnosti a hospodárnosti, pro poskytování pobídek a ukládání účinných sankcí v případě porušení podmínek, a také pro tvůrce politik a správce půdy, mají-li rychle reagovat na vývoj. Tato data musí být v přiměřené lhůtě zpřístupněna a volně dostupná pro vědu a nezávislé hodnocení dopadů. Pro zjednodušení je třeba oddělit finanční výkaznictví a vykazování ukazatelů udržitelnosti.

- 9. Identifikovat a řešit globální dopady SZP, zejména na globálním jihu,** s cílem zmírnit ztráty na životním prostředí a globální negativní dopady využívání půdy, jakož i zmírnit narušení trhu ze strany zemědělství EU, a dodržovat zásadu EU „Soudržnost politik ve prospěch rozvoje“ (článek 208 Smlouvy o Evropské unii) (Matthews, 2018, EC, 2019a). Evropská unie se musí snažit lépe porozumět dopadům svého zemědělského odvětví na schopnost rozvojových zemí plnit cíle udržitelného rozvoje a roli zemědělských plateb (Yang et al., 2018) a také dopadům neudržitelného dovozu, zejména produktů živočišného původu, krmiv a biopaliv (Schulmeister, 2015, Barthel et al., 2018, Matthews, 2018). Kromě SZP jsou zde i další možnosti – posílení



mezinárodních dohod a systémů správy životního prostředí nebo diskuse o udržitelných úrovních spotřeby, které odrážejí evropskou a globální kapacitu.

**10. Zlepšit správu SZP a její reformu** s cílem zvýšit transparentnost, odpovědnost, účast a osvojování poznatků v souladu s SDG 16, a tím znovu získat legitimitu a důvěru veřejnosti (Pe'er et al., 2019). To vyžaduje zpřístupnění a možnost veřejné kontroly údajů, vyjednávacích dokumentů o reformě SZP a údajů o průběhu implementace během celého cyklu politiky a před jejím schválením. Je třeba identifikovat a ošetřit střety zájmů při procesu rozhodování a implementace a umožnit inkluzivnější účast. Proaktivnější integrace všech dotčených generálních ředitelství Komise při formulaci politiky SZP by přinesla větší synergii a soudržnost politik.

Celkově by měla být do konceptu a realizace SZP účinněji integrována šíře vědeckých poznatků, příklady osvědčených postupů, nástroje na podporu rozhodování či hodnocení udržitelnosti, a to způsobem, který uznává a řeší očekávání evropských občanů, multifunkčnost zemědělských ploch, rozmanitost dotčených stran a všechny tři dimenze udržitelnosti – sociální, ekonomickou a environmentální.

### **Evropská komise, Rada a Parlament musí přistoupit k ambiciózním a zodpovědným činům**

Udržitelnost je nejvyšší společenskou prioritou a naléhavou výzvou. Je zakotvena jako cíl ve Smlouvě o Evropské unii (Evropská unie, 2016). Vzhledem k prokázané nedostatečné výkonnosti SZP co do udržitelnosti je zřejmé, že podnikání tak, jak ho známe, již dále není možné. K zajištění environmentální a sociální udržitelnosti a dlouhodobé potravinové bezpečnosti jsou zapotřebí naléhavá a účinná opatření. Přeprocování SZP tak, aby pomáhalo zemědělcům přizpůsobit se problémům spojeným s udržitelností, by posloužilo jako mezník pro novou Evropskou komisi a Zelenou dohodu, ale to bude vyžadovat politickou odvalu překonat odpor ke změně. Navzdory možnému zpomalení reformního procesu je v současnosti zásadní reflektovat jednoznačné vědecké důkazy, které stojí za požadavky občanské společnosti směřovat SZP k plánované udržitelnosti. Vyzýváme proto Komisi, Parlament a Radu, aby splnily svou odpovědnost vůči současným a budoucím generacím (Hagedorn, Kalmus, Mann et al., 2019) a zajistily vysokou úroveň ochrany životního prostředí a klimatu, investovaly do zdravé výživy a pestré krajiny a podpořily vitalitu venkova a blahobyt občanů.

Vědecká obec je připravena podpořit tento proces znalostmi a nástroji potřebnými pro transformační změny, a to jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU, jak ukazuje přes 3 600 signatářů předtiskové verze tohoto rukopisu (<https://doi.org/10.5281/zenodo.3666258>) (Pe'er et al., 2020a). Seznam signatářů je k dispozici zde (<https://doi.org/10.5281/zenodo.3685632>) (Pe'er et al., 2020b).

### **Poděkování**

*K tomuto článku přispěly dva odborné workshopy, které proběhly v listopadu a prosinci 2018, jeden financovaný organizací Helmholtz Association v rámci projektu INTERNAS a druhý skrze sDiv projekt „K další reformě společné zemědělské politiky EU: hodnocení nových*

ozeleňujících opatření z ekologického a sociálně-ekonomického hlediska“ udělený G.P., A.B. a B.H. Německým střediskem pro integrovaný výzkum biologické rozmanitosti (iDiv) Halle-Jena-Leipzig (DFG FZT 118). Děkujeme Elise G. Schütze za shromáždění příspěvků od účastníků workshopů a za přípravu textových materiálů, které přispěly k této práci. Také děkujeme Richardu Gregory, Arielu Brunner, Michalu Wiezik, Nurie Selva, Andymu Green, Marcu Dufrene, Harrietě Bradley a Reinhardovi Klenke za cenné komentáře, které velkou měrou přispěly k vylepšení rukopisu. N.E. děkuje za podporu Evropské radě pro výzkum (ERC Starting Grant 677232, ECOWORM). F.M. byl podpořen prostřednictvím FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., contract IF/01053/2015). A.L. byla podpořena prostřednictvím FCT z národních fondů v rámci Transitory Norm - DL57/2016/CP1440/CT0001 a projektu FARSYD (FARSYD-2011–2016—POCI-01-0145-FEDER-016664). I.H. byla podpořena projektem HNV-Link pod záštitou programu Horizon2020 (project č. 696391). Všichni autoři se podíleli na rukopisu a souhlasili s jeho zveřejněním.

**Dostupnost dat:** Tento rukopis neobsahuje žádná data.

**Střet zájmů:** Žádný z autorů není ve střetu zájmů.

**Příspěvky autorů:** G.P. tento článek koncipoval. Všichni autoři přispěli k psaní a revizi rukopisu. S.L. je autorem Obrázku 1.

## Literatura

- Alliance Environment (2019). Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions. (Report). Brussels. url: <https://bit.ly/38vsytc>.
- Alons, G. (2017). Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1604-1622. doi: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1334085>.
- Altizer, S., Ostfeld, R. S., Johnson, P. T. J., Kutz, S. and Harvell, C. D. (2013). Climate Change and Infectious Diseases: From Evidence to a Predictive Framework. *Science*, 341(6145), 514-519. doi: <http://doi.org/10.1126/science.1239401>.
- Barthel, M., Khor, Y., Jennings, S., Sheane, R., Fry, J., Schreiber, ... McGill, J. (2018). Study on the Environmental Impact of Palm Oil Consumption and on Existing Sustainability Standards. (Report). Brussels, Belgium. url: <https://bit.ly/38IXMwJ>. last access: 27.01.2020.
- Batáry, P., Dicks, L. V., Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2015). The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. *Conservation Biology*, 29, 1006–1016. doi: <https://doi.org/10.1111/cobi.12536>.
- CEJA, CEPF, CIC, Copa/Cogeca, ELO, FACE and UECBV (2019). Rural Coalition Statement: Empowering rural areas in the CAP post-2020. (Report). Brussels, C. CEJA, CIC, Copa and Cogeca, ELO, FACE and UECBV. url: <https://bit.ly/38M4B0H>. last access: 27.01.2020.
- Council of the European Union (2019). Working paper on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the support for strategic

- plans to be drawn up by member states under the Common Agricultural Policy (CAP strategic plans) and financed by the EAGF and by EAFRD. (Report). Brussels.
- Diaz, S., Settele, J., Brondízio, E., Ngo, H., Guèze, M., Agard, J., ... Butchart, S. (2019). Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. (Report). Paris, France. url: <https://bit.ly/37HN35q>. last access: 27.01.2020.
- EC (2016). Rural development programmes by country. Retrieved 27.01.2020, from <https://bit.ly/2RvOJJO>.
- EC (2018). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council. (Report). Brussels. url: <https://bit.ly/2TYrVUZ>. last access: 27.01.2020.
- EC (2019a). Policy Coherence for Development; Commission Staff Working Document SWD (2015) 159 final. (Report). European Commission, Brussels, Belgium. url: <https://bit.ly/2RslK8D>. last access: 27.01.2020.
- EC (2019b). The European Green Deal – Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. (Report). 11.12.2019 COM (2019) 640 final, European Commission, Brussels. url: <https://bit.ly/30Vk3EO>. last access: 27.01.2020.
- EC (2019c). Budgets Definitive Adoption (EU, Euroatom) 2019/333 of the European Union's general budget for the financial year 2019. (Report). European Commission, Brussels, Belgium. url: <https://bit.ly/2O1v42k>. last access: 27.01.2020.
- ECA (2016). Is the Commission's system for performance measurement in relation to farmers' incomes well designed and based on sound data? (Report). European Court of Auditors, Luxembourg. url: <https://bit.ly/2Gs3gzU>. last access: 27.01.2020.
- ECA (2017). Greening: a more complex income support scheme, not yet environmentally effective. (Report). European Court of Auditors, Luxembourg. url: <https://bit.ly/3afyhF4>. last access: 27.01.2020.
- EIP-AGRI Focus Group (2016). Sustainable High Nature Value (HNV) farming (Final Report);. (Report). Brussels, Belgium. url: <https://bit.ly/2G6TOBV>.
- Erjavec, K. and Erjavec, E. (2015). 'Greening the CAP'—Just a fashionable justification? A discourse analysis of the 2014–2020 CAP reform documents. *Food Policy*, 51, 53-62. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.foodpol.2014.12.006>.
- Feindt, P. H. (2010). Policy-learning and environmental policy integration in the Common Agricultural Policy, 1973–2003. *Public Administration*, 88(2), 296-314. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01833.x>.
- Goodrich, B., Yu, J. and Vandever, M. (2020). Participation patterns of the rainfall index insurance for pasture, rangeland and forage programme. *The Geneva Papers on Risk and Insurance – Issues and Practice*, 45(1), 29-51. doi: <https://doi.org/10.1057/s41288-019-00149-3>.

- Green, E. J., Buchanan, G. M., Butchart, S. H. M., Chandler, G. M., Burgess, N. D., ... Gregory, R. D. (2019). Relating characteristics of global biodiversity targets to reported progress. *Conservation Biology*, 33(6), 1360-1369. doi: <https://doi.org/10.1111/cobi.13322>.
- Gregory, R. D., Skorpilova, J., Vorisek, P. and Butler, S. (2019). An analysis of trends, uncertainty and species selection shows contrasting trends of widespread forest and farmland birds in Europe. *Ecological Indicators*, 103, 676-687. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2019.04.064>.
- Hagedorn, G., Kalmus, P., Mann, M., Vicca, S., Van den Berge, J., van Ypersele, J.-P., ... Rahmstorf, S. (2019). Concerns of young protesters are justified. *Science*, 364, 139-140. doi: <https://doi.org/10.1126/science.aax3807>.
- Harvey, J. A., Heinen, R., Armbrrecht, I., Basset, Y., Baxter-Gilbert, J. H., Bezemer, T. M., ... de Kroon, H. (2020). International scientists formulate a roadmap for insect conservation and recovery. *Nature Ecology & Evolution*. doi: <https://doi.org/10.1038/s41559-019-1079-8>.
- Heinemann, F. and Weiss, S. (2018). *The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing? (Report)*. Gütersloh, Germany. url: <https://bit.ly/36zm0I9>. last access: 27.01.2020.
- Hennig, S. and Breustedt, G. (2018). The Incidence of Agricultural Subsidies on Rental Rates for Grassland. *Journal of Economics and Statistics*, 238(2), 125. doi: <https://doi.org/10.1515/jbnst-2017-0124>.
- Herzon, I., Birge, T., Allen, B., Povellato, A., Vanni, F., Hart, K., ... Pražan, J. (2018). Time to look for evidence: results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe. *Land Use Policy*, 71, 347–354. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.011>.
- Hodge, I., Hauck, J. and Bonn, A. (2015). The alignment of agricultural and nature conservation policies in the European Union. *Conservation Biology*, 29(4), 996-1005. doi: <https://doi.org/10.1111/cobi.12531>.
- IPBES (2018). *The IPBES assessment report on land degradation and restoration. (Report)*. Bonn, Germany. url: <https://bit.ly/38Hwp6b>. last access: 27.01.2020.
- IPCC (2019). *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems - Summary for Policy Makers. (Report)*. Geneva, Switzerland. url: <https://bit.ly/2U1gzza>. last access: 27.01.2020.
- Jones, J. I., Murphy, J. F., Anthony, S. G., Arnold, A., Blackburn, J. H., Duerdoth, C. P., ... Scarlett, P. M. (2017). Do agri-environment schemes result in improved water quality? *Journal of Applied Ecology*, 54(2), 537-546. doi: <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12780>.
- Lakner, S., Holst, C., Dittrich, A., Hoyer, C. and Pe'er, G. (2018). Impacts of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) on Biodiversity and Ecosystem Services. in S. Klotz, A. Bonn, R. Seppelt, M. Schröter and C. Baessler (Ed.), *Impacts of the EU's Common Agricultural Policy (CAP) on Biodiversity and Ecosystem Services*. Springer.
- Lampkin, N. H., Pearce, B. D., Leake, A. R., Creissen, H., Gerrard, C. L., Girling, R., ... Wolfe, M. S. (2015). *The role of agroecology in sustainable intensification. (Report)*. Newbury and Fordingbridge, United Kingdom. url: <https://bit.ly/2tG8y81>.

- Lomba, A., Moreira, F., Klimek, S., Jongman, R. H. G., Sullivan, C. A., Moran, J., ... McCracken, D. I. (2019). Back to the future: rethinking socioecological systems underlying high nature value farmlands. *Frontiers in Ecology and the Environment*, December 2019. doi: <https://doi.org/10.1002/fee.2116>.
- Mace, G. M., Barrett, M., Burgess, N. D., Cornell, S. E., Freeman, R., Grooten, M. and Purvis, A. (2018). Aiming higher to bend the curve of biodiversity loss. *Nature Sustainability*, 1(9), 448-451. doi: <https://doi.org/10.1038/s41893-018-0130-0>
- Matthews, A. (2017). Why further reform? Appendix I in A. Buckwell (Ed.), *Why further reform? Appendix I* Brussels, Belgium., RISE foundation: p.24 ff.
- Matthews, A. (2018). *The EU's Common Agricultural Policy Post 2020: Directions of Change and Potential Trade and Market Effects. (Report)*. Rome, Italy. url: <https://bit.ly/2U0umWE>. last access: 27.01.2020.
- Matthews, A. (2018). Why Capping will be a mirage; Blog Post of May 11, 2018: url: <http://capreform.eu/why-capping-will-be-a-mirage/>.
- Moreira, F. and Pe'er, G. (2018). Agricultural policy can reduce wildfires. *Science*, 359(6379), 1001-1001. doi: <https://doi.org/10.1126/science.aat1359>.
- Müller, B., Johnson, L. and Kreuer, D. (2017). Maladaptive outcomes of climate insurance in agriculture. *Global Environmental Change*, 46(09/2017), 23-33. doi: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2017.06.010>.
- Navarro, A. and López-Bao, J. V. (2019). EU agricultural policy still not green. *Nature Sustainability*, 2(11), 990-990. doi: <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0424-x>.
- Neumann, H., Dierking, U. and Taube, F. (2017). Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima – und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“). *Berichte über Landwirtschaft*, 95(3). doi: <https://doi.org/10.12767/buel.v95i3.174>.
- OECD (2017). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017. (Report)*. Paris, France. url: [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_pol-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-en). last access: 20.01.2020.
- Orgiazzi, A., Bardgett, R. D., Barrios, E., Behan-Pelletier, V., Briones, M. J. I., Chotte, J.-L., ... Jones, A. (2016). *Global Soil Biodiversity Atlas. (Report)*. Sevilla, Spain. url: <https://bit.ly/2tGCeBU>.
- Pe'er, G., Dicks, L. V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T. G., ... Scott, A. V. (2014). EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science*, 344(6188), 1090-1092. doi: <https://doi.org/10.1126/science.1252254>.
- Pe'er, G., Lakner, S., Müller, R., Passoni, G., Bontzorlos, V., Clough, D., ... Zinngrebe, Y. (2017a). Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment. (Report). Leipzig, Germany. url: <https://bit.ly/32oSrY1>. last access: 27.01.2020.
- Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Hauck, J., Schindler, S., Dittrich, A., Zingg, S., ... Lakner, S. (2017b). Adding some green to the greening: improving the EU's Ecological Focus Areas for biodiversity and farmers. *Conservation Letters*, 10(5), 517-530. doi: <https://doi.org/10.1111/conl.12333>.
- Pe'er, G., Zinngrebe, Y., Moreira, F., Sirami, C., Schindler, S., Müller, R., ... Lakner, S. (2019). A greener path for the EU Common Agricultural Policy. *Science*, 365(6452), 449-451. doi: <https://doi.org/10.1126/science.aax3146>.
- Rutz, C., Dwyer, J. and Schramek, J. (2014). More new wine in the same old bottles? The evolving nature of the CAP reform debate in Europe, and prospects for the future. *Sociologia Ruralis*, 54(3), 266-284. doi: <https://doi.org/10.1111/soru.12033>.

- Schulmeister, A. (2015). Eating up Forests: How EU Consumption Drives Deforestation and Land Conversion: The Case of Soy from Brazil. (Report). Brussels, Belgium. url: <https://bit.ly/2GtYUZc>. last access: 27.01.2020.
- Simoncini, R., Ring, I., Sandström, C., Albert, C., Kasymov, U. and Arlettaz, R. (2019). 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*, 88, p.104099. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104099>.
- Stoate, C., Báldi, A., Beja, P., Boatman, N. D., Herzon, I., van Doorn, A., ... Ramwell, C. (2009). Ecological impacts of early 21st century agricultural change in Europe – A review. *Journal of Environmental Management*, 91, 22–46. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.07.005>.
- Van Swaay, C. A. M., Dennis, E. B., Schmucki, R., Sevilleja, C., Balalaikins, M., Botham, M., ... Roy, D. B. (2019). The EU Butterfly Indicator for Grassland species: 1990-2017. (Report). Wageningen, The Netherlands. url: <https://bit.ly/2NP5e1s>. last access: 27.01.2020.
- Velásquez, A. C., Castroverde, C. D. M. and He, S. Y. (2018). Plant–Pathogen Warfare under Changing Climate Conditions. *Current Biology*, 28(10), R619-R634. doi: <https://doi.org/10.1016/j.cub.2018.03.054>.
- von der Leyen, U. (2019). A Union that strives for more – My agenda for Europe (Political guidelines for the next European Commission 2019-2024). (Report). Brussels, Belgium. url: <https://bit.ly/37wABFQ>. last access: 27.01.2020.
- Walker, L. K., Morris, A. J., Cristinacce, A., Dadam, D., Grice, P. V. and Peach, W. J. (2018). Effects of higher-tier agri-environment scheme on the abundance of priority farmland birds. *Animal Conservation*, 21, 183–192. doi: <https://doi.org/10.1111/acv.12386>.
- WBAE (2016). Climate change mitigation in agriculture and forestry and in the downstream sectors of food and timber use (Summary). (Report). Berlin, Germany. url: <https://bit.ly/2vc8k9h>. last access: 27.01.2020.
- WBAE (2018). For an EU Common Agricultural Policy serving the public good after 2020: Fundamental questions and recommendations. (Report). Berlin, Germany. url: <https://bit.ly/2O3DNRr>. last access: 27.01.2020.
- WBAE (2019a). Designing an effective agri-environment-climate policy as part of the post-2020 EU Common Agricultural Policy. (Report). Berlin, Germany. url: <https://bit.ly/2RcM5Ze>. last access: 27.01.2020.
- WBAE (2019b). Administrative Simplification of the EU Common Agricultural Policy – Options, Approaches and Constraints. (Report). Berlin. url: <https://bit.ly/2TZwAWr>. last access: 27.01.2020.
- Westerink, J., Jongeneel, R., Polman, N., Prager, K., Franks, J., Dupraz, P. and Mettepenningen, E. (2017). Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. *Land Use Policy*, 69, 176-192. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.002>.
- Yang, H., Lupi, F., Zhang, J., Chen, X. and Liu, J. (2018). Feedback of telecoupling: the case of a payments for ecosystem services program. *Ecology and Society*, 23(45). doi: <https://doi.org/10.5751/ES-10140-230245>.

**Tabulka 1: Deset akčních bodů, příslušné cíle a příklady opatření pro jejich implementaci.**

Cíle politiky by měly být „S.M.A.R.T“, tj. konkrétní, měřitelné, dosažitelné, relevantní a časově vázané. Zde se však vyhýbáme kvantitativním časově omezeným cílům, protože a) všechny problémy musí být vyřešeny co nejdříve, a b) konkrétní cíle se mohou v jednotlivých členských státech lišit. Navrhovaná opatření ukazují, že existují alternativní cesty, kterými by bylo možné cílů dosáhnout. Opatření, která mohou přesahovat SZP (ve svém současném rozsahu), a to v souvislosti s potravinovou politikou a tzv. strategií „od farmy po vidličku“, jsou označena ikonou F2F

Akční body	Cíle	Konkrétní opatření pro EU a členské státy
<p><b>1. Přeměnit přímé platby na platby za veřejné statky</b></p>	<p>Stávající podpora příjmů (pouze na základě plochy) je plně nahrazena platebním systémem podporujícím účinné zajišťování veřejných statků zemědělci, v souladu s environmentálními i socio-environmentálními dimenzemi udržitelnosti</p>	<p>Transformace přímé platby pomocí (kombinace) následujících opatření:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Postupný útlum plateb (v obou pilířích) poškozující životní prostředí (včetně činností využívajících ve velké míře neobnovitelné zdroje, jako je spotřeba paliva a trvalá přeměna půdy)</li> <li>● Zrušení vázaných přímých plateb pro intenzivní produkční systémy coby neškodlivější dotace SZP s nepříznivými environmentálními a sociálními dopady (OECD, 2017)</li> <li>● Převedení oddělených prvků přímých plateb na platby za environmentální výkonnost (např. v rámci eko-schémat) a revidovat platby, které nejsou v souladu s environmentálními nebo socio-environmentálními cíli</li> <li>● Přesunutí finančních prostředků na programy rozvoje venkova a v rámci nich na agroenvironmentální opatření v oblasti změny klimatu (AECM) nebo na jiné nástroje ve prospěch zaopatření veřejných statků</li> <li>● Odměňování členských států za přesouvání rozpočtů na cílené platby za veřejné statky a/nebo do pilíře 2 a v rámci něho do AECM či podobně prospěšných nástrojů</li> <li>● Stanovení požadavků na spolufinancování v pilíři 1 a zároveň jejich snížení v pilíři 2</li> </ul>

<p><b>2. Zajistit dostatečnou podporu účinnému zmírňování změny klimatu</b></p>	<p>Je dosaženo snížení emisí skleníkových plynů v zemědělství</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Revize a snížení plateb pro intenzivní živočišnou produkci (počínaje vázanou podporou a pokračující oddělenými přímými platbami)</li> <li>● Rozšíření nástrojů podporujících přechod k udržitelné intenzitě živočišné produkce</li> <li>● Revize uplatňování metodiky „Rio Markers“ za účelem registrovat pouze konkrétní opatření ke snížení emisí skleníkových plynů (zejména v rámci AECM a eko-schémat), nikoli platby s nejistými dopady na emise</li> <li>● Posílení nebo zavedení finanční podpory pro <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Opětné zavodnění rašelinišť (WBAE, 2016, Röder et al., 2015)</li> <li>○ Paludi-kultury (neboli mokré zemědělství nebo lesnictví na rašeliništích; GMC 2019, Buschmann et al., 2020)</li> <li>○ Rozhodnutí založená na přírodě, která společně řeší klimatická rizika a biologickou rozmanitost</li> <li>○ Ukončení přeměny organických půd na ornou půdu (Tiemeyer et al., 2020)</li> <li>○ Obnova přírodního lesa a rewilding (Perino et al., 2019) prostřednictvím určených nástrojů (např. platby pro vlastníky lesa)</li> </ul> </li> <li>● Požadavek na členské státy, aby doložily, že jejich režimy podpory vedou ke skutečnému snížení emisí skleníkových plynů, a to pomocí úplné bilance nebo analýzy emisí</li> <li>● Provozování řízení rizik zemědělských podniků (tj. pojištění) s uplatňováním preventivních strategií v rámci podniků (např. udržováním krajinných prvků a vegetačního pokryvu za účelem snížení nebezpečí sucha, eroze nebo požárů), s cílem posilovat odolnost a přizpůsobivost spíše než kompenzovat ztráty</li> <li>● Vypracování a zavedení celoevropského i regionálního označování zemědělských produktů s nízkou stopou CO<sub>2</sub></li> <li>● Podpora vzdělávání a diskuse na téma zdravé a vyvážené stravy, zaměřené na regionálně vyráběné sezónní potraviny bez pesticidů a s nízkou CO<sub>2</sub> stopou a na snižování závislosti na živočišné produkci</li> <li>● Motivovat k menšímu plýtvání potravinami a užívání obalů a ke zkrácení přepravních vzdáleností („potravinových mil“)</li> </ul>
---	---	--



<p><b>3. Zajistit dostatečnou podporu pro ochranu a obnovení biologické rozmanitosti</b></p>	<p>V nejkratším možném čase je v zemědělské krajině dosaženo nulového poklesu a následně růstu biologické rozmanitosti, vyjádřené indikátorovými druhy a stanovišti</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zrušení asymetrických rozpočtových škrťů v pilíři 2 navrhovaných na finanční období 2021-2027</li> <li>• Zajištění významných prostředků na environmentální opatření v obou pilířích</li> <li>• Obnovení požadavku z doby před rokem 2009 na vyčlenění nejméně 10 % národní zemědělsky využívané plochy pro polopřírodní a přírodní stanoviště s nulovou produkcí, jako nárazníkové pásy, úhory nebo krajinné prvky</li> <li>• Požadování minimální alokace na opatření nezbytná pro ochranu biologické rozmanitosti a souvisejících ekosystémových služeb: extenzivně obhospodařované zemědělské plochy, nárazníkové pásy, úhory, krajínotvorné prvky (terasy, živé ploty, stromy v okolí zemědělských usedlostí atd.), druhově pestré louky, mokřady, rašeliniště a, na úrovni krajiny, zemědělské oblasti s vysokou přírodní hodnotou a pestrá krajinná mozaika (Lomba et al., 2019)</li> <li>• Rozšíření rozpočtu na implementaci efektivního („tmavě zeleného“), konkrétního a/nebo komplexního AECM a eko-schémat pro biologickou rozmanitost; zvýšení zisků zemědělců z této implementace</li> <li>• Rozšíření podpory extenzivní pastvy přispívající k péči o veřejné statky</li> <li>• Zvýšení nároků na ekologické zemědělství, které splňuje kritéria vztažená k biologické rozmanitosti (např. začlenění prostoru pro přírodu) jakož i další kritéria udržitelnosti, a jeho lepší ohodnocení (Dainese et al., 2019)</li> <li>• Zlepšení pravidel pro výpočet „vzniklých nákladů“ a „ušlých zisků“ a zvýhodnění plateb za veřejné statky (jak pro biologickou rozmanitost, tak pro klima) za účelem vyšší efektivity a hospodárnosti</li> </ul>
--	---	---

<p><b>4. Podporovat inovativní přístupy k navrhování a realizaci opatření zaměřených na environmentální výzvy</b></p>	<p>V celé EU jsou pro agroenvironmentální oblast zavedeny inovativní pobídky s jasnými benefity a jejich využívání zemědělci se úspěšně zvýšilo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Vyžadování minimální částky od všech členských států na inovativní přístupy, jako jsou: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ platby (nebo komponenty platby) založené na výsledcích, tj. orientované na ekologické/environmentální výsledky (Herzon et al., 2018, Schroeder et al., 2013)</li> <li>○ implementace založená na spolupráci nebo jiné formy lokálních a inovativních iniciativ (viz také akční bod 5)</li> <li>○ aukční modely pro poskytování AEEM tam, kde je to vhodné (Iftekhar a Latacz-Lohmann, 2017)</li> </ul> </li> <li>● Zavedení postupů snižujících administrativní náklady agroenvironmentální podpory bez ohrožení jejích cílů (WBAE, 2019)</li> <li>● Prověření nástrojů zlepšujících motivaci a účast zemědělců v AEEM, například prostřednictvím: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ vyšší flexibility a přizpůsobivosti a participativnějších postupů</li> <li>○ posílení finanční a vědomostní podpory místních iniciativ skrze stávající nástroje (jako je podpora malých zemědělců nebo investic) a iniciativy (jako je Evropské inovační partnerství (EIP) a Komunitně vedený místní rozvoj (CLLD))</li> <li>○ používání AKIS a dalších nástrojů ke zlepšení povědomí o dopadech různých zemědělských činnostech na veřejné statky a posílení zpětné vazby pro zemědělce a ostatní aktéry</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>5. Zlepšit územní plánování a společnou implementaci, a uplatňovat opatření na úrovni krajiny</b></p>	<p>V zájmu vyšší účinnosti agroenvironmentálních plateb a podpory zelená infrastruktura EU je zlepšeno prostorové rozložení jednotlivých opatření</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Požadovat, aby členské státy využívaly v rámci AEEM a eko-schémat územní plánování a implementaci na úrovni krajiny, a odměňovat členské státy (např. sníženým spolufinancováním) i zemědělce (např. prostřednictvím vyšších odměn nebo označování)</li> <li>● Přidělení financí na zavádění a ověřování metod spolupráce mezi zemědělci</li> <li>● Propojení plánů péče Natura 2000 s využitím AEEM a eko-schémat v chráněných oblastech i mimo ně</li> <li>● Podpora plánů řízení farem zohledňujících životní prostředí</li> <li>● Využívání dlouhodobých smluv s farmáři za účelem lepšího zajištění příjmů i ekologických přínosů</li> </ul>

<p><b>6. Vyžadovat od členských států vytyčení S.M.A.R.T. cílů (tj. konkrétních, měřitelných, ambiciózních, realistických a časově vázaných) ve svých strategických plánech</b></p>	<p>Všechny členské státy si stanovily S.M.A.R.T cíle k zajištění účinné a hospodárné implementace směřující k plnění všech cílů SZP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Požadovat po členských státech, aby si v úzké spolupráci s vědci a dalšími odborníky stanovily S.M.A.R.T cíle</li> <li>● Zpřísnění požadavků a standardů pro navrhování a hodnocení strategických plánů členských států, zejména pokud jde o stanovení cílů</li> <li>● Úprava výkonnostního bonusu (článek 123 v EC, 2018), aby motivoval k ambicióznímu stanovování cílů</li> <li>● Požadovat po členských státech, aby objasnily, jak mají v úmyslu řešit a omezovat kompromisy mezi vytčenými cíli</li> <li>● Umožnit částečné schvalování strategických plánů, aby bylo možné schválit řádně odůvodněné oddíly, zatímco ostatní budou podle potřeby revidovány</li> </ul>
<p><b>7. Zrevidovat soubor indikátorů</b></p>	<p>Soubory ukazatelů specifické pro EU a členské státy jsou založeny na nejlepších dostupných vědeckých poznatcích a v souladu s cíli udržitelného rozvoje, Úmluvy o biologické rozmanitosti po roce 2020 a Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Zpřístupnění seznamu indikátorů pro vědecké hodnocení a spoluúčast</li> <li>● Vyjasnění v současnosti netransparentního procesu aktualizace indikátorů</li> <li>● Přeprocování souboru výsledkových ukazatelů na základě nejlepších znalostí tak, aby mohly podporovat srovnávání politických priorit mezi členskými státy a regiony, jakož i včasné monitorování a přizpůsobování strategických plánů</li> <li>● Rozšíření souboru výsledkových ukazatelů tak, aby vyváženě zohledňovaly všechny cíle SZP a byly koherentní s cíli udržitelného rozvoje</li> <li>● Provázání výsledkových ukazatelů s existujícími údaji, které zemědělci sledují a vykazují (viz akční bod 8), aby bylo možné reálně sledovat změny ve využívání půdy a podporovat udržitelné, adaptivní řízení farem (režim sečení, intenzita pastvy, využití chemických výstupů)</li> <li>● Rozšíření seznamu dopadových indikátorů tak, aby zahrnovaly všechny cíle SZP: opětovné zavedení ukazatele vysoké přírodní hodnoty, tzv. „HNV“ (tj. zachování v aktuálním seznamu); začlenění osvědčeného ukazatele biologické rozmanitosti, jako je například „Butterfly Grassland Indicator“; začlenění navrhovaných ukazatelů podnikové ekonomiky, zdraví a dobrých životních podmínek</li> </ul>

<p><b>8. Posílit monitorování a podporu životního prostředí</b></p>	<p>Nástroje monitorování a řízení jsou adekvátně rozšířeny tak, aby bylo možné sledovat dopady SZP a zajistit, že platby povedou k žádoucím výsledkům</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Přídělení jasně definovaného rozpočtu EU na monitorování environmentálních dopadů SZP ve všech členských státech (viz Geijzendorffer et al., 2016)</li> <li>● Revize požadavků na monitoring ve spolupráci s vědci a příslušnými orgány za účelem většího rozsahu a četnosti monitorování s ohledem na podmíněnost, eko-schéματα a AECM</li> <li>● Podpora vývoje, testování a implementace nových technologií a přístupů (jako je dálkový průzkum, občanská věda, metody založené na DNA) pro sběr a analýzu dat ve všech členských státech. (ECA, 2020)</li> <li>● Přeprocování kontrolních a sankčních mechanismů tak, aby kladly větší důraz na řešení potenciálních škod na životním prostředí a méně na pouhé „formální“ chyby.</li> <li>● Oddělení požadavků na administrativní hlášení (= výstupy/ výsledky) od ukazatelů výkonnosti v oblasti sociálně-ekonomických a environmentálních dopadů SZP</li> <li>● Zpřístupnění dat ze sledování, zejména údajů z integrovaného administrativního a kontrolního systému EU (IACS) a veřejného registru půdy (LPIS), pro vědecké účely a nezávislé hodnocení dopadů; a odstranění současného zpoždění ve zveřejňování údajů, aby bylo možné rychle posuzovat pokrok oproti cílům</li> <li>● Zavedení každoročního monitorování výsledků i dopadů, pokud je to možné a rozumné, prostřednictvím sdělovacích systémů EU (např. IACS, LPIS) k posílení odpovědnosti za změny využívání/pokrytí půdy a managementu</li> <li>● Lepší vymáhání práva s cílem zajistit dodržování pravidel, včetně přidělení dostatečných zdrojů (zaměstnanců a financování) pro tento účel v rámci Komise</li> <li>● Rozvoj synergií se stávajícími nebo vznikajícími systémy sledování biologické rozmanitosti zemědělské krajiny na úrovni členských států i EU</li> </ul>
---	---	--

<p><b>9. Identifikovat a řešit globální dopady SZP, zejména na globálním jihu</b></p>	<p>Je dosaženo zřetelného omezení globálních negativních dopadů spojených s využíváním půdy, ztrátami na životním prostředí a narušení trhu v zemědělství EU, v souladu se zásadou EU „Soudržnost politik v zájmu rozvoje“ (PCD)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zrušení plateb, které vedou k nepříznivým změnám ve využívání půdy a k narušení trhu mimo EU</li> <li>• Vypracování strategie pro evropské zemědělství s koherentní podporou SZP, která zajistí, že zemědělská produkce uspokojí požadavky EU v rámci limitů planety</li> <li>•</li> <li>• Doplnění certifikačních a produkčních norem vládními regulacemi a legislativními opatřeními jak v produkčních zemích, tak zemích spotřeby s cílem snížit ztráty biotopů a biologické rozmanitosti v tropických lesích a dalších ekosystémech (Lambin et al., 2018, Tayleur et al., 2017, Miledler et al., 2016)</li> <li>• Upravení obchodních dohod tak, aby vyžadovaly společné standardy a provázaly obchodování s potravinovými komoditami s vnitrostátními a evropskými politikami v oblasti zemědělství, potravin a udržitelnosti</li> </ul>
<p><b>10. Zlepšit správu SZP a její reformu, pokud jde o transparentnost, odpovědnost, účast a osvojování poznatků</b></p>	<p>Je dosaženo zřetelného zlepšení transparentnosti, odpovědnosti a účasti veřejnosti v souladu s SDG 16</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zpřístupnění smluvních a implementačních dokumentů (jako např. národních strategických plánů) pro veřejné posouzení ještě před schválením, aby bylo možné veřejně kontrolovat údaje, procesy a výsledky během politického cyklu. Dokumenty by měly být k dispozici v národních jazycích i v angličtině (WBAE, 2019b)</li> <li>• Zkvalitnění politických struktur pro konzultace a zapojení veřejnosti při vytváření národních strategických plánů i během období realizace SZP za účelem posílení zpětnovazebního učení pro zlepšení výkonnosti v otázkách udržitelnosti</li> <li>• Zavedení společného rozhodovacího procesu GŘ AGRI a GŘ ENVI, jakož i ministrů zemědělství a životního prostředí v Radě, s cílem reflektovat širší škálu dotčených odvětví a zúčastněných stran</li> <li>• Zdokonalení modelování a tvorby scénářů ve všech hodnoceních ex ante s cílem důkladněji posoudit, zda navrhované změny mohou přinést zamýšlená vylepšení, při současném uplatňování zásady předběžné opatrnosti</li> <li>• Oddělení finančního rozhodování od otázek týkajících se konceptu politiky a směřování v rámci SZP</li> <li>• Zvýšení strukturované účasti vědců na procesech spojených s hodnocením a reformou SZP</li> </ul>

## Literatura použitá pro Tabulku 1:

- Buschmann, C., Röder, N., Berglund, K., Berglund, Ö., Lærke, P.E., Maddison, M., ... van den Akker, J.J.H. (2020). Perspectives on agriculturally used drained peat soils: Comparison of the socioeconomic and ecological business environments of six European, *Land Use Policy* 90, 104181. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104181>
- Dainese, M., Martin, E.A., Aizen, M.A., Albrecht, M., Bartomeus, I., Bommarco, R., ... Ghazoul, J., (2019). A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production. *Science advances*, 5 (10), eaax0121. doi: <https://doi.org/10.1126/sciadv.aax0121>.
- ECA (2020). Using new imaging technologies to monitor the Common Agricultural Policy: steady progress overall, but slower for climate and environment monitoring, Special Report 04/2020 of the European Court of Auditors (ECA), Luxembourg. url: <https://bit.ly/36xwnMF>, last access: 29.01.2020.
- Geijzendorffer, I. R., Targetti, S., Schneider, M. K., Brus, D. J., Jeanneret, P., Jongman, R. H. G., ... Herzog, F., (2016). EDITOR'S CHOICE: How much would it cost to monitor farmland biodiversity in Europe? *Journal of Applied Ecology* 53, 140-149. doi: <https://doi.org/10.1111/1365-2664.12552>.
- GMC (2019). Klimaschutz durch Moorschutz voranbringen – Möglichkeiten der GAP-Reform nutzen; Position paper by Greifswald Mire Centre (GMC); Greifswald. url: <https://bit.ly/30YFq8m> ; last access 27.01.2020.
- Herzon I., Birge, T., Allen B., Povellato A., Vanni F., Hart K., ... Pražan J. (2018). Time to look for evidence: results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe. *Land Use Policy* 71, 347-354. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.011>
- Iftexhar, S. and Latacz-Lohmann, U. (2019). How well do conservation auctions perform in achieving landscape-level outcomes? A comparison of auction formats and bid selection criteria; *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 61, 557-575. doi: <https://doi.org/10.1111/1467-8489.12226>.
- Lambin, E.F., Gibbs, H.K., Heilmayr, R., Carlson, K.M., Fleck, L.C., Garrett, R.D., ... Nolte, C., (2018). The role of supply-chain initiatives in reducing deforestation. *Nature Climate Change*, 8(2), p.109. doi: <https://doi.org/10.1038/s41558-017-0061-1>.
- Lomba, A., Moreira, F., Klimek, S., Jongman, R. H. G., Sullivan, C. A., Moran, J., ... McCracken, D. I. (2019). Back to the future: rethinking socioecological systems underlying high nature value farmlands. *Frontiers in Ecology and the Environment* (early view). doi: <https://doi.org/10.1002/fee.2116>, last access: 27.01.2020.
- Milder, J.C., Newsom, D., Lambin, E. and Rueda, X., (2016). Measuring impacts of certification on biodiversity at multiple scales: Experience from the SAN/Rainforest Alliance system and priorities for the future. *Policy Matters*, 21, p.14 url: <https://bit.ly/2Ru4y3y> last access 27.01.2020.
- OECD (2017). Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2017. Paris, France, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). [http://dx.doi.org/10.1787/agr\\_pol-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/agr_pol-2017-en). last access: 20.01.2020.
- Perino, A., Pereira, H.M., Navarro, L.M., Fernández, N., Bullock, J.M., Ceaușu, S., ... Pe'er, G., (2019). Rewilding complex ecosystems. *Science*, 364 (6438). doi: <https://doi.org/10.1126/science.aav5570>.
- Röder, N., Henseler, M., Liebersbach, H., Kreins, P. and Osterburg, B. (2015). Evaluation of land use based greenhouse gas abatement measures in Germany. *Ecological Economics*, 117, 193-202. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.06.007>.

- Schroeder, L.A., Isselstein, J., Chaplin, S. & Peel, S. (2013). Agri-environment schemes: Farmers' acceptance and perception of potential 'Payment by Results' in grassland—A case study in England. *Land Use Policy*, 32, 134–144. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.10.009>.
- Tayleur, C., Balmford, A., Buchanan, G.M., Butchart, S.H., Ducharme, H., Green, R.E., ... Phalan, B. (2017). Global coverage of agricultural sustainability standards, and their role in conserving biodiversity. *Conservation Letters*, 10(5), pp.610-618.
- Tiemeyer, B., Freibauer, A., Albiac-Borraz, E., Augustin, J., Bechtold, M., Beetz, S., ... Drösler, M. (2020). A new methodology for organic soils in national greenhouse gas inventories: Data synthesis, derivation and application. *Ecol Indic* 109:105838.
- WBAE (2016). Climate change mitigation in agriculture and forestry and in the downstream sectors of food and timber use (Summary). (Report). Berlin, Germany. url: <https://bit.ly/2vc8k9h>.
- WBAE (2019a). Designing an effective agri-environment-climate policy as part of the post-2020 EU Common Agricultural Policy. (Report). Berlin, Germany. url: <https://bit.ly/2RcM5Ze>. last access: 27.01.2020.
- WBAE (2019b). Administrative Simplification of the EU Common Agricultural Policy – Options, Approaches and Constraints. (Report). Berlin. url: <https://bit.ly/2TZwAWr>. last access: 27.01.2020.