

Zvláštní zpráva

Společná zemědělská politika a klima

Polovina výdajů EU v oblasti klimatu, avšak emise ze zemědělských podniků neklesají



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Shrnutí	I–IX
Úvod	01–18
Emise skleníkových plynů ze zemědělství	01–04
Politika v oblasti změny klimatu v EU	05–10
Úloha SZP na období 2014–2020 v rámci opatření v oblasti klimatu	11–15
Strategie Komise pro zintenzivnění úsilí o zmírnění změny klimatu	16–18
Rozsah a koncepce auditu	19–22
Připomínky	23–90
SZP nesnížila emise produkované hospodářskými zvířaty	24–36
Emise z hnojiv a statkových hnojiv v půdě se zvyšují	37–51
Opatření SZP nevedla k celkovému zvýšení obsahu uhlíku ukládaného v půdách a rostlinách	52–75
Změny SZP v letech 2014–2020 neodrážejí její nové ambice v oblasti klimatu	76–90
Závěry a doporučení	91–95
Zkratková slova a zkratky	
Glosář	
Odpovědi Komise	
Auditní tým	
Harmonogram	

Shrnutí

I Od roku 2013 jsou opatření v oblasti klimatu jedním z hlavních cílů společné zemědělské politiky – SZP. Komise přidělila na přizpůsobení se změně klimatu během období 2014–2020 přes 100 miliard EUR, což je více než čtvrtina celkového rozpočtu SZP.

II Role EU při zmírňování změny klimatu v zemědělském odvětví je klíčová, protože EU stanovuje environmentální normy a spolufinancuje většinu výdajů členských států na zemědělství. Rozhodli jsme se zkontrolovat SZP, protože velký podíl jejího rozpočtu je věnován na zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně a protože existují úzké vazby mezi politikou v oblasti klimatu a zemědělskou politikou. Očekáváme, že naše zjištění budou užitečná v souvislosti s cílem EU dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality.

III Zkoumali jsme, zda SZP v období 2014–2020 podporovala postupy zmírňování změny klimatu, které mají potenciál snížit emise skleníkových plynů ze zemědělství. Zkoumali jsme rovněž, zda SZP v období 2014–2020 motivovala k využívání účinných postupů zmírňování změny klimatu lépe než v období 2007–2013. Strukturovali jsme svá zjištění okolo hlavních zdrojů těchto emisí: chov hospodářských zvířat, hnojení půdy a využívání půdy.

IV Celkově jsme zjistili, že 100 miliard EUR z finančních prostředků SZP přidělených během let 2014–2020 na opatření v oblasti klimatu mělo jen malý dopad na emise ze zemědělství, které se od roku 2010 výrazně nezměnily. Většina zmírňujících opatření podporovaná SZP má nízký potenciál zmírnit změnu klimatu. SZP zřídka financuje opatření s vysokým potenciálem zmírnit změnu klimatu.

V Emise produkované hospodářskými zvířaty, zejména dobyt看, představují okolo poloviny emisí ze zemědělství a jsou stabilní od roku 2010. SZP se nicméně nesnaží omezit počty hospodářských zvířat ani k tomu neposkytuje pobídky. Tržní opatření SZP zahrnují podporu spotřeby živočišných produktů, která od roku 2014 neklesla.

VI Emise z chemických hnojiv a statkových hnojiv, které tvoří téměř třetinu zemědělských emisí, se mezi lety 2010 a 2018 zvýšily. SZP podporuje postupy, které mohou snížit používání hnojiv, jako je ekologické zemědělství a luskoviny pěstované na zrna. Zjistili jsme však, že tyto postupy mají nejasný dopad na emise skleníkových plynů. Naproti tomu postupy, které jsou účinnější, obdržely jen málo finančních prostředků.

VII SZP podporuje zemědělce, kteří obdělávají odvodněná rašeliniště, jež vypouštějí 20 % emisí skleníkových plynů EU-27 ze zemědělství. Podpora rozvoje venkova byla zřídka kdy využita k jejich obnově, i když byla k dispozici. V důsledku pravidel pro SZP také nejsou některé činnosti na zavodněné půdě způsobilé pro přímé platby. Oproti období 2007–2013 SZP v letech 2014–2020 nezvýšila podporu pro zalesňování, agrolesnictví a přeměnu orné půdy na trvalé travní porosty.

VIII Navzdory vyšším ambicím v oblasti klimatu se pravidla podmíněnosti a opatření pro rozvoj venkova oproti předchozímu období změnila jen málo. Proto tyto systémy nepodněcují zemědělce, aby přijali účinná opatření ke zmírnění změny klimatu. I když se předpokládalo, že ekologizační režim zlepší výsledky SZP v oblasti životního prostředí, jeho dopad na klima byl okrajový.

IX Komisi doporučujeme, aby:

- 1) přijala opatření, aby SZP snížila emise ze zemědělství;
- 2) přijala opatření s cílem snížit emise z obdělávaných odvodněných organických půd; a
- 3) podávala pravidelné zprávy o tom, jak SZP přispívá ke zmírňování změny klimatu.

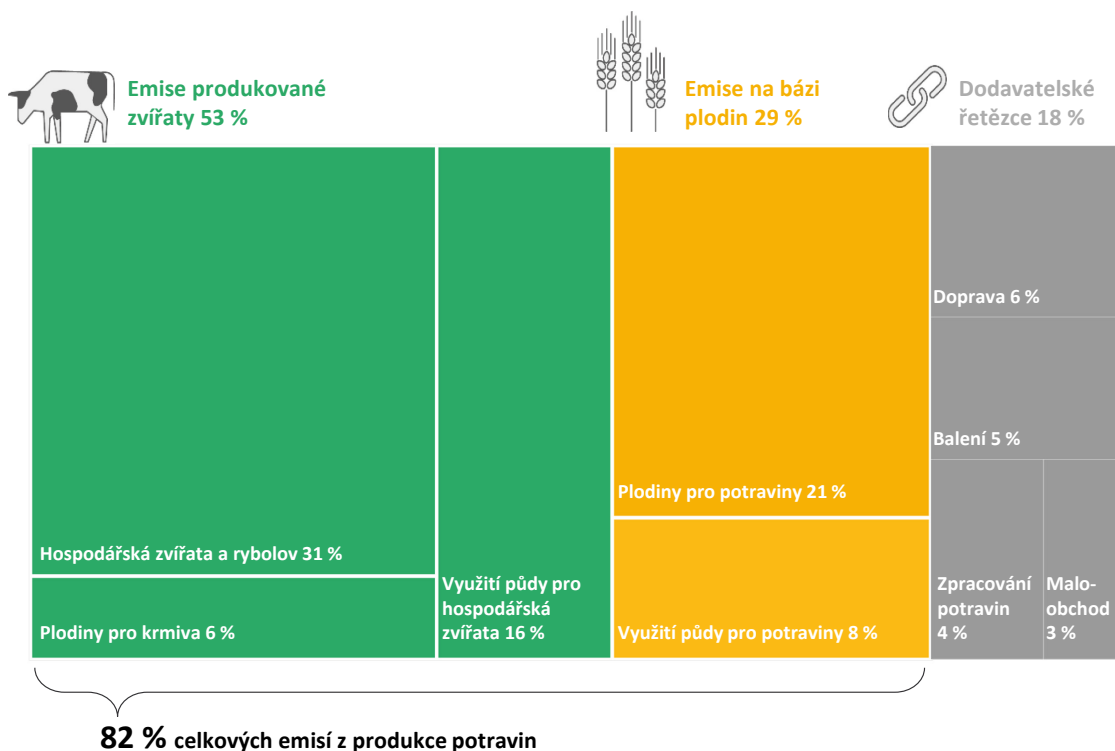
Úvod

Emise skleníkových plynů ze zemědělství

01 Produkce potravin se na celosvětových emisích skleníkových plynů podílí 26 %¹.

Obrázek 1 ukazuje, že zemědělství je odpovědné za většinu těchto emisí. Komise ve své strategii Od zemědělce ke spotřebiteli s využitím pokynů IPCC, které se soustředí pouze na zemědělské činnosti, uvedla, že v EU (čímž pominula dopad dovozu potravin živočišného původu) „zemědělství odpovídá za 10,3 % emisí skleníkových plynů EU, z čehož téměř 70 % připadá na odvětví živočišné výroby“.

Obrázek 1 – Globální emise skleníkových plynů z produkce potravin



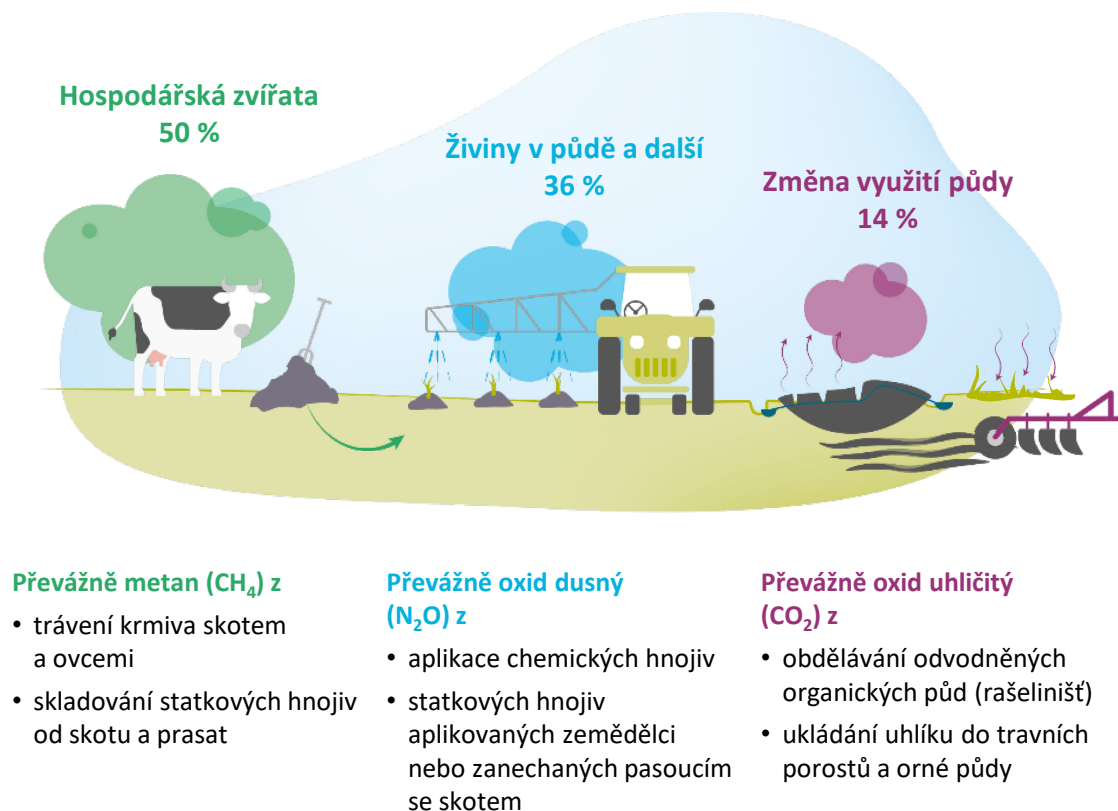
Zdroj: EÚD na základě Poore, J. a Nemecek, T.: [Reducing food's environmental impacts through producers and consumers](#) (Snížení dopadu potravin na životní prostředí prostřednictvím výrobců a spotřebitelů), 2018.

02 Členské státy podávají zprávy o skleníkových plynech, jejichž emise jsou vypouštěny na jejich území, na základě údajů o činnosti spojených se zdroji emisí (např. druh a počet zvířat) s příslušnými faktory emisí. **Obrázek 2** ukazuje tři hlavní skleníkové

¹ Poore, J. a Nemecek, T.: [Reducing food's environmental impacts through producers and consumers](#), 2018.

plyny, které zemědělství vypouští, jejich hlavní zdroje v EU a podíl těchto zdrojů na celkových emisích ze zemědělství, které představují 13 % celkových emisí skleníkových plynů EU-27 (včetně dalších 2,7 % emisí spojených s využíváním půdy a odstraňováním z orné půdy a travních porostů). Další emise, které nejsou zahrnuty do [obrázku 2](#), vyplývají z využívání paliva pro strojní zařízení a vytápění budov a představují okolo 2 % celkových emisí EU-27.

Obrázek 2 – Hlavní zdroje emisí skleníkových plynů (ekv. CO₂)

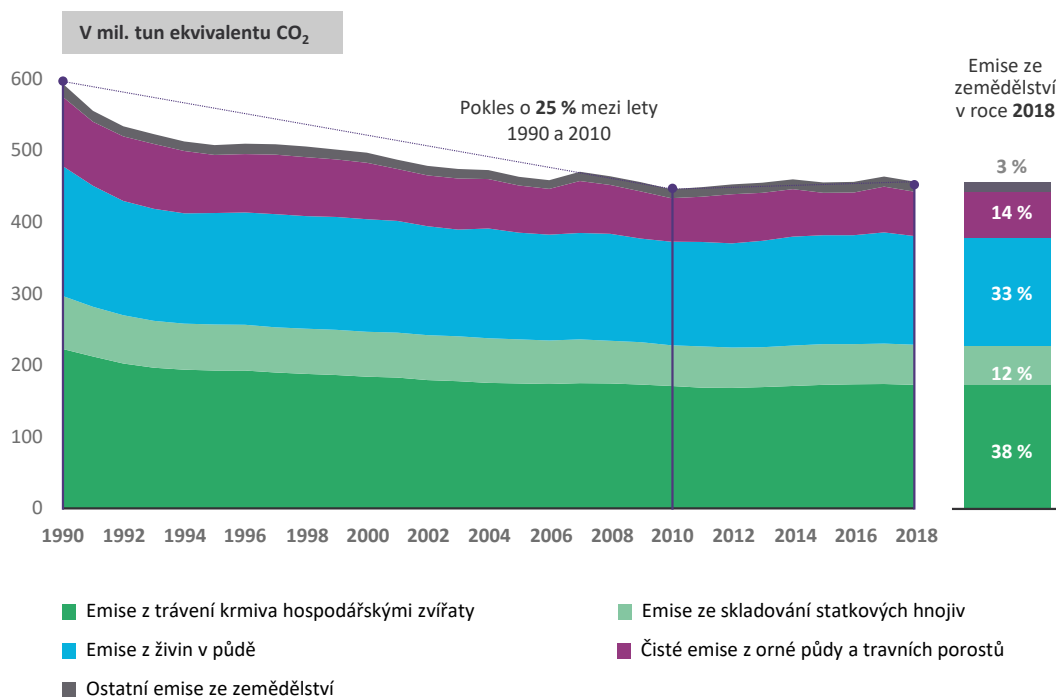


Zdroj: EÚD na základě inventur skleníkových plynů EU-27 v roce 2018 ([Prohlížeč údajů EEA o skleníkových plynech](#), Evropská agentura pro životní prostředí (EEA)).

03 Zemědělství, zejména živočišná výroba, je nezbytně spojeno s emisemi skleníkových plynů. Některé postupy využívání půdy poskytují příležitost snížit emise nebo odstranit oxid uhličitý (CO₂) z atmosféry pomocí ukládání uhlíku v půdě a v biomase (rostliny a stromy). K těmto postupům patří obnova odvodněných rašelinišť nebo zalesňování.

04 [Obrázek 3](#) ukazuje, jak se vyvíjely emise skleníkových plynů ze zemědělství mezi lety 1990 a 2018. Mezi lety 1990 a 2010 se snížily o 25 %, zejména díky poklesu používání hnojiv a snížení počtu hospodářských zvířat, přičemž k největšímu propadu došlo mezi lety 1990 a 1994. Od roku 2010 se emise již nesnížily.

Obrázek 3 – Čisté emise skleníkových plynů ze zemědělství od roku 1990 v EU-27



Zdroj: EÚD na základě inventur skleníkových plynů EU-27 v letech 1990–2018 ([Prohlížeč údajů EEA o skleníkových plynech](#)).

Politika v oblasti změny klimatu v EU

05 Reakce EU na změnu klimatu je založena na dvou strategiích: zmírňování a přizpůsobování. Zmírňování znamená snižování emisí skleníkových plynů způsobených člověkem nebo odstraňování skleníkových plynů z atmosféry. Přizpůsobování znamená přizpůsobování se současné či očekávané změně klimatu a jejím dopadům. Tato zpráva se zaměřuje na zmírňování.

06 V roce 1997 podepsala EU Kjótský protokol. Zavázala se tak snížit své emise skleníkových plynů do roku 2020 o 20 %, přičemž jako výchozí hodnota slouží úroveň emisí v roce 1990. V roce 2015 se EU stala stranou Pařížské dohody. To zvýšilo ambice EU, pokud jde o snižování emisí. Současný politický rámec EU se snaží snížit emise

skleníkových plynů EU do roku 2030 o 40 %. Komise navrhla zvýšit tento cíl na 55 % a do roku 2050 dosáhnout nulových čistých emisí².

07 Rámec EU pro zmírnění změny klimatu do roku 2020 měl dvě hlavní složky, a to systém pro obchodování s emisemi a právní předpisy o sdílení úsilí, které společně pokrývaly 95 % emisí skleníkových plynů v roce 2018 (**obrázek 4**).

Obrázek 4 – Rámec EU pro zmírňování změny klimatu v roce 2018



Zdroj: EÚD na základě [zprávy EEA č. 13/2020 Trends and projections in Europe 2020](#).

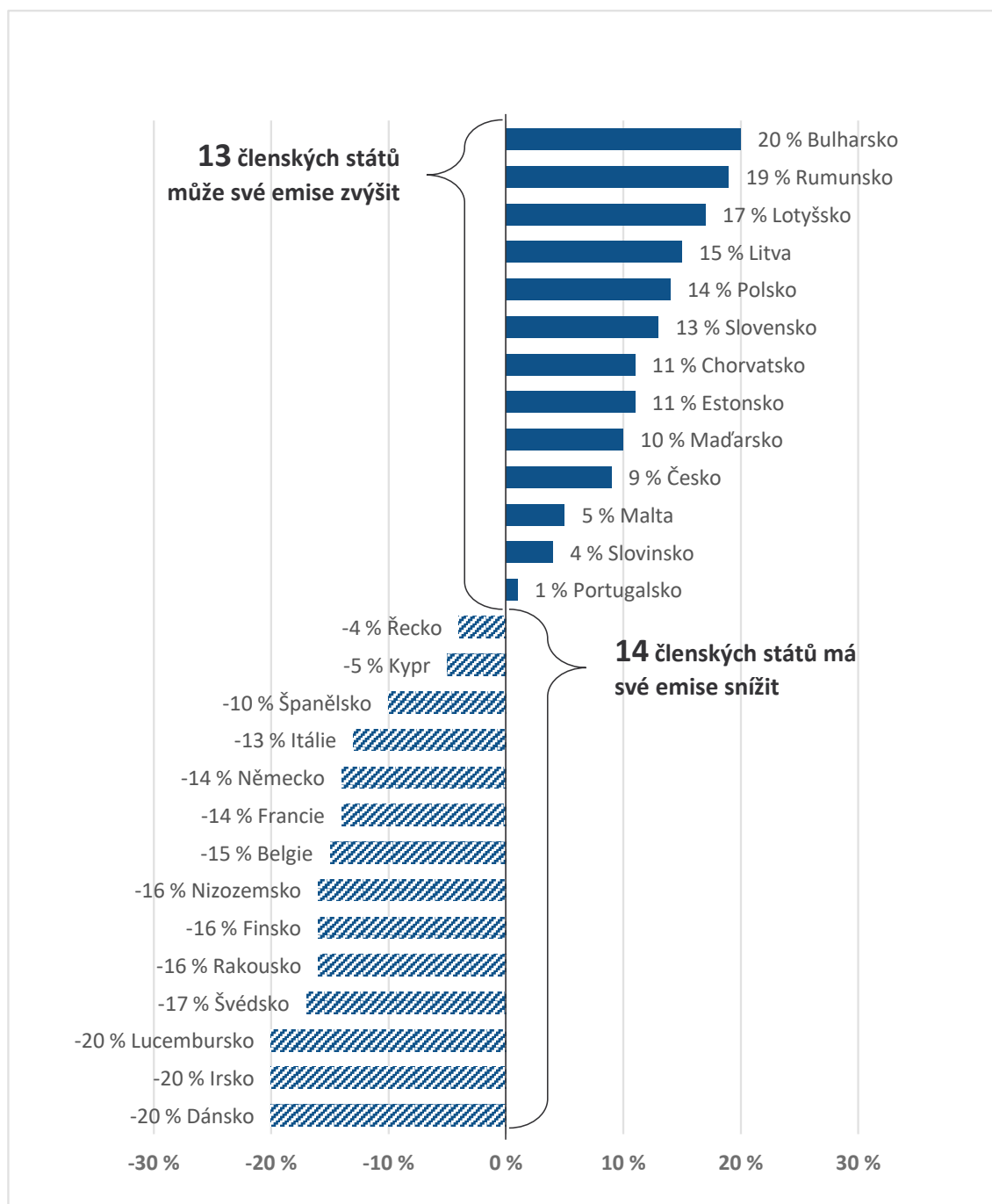
08 V rámci právních předpisů o sdílení úsilí stanovila EU cíl snížit emise do roku 2020 o 10 %³ a do roku 2030 o 30 %⁴ (oproti roku 2005). **Obrázek 5** ukazuje cíle pro rok 2020 stanovené pro každý z 27 členských států s ohledem na příjem na obyvatele. Každý členský stát se rozhodne, jak svůj vnitrostátní cíl splní a zda jeho odvětví zemědělství přispěje či nikoliv.

² Evropská rada: [Závěry ze dne 8.–9. března 2007, závěry ze dne 10.–11. prosince 2020](#); Evropská komise: [Návrh nařízení předložený Komisí, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení \(EU\) 2018/1999 \(evropský právní rámec pro klima\)](#).

³ [Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020](#).

⁴ [Nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení \(EU\) č. 525/2013](#).

Obrázek 5 – Vnitrostátní cíle pro rok 2020 podle právních předpisů o sdílení úsilí v porovnání s rokem 2005

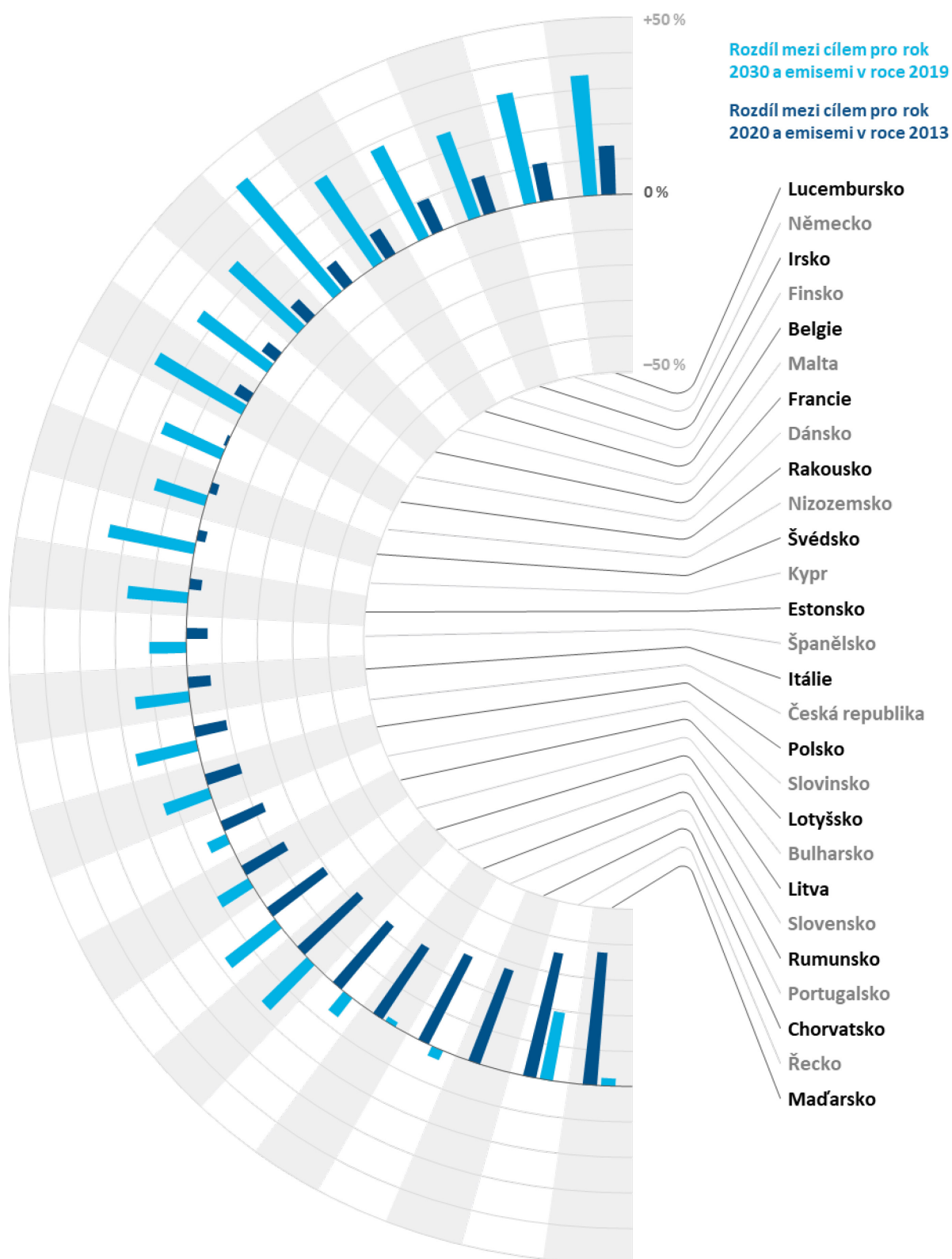


Zdroj: EÚD na základě přílohy II rozhodnutí č. 406/2009/ES, které je zmíněno v poznámce pod čarou ³.

09 Podle odhadovaných emisí skleníkových plynů v roce 2019 v rámci odvětví sdílejících úsilí dosáhlo 14 z 27 členských států v roce 2019 nižší úrovně emisí, než byly jejich vnitrostátní cíle pro rok 2020⁵. U každého členského státu jsme srovnali rozdíl mezi emisemi za první období (2013–2020) s rozdílem mezi emisemi za druhé období (2021–2030). Pro rok 2021 jsme namísto toho použili poslední odhad dostupný pro rok 2019. **Obrázek 6** ukazuje, že cíle pro rok 2030 budou pro EU mnohem náročnější.

⁵ EÚD na základě tabulky 6 [zprávy o pokroku EU při provádění opatření v oblasti klimatu](#), kterou předložila Komise, listopad 2020.

Obrázek 6 – Rozdíly v plnění cílů pro rok 2020 a 2030 v rámci právních předpisů o sdílení úsilí



Zdroj: EÚD na základě [zprávy o pokroku EU při provádění opatření v oblasti klimatu](#), kterou předložila Komise v listopadu 2020 (tabulka 6), [prováděcího rozhodnutí Komise \(EU\) 2020/2126](#) ze dne 16. prosince 2020 a [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) 2018/842](#) ze dne 30. května 2018.

10 Komise se v roce 2011 rozhodla začlenit klima do rozpočtu EU („začleňování oblasti klimatu“). To obnášelo začlenit opatření týkající se zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se jí („opatření v oblasti klimatu“) do politik EU a sledovat finanční prostředky využívané na tato opatření s cílem vynaložit alespoň 20 % rozpočtu EU na období 2014–2020 na opatření v oblasti klimatu⁶.

Úloha SZP na období 2014–2020 v rámci opatření v oblasti klimatu

11 V současnosti má společná zemědělská politika (SZP) EU tři obecné cíle: životaschopná produkce potravin, udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a vyvážený územní rozvoj. Za její řízení odpovídá jak Komise, tak členské státy. Platební agentury členských států odpovídají za správu žádostí o podporu, kontrolu žadatelů, úhradu plateb a sledování toho, jak se prostředky využívají. Komise vymezuje většinu výdajového rámce, kontroluje a sleduje práci platebních agentur a nese odpovědnost za využívání finančních prostředků EU. SZP má tři složky podpory:

- **přímé platby** na podporu příjmů zemědělců,
- **tržní opatření** na řešení obtížných situací na trhu, jako je náhlý pokles cen,
- **opatření rozvoje venkova** s vnitrostátními a regionálními programy, které se zaměřují na specifické potřeby a problémy venkovských oblastí.

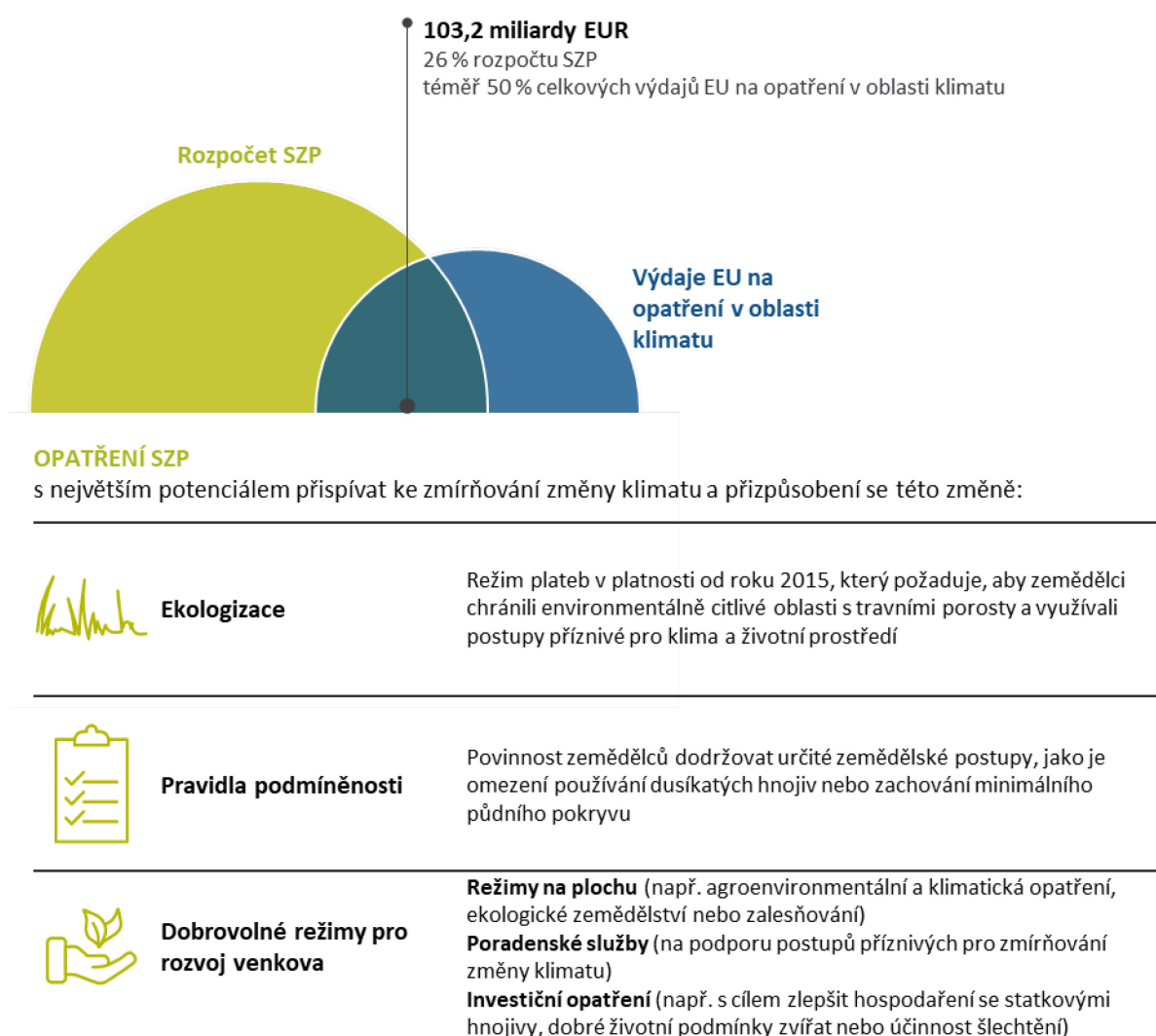
12 Od roku 2014 jsou opatření v oblasti klimatu⁷ jedním z **devíti specifických cílů**, na jejichž základě Komise hodnotí výkonnost společné zemědělské politiky. Se začleňováním oblasti klimatu Komise odhadla, že v období 2014–2020 přispěje částkou 103,2 miliardy EUR (45,5 miliardy EUR na přímé platby a 57,7 miliardy EUR na opatření rozvoje venkova) na zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se jí v oblasti zemědělství (**obrázek 7**). To představuje 26 % rozpočtu SZP a téměř 50 % celkových výdajů EU na opatření v oblasti klimatu⁸. Komise ve svých zprávách o výdajích na klima nečiní rozdíl mezi přizpůsobováním se a zmírňováním.

⁶ KOM(2011) 500 v konečném znění: [Rozpočet – Evropa 2020](#), část II, s. 13.

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, článek 110.

⁸ Odhady Evropské komise pro rozpočtový rok 2020, s. 117.

Obrázek 7 – Hlavní opatření SZP využívaná pro opatření v oblasti klimatu podle Komise, 2014–2020



Zdroj: EÚD na základě sledování opatření v oblasti klimatu ze strany Komise

13 Mnohá opatření, která Komise sleduje jako prospěšná opatření v oblasti klimatu, se zaměřují především na řešení biologické rozmanitosti, kvality vody a ovzduší a sociálních a ekonomických potřeb.

14 V naší [zvláštní zprávě č. 31/2016](#) jsme zjistili, že Komise nadsadila finanční prostředky SZP vydané na opatření v oblasti klimatu a že opatrnějším odhadem by bylo 18 % namísto 26 %, jež uvádí Komise. Rozdíl je dán zejména nadhodnocením dopadu podmíněnosti na zmírňování změny klimatu a skutečností, že některé z přidělených koeficientů nedodržují zásadu konzervativnosti. Komise uznala, že při použití stávající metodiky mohlo dojít k určitému přecenění a podcenění významu některých výdajů z hlediska klimatu, ale svůj přístup ke sledování klimatu pro posuzování úrovně výdajů v oblasti klimatu v zemědělství a rozvoji venkova považovala za správný.

15 Dlouhodobým cílem Komise pro SZP na období 2014–2020 je snížit emise skleníkových plynů ze zemědělství⁹. Komise neupřesnila, jakého poklesu emisí má být dosaženo.

Strategie Komise pro zintenzivnění úsilí o zmírnění změny klimatu

16 Dne 1. června 2018 Komise předložila legislativní návrhy týkající se SZP na období 2021–2027. Komise uvedla, že nová SZP „nastaví laťku ještě výše“ a zvýší ochranu životního prostředí a klimatu¹⁰. Komise navrhla nový model založený na výkonnosti, který členským státům dává větší odpovědnost při navrhování opatření SZP. Členské státy je popíší ve svých „strategických plánech SZP“, které Komise bude muset schválit.

17 V prosinci 2019 Komise předložila Zelenou dohodu pro Evropu, která uvádí plán, jak „učinit z Evropy do roku 2050 první klimaticky neutrální kontinent“. Na období 2021–2027 Komise navrhla vynaložit 25 % rozpočtu EU na opatření v oblasti klimatu, avšak Rada tento podíl zvýšila na 30 %¹¹. **Obrázek 8** ukazuje strategie a legislativní návrhy, které Komise předložila v roce 2020 ohledně opatření za účelem dosažení klimatické neutrality do roku 2050.

18 V prosinci 2020 Komise vydala doporučení členským státům k přípravě jejich navrhovaných strategických plánů pro SZP¹². Doporučila například využívat ekorežimy pro zavodňování odvodněných rašelinišť a na podporu přesného zemědělství a ochranného zemědělství (bez orby nebo s omezenou orbou). Naše **zvláštní zpráva č. 18/2019** o emisích skleníkových plynů v EU doporučila, aby Komise zajistila, aby strategické plány pro zemědělství a využívání půdy přispěly k dosažení cílů snižování emisí do roku 2050, a aby ověřila, že členské státy stanovily pro tato odvětví vhodné politiky a opatření.

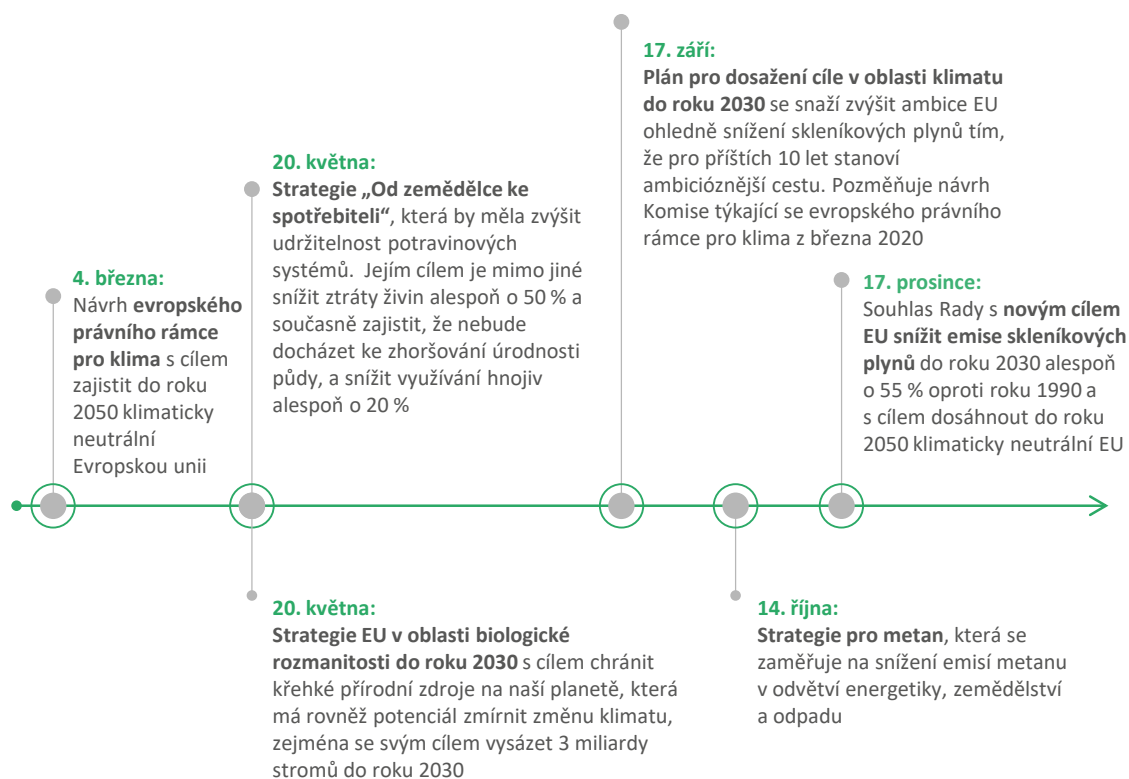
⁹ Odhady Evropské komise pro rozpočtový rok 2020, s. 4/57.

¹⁰ Evropská komise: Rozpočet EU:SZP po roce 2020, s. 3.

¹¹ Evropská rada: Závěry ze zasedání Rady konaného ve dnech 17.–21. července 2020.

¹² Evropská komise: Doporučení členským státům, 2020.

Obrázek 8 – Strategie, návrhy a dohody EU týkající se změny klimatu a zemědělství zveřejněné v roce 2020



Zdroj: EÚD na základě sdělení Komise.

Rozsah a koncepce auditu

19 Rozhodli jsme se provést tento audit, protože Komise přidělila téměř 26 % rozpočtu SZP (103 miliard EUR) během období 2014–2020 na opatření v oblasti klimatu. Kromě toho bylo klima jedním z nejdůležitějších předmětů politické debaty o budoucí SZP a cíl udržitelného rozvoje OSN č. 13 vyžaduje přijetí opatření za účelem boje proti změně klimatu. Očekáváme, že naše zjištění budou užitečná v souvislosti s cílem EU dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality.

20 Zkoumali jsme, zda SZP v období 2014–2020 podporovala postupy zmírňování změny klimatu, které mají potenciál snížit emise skleníkových plynů. Zkoumali jsme rovněž, zda SZP v období 2014–2020 motivovala k využívání účinných postupů zmírňování změny klimatu lépe než v období 2007–2013. Zaměřili jsme svou práci na hlavní zdroje emisí skleníkových plynů ze zemědělství: hospodářská zvířata a skladování statkových hnojiv, používání chemických a statkových hnojiv, obdělávání organických půd a přeměna travních porostů a orné půdy.

21 Náš audit se nevztahoval na projekty týkající se zmírňování změny klimatu financované v rámci programů Horizont 2020 a LIFE. Z našeho rozsahu jsme rovněž vyloučili emise z paliv v zemědělství.

22 Důkazní informace jsme získali na základě:

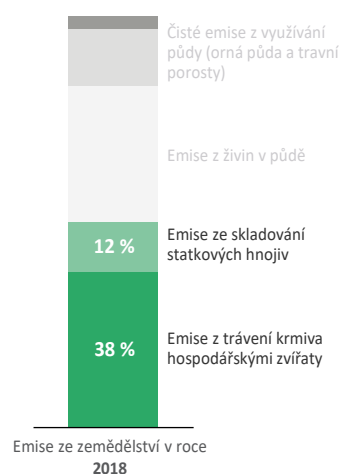
- přezkumu údajů: o emisích skleníkových plynů EU-27; hospodářských zvířatech; pěstovaných plodinách a používání hnojiv; programech rozvoje venkova a ze zpráv Komise o přímých platbách;
- rozhovorů se zástupci zemědělců, nevládních organizací působících v oblasti životního prostředí a klimatu a vnitrostátních orgánů v Irsku, Francii a Finsku vybraných na základě podílu jejich emisí ze zemědělství, zemědělských činností a přístupu ke zmírňování změny klimatu a ukládání uhlíku;
- přezkumu vědeckých studií posuzujících účinnost postupů a technologií pro zmírňování změny klimatu;
- dokumentárního přezkumu emisí skleníkových plynů ze zemědělství 27 členských států a opatření v oblasti SZP přijatých za účelem jejich snížení nebo ukládání uhlíku během období 2014–2020; a
- debat s odborníky v oblasti zemědělství a změny klimatu za účelem posílení našich znalostí a získání vyjádření k našim novým zjištěním.

Připomínky

23 Rozdělili jsme své připomínky do čtyř oddílů. První tři oddíly posuzují dopad SZP v období 2014–2020 na hlavní zdroje emisí skleníkových plynů ze zemědělství: hospodářská zvířata, používání chemických a statkových hnojiv a využívání půdy. Poslední oddíl se zabývá návrhem SZP na období 2014–2020 a jejím potenciálem snížit emise skleníkových plynů ze zemědělství.

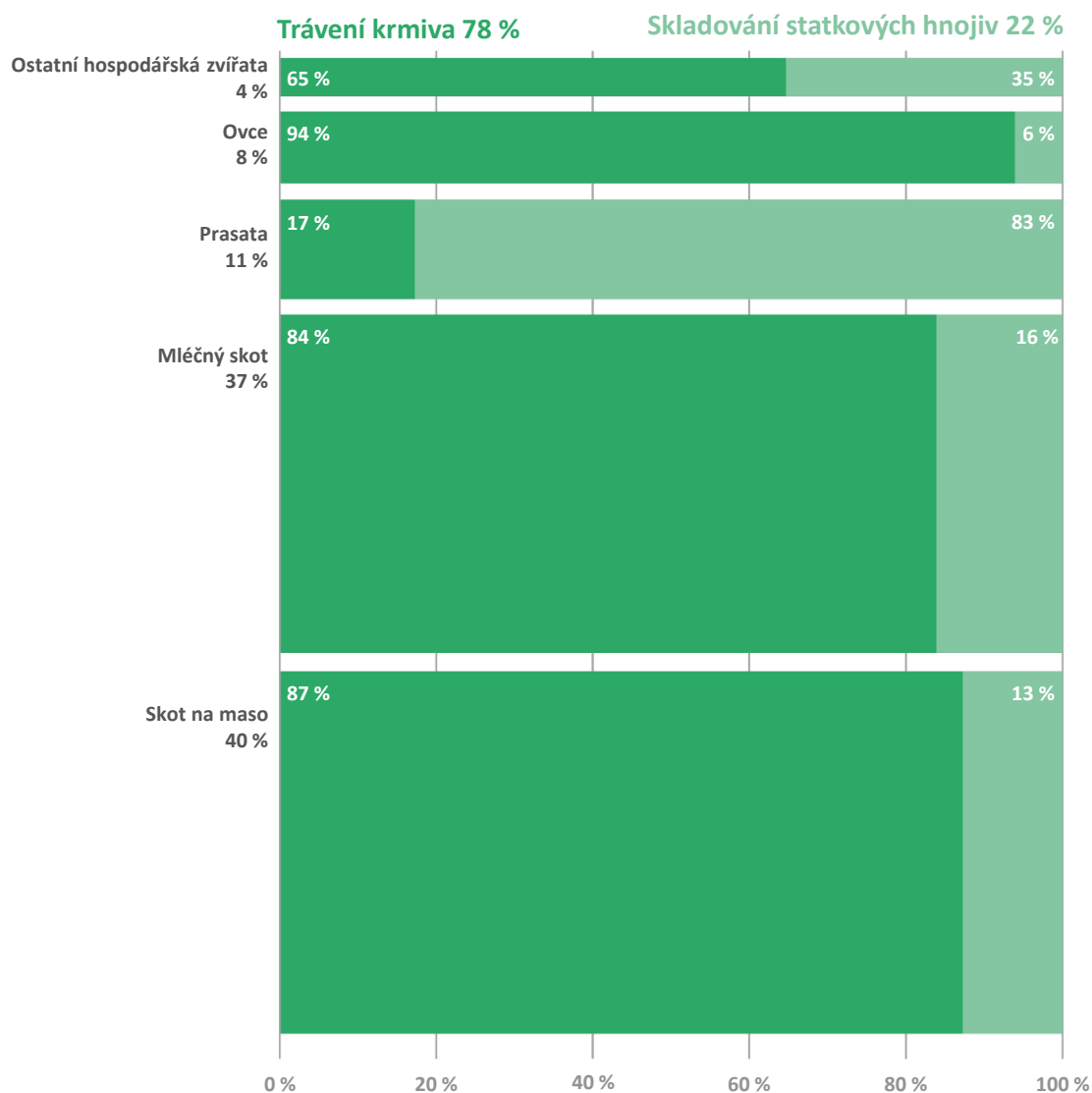
SZP nesnížila emise produkované hospodářskými zvířaty

24 Zkoumali jsme, zda během období 2014–2020 SZP došlo k celkovému snížení emisí skleníkových plynů z trávení krmiva a skladování statkových hnojiv. Posoudili jsme, do jaké míry SZP podporuje účinné postupy zmírňování změny klimatu s cílem snížit tyto emise. Rovněž jsme zkoumali, zda některé režimy podpory SZP vedly ke zvýšení emisí skleníkových plynů.



25 Emise skleníkových plynů EU-27 produkované hospodářskými zvířaty se mezi lety 2010 a 2018 nesnížily. Trávení krmiva odpovídá za 78 % emisí produkovaných hospodářskými zvířaty, zatímco skladování statkových hnojiv představuje zbylých 22 %. Emise produkované skotem na maso a mléčným skotem odpovídají za 77 % emisí produkovaných hospodářskými zvířaty ([obrázek 9](#)).

Obrázek 9 – Zdroje emisí produkovaných hospodářskými zvířaty v roce 2018

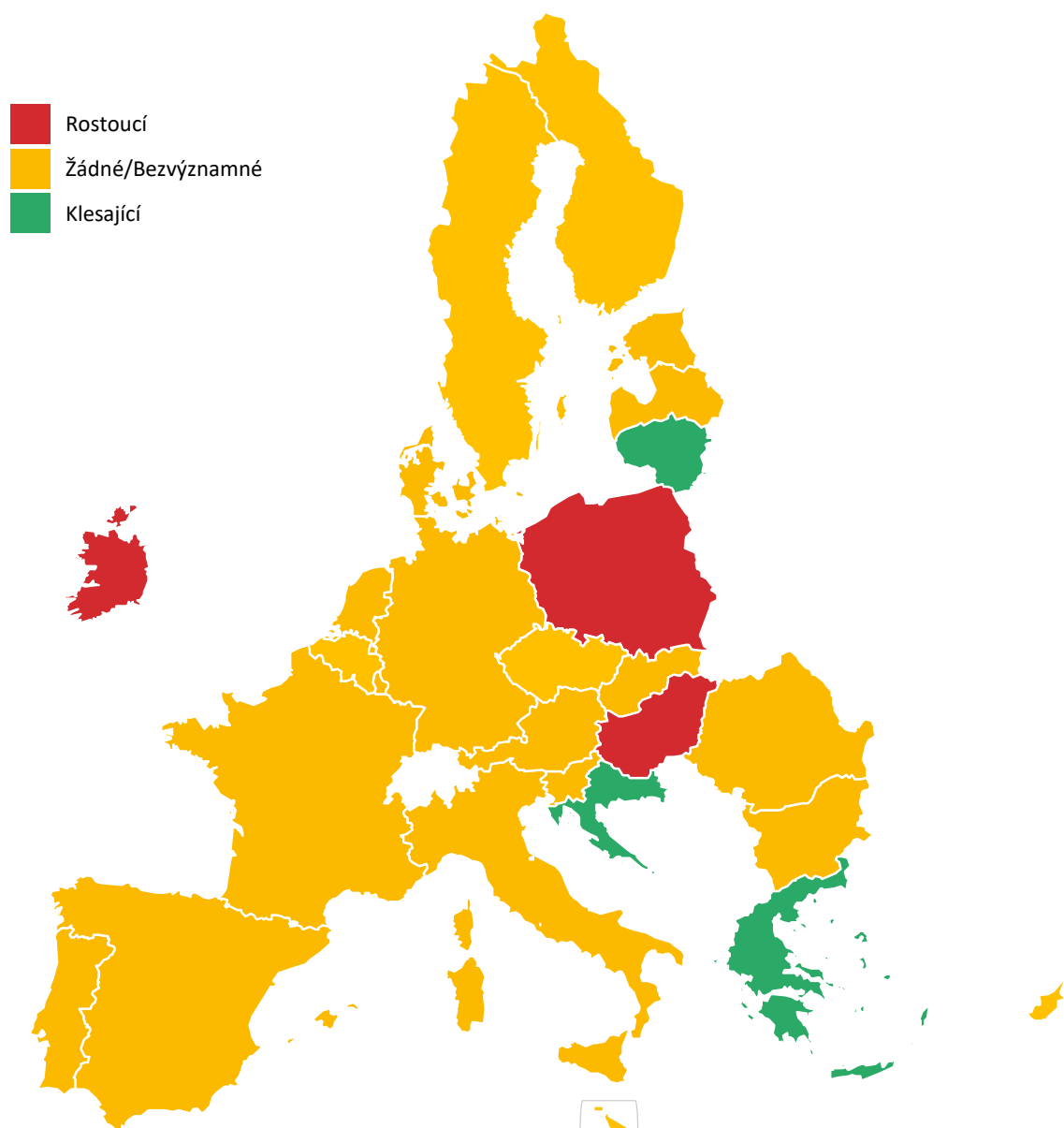


Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů EU-27.

Opatření SZP nezahrnují snížení počtu hospodářských zvířat

26 Ve většině členských států zůstaly emise produkované hospodářskými zvířaty beze změny. Pouze Řecko, Chorvatsko a Litva prokázaly mezi lety 2010 a 2018 významné snížení emisí ([obrázek 10](#)). Tato snížení byla spojena především s velkým poklesem (okolo 30 %) počtu mléčného skotu, nikoliv s výsledky zacílených politik SZP v oblasti zmírňování změny klimatu. V těchto třech zemích hrál hlavní úlohu při poklesu nedostatek konkurenceschopnosti. Irsko, Maďarsko a Polsko na druhé straně zaznamenaly významná zvýšení emisí.

Obrázek 10 – Tendence v oblasti emisí produkovaných hospodářskými zvířaty v letech 2010–2018



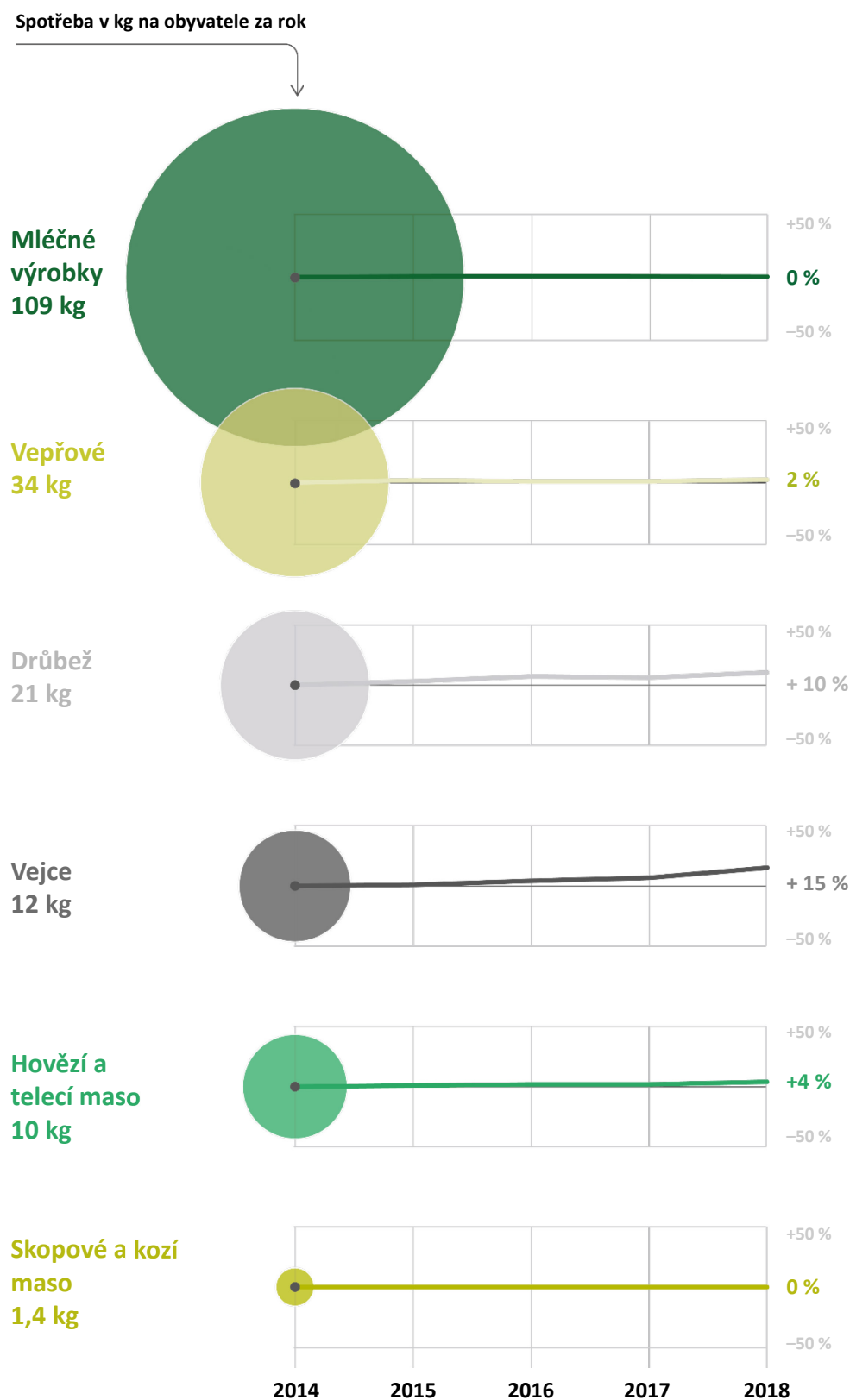
Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů členských států.

27 Omezení živočišné výroby by snížilo emise z trávení krmiva a skladování statkových hnojiv, ale také z hnojiv používaných při produkci krmiva. Omezení celkové živočišné výroby v EU by snížilo emise skleníkových plynů v rámci EU. Čistý dopad by závisel na změnách ve spotřebě živočišných produktů. Pokud to povede k vyššímu

dovozu, došlo by do jisté míry k úniku uhlíku¹³. SZP se nicméně nesnaží omezit počty hospodářských zvířat ani k tomu neposkytuje pobídky. Tržní opatření SZP zahrnují podporu spotřeby živočišných produktů, která od roku 2014 neklesla (viz [obrázek 11](#)).

¹³ Poore, J. a Nemecek, T.: *Reducing food's environmental impacts through producers and consumers*, 2018; Springmann, M. a kol.: *Analysis and valuation of the health and climate change co-benefits of dietary change*, 2016; Westhoek, H. a kol.: *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, 2014.

Obrázek 11 – Roční spotřeba živočišných produktů v EU na obyvatele neklesá



Zdroj: EÚD na základě Výhledů Komise pro zemědělské trhy v EU v období 2020–2030, 2020.

28 Výše uvedené tendence jsou založeny na dodávkách dostupných pro spotřebitele, takže zahrnují také potravinový odpad. Jak uvádí naše [zvláštní zpráva č. 34/2016](#), obecně se uznává, že na celém světě dochází k vyplývání nebo ztrátě asi jedné třetiny potravin vyrobených pro lidskou spotřebu. Naše zpráva došla k závěru, že SZP musí hrát roli v boji proti plýtvání potravinami, a doporučila zahrnout toto téma do přezkumu SZP.

29 Komise ve své [strategii Od zemědělce ke spotřebiteli](#) oznámila, že přezkoumá program EU na podporu zemědělských produktů, aby podpořila udržitelnou produkci a spotřebu. Komise zveřejnila [pracovní dokument útvarů Komise¹⁴](#), v němž vyhodnotila politiku podpory dne 22. prosince 2020. Pokračuje v přezkumu podpory s úmyslem navrhnout v roce 2022 legislativní změny. Strategie Od zemědělce ke spotřebiteli se týkala toho, jak by EU v budoucnosti mohla využít svůj podpůrný program na podporu nejudržitelnějších a uhlíkově účinných metod živočišné výroby a také podpořit příklon k více rostlinné stravě.

30 Při našem přezkumu studií jsme nenašli žádné účinné a schválené postupy, které mohou výrazně snížit emise produkované hospodářskými zvířaty na základě trávení krmiva, aniž by došlo ke snížení výroby (určité přísady do krmiv mohou být účinné, nezískaly však regulační schválení). Mnohé postupy zabývající se šlechtěním zvířat, jejich krmením, zdravím a řízením plodnosti mají potenciál zmírňovat změnu klimatu jen pomalu a okrajově. Některé z těchto postupů podporují rozšíření výroby, a mohou tedy zvýšit čisté emise ([rámeček 1](#)).

¹⁴ Pracovní dokument útvarů Komise, Hodnocení dopadu politiky EU na podporu v zemědělství na vnitřním trhu a trzích třetích zemí, SWD(2020) 401 final.

Rámeček 1

Zpětný účinek emisí produkovaných hospodářskými zvířaty

Inovace v postupech řízení a technologiích mohou zvýšit účinnost zemědělské výroby z hlediska skleníkových plynů. Například pokrok v oblasti šlechtění mléčného skotu vedl díky vyšším výnosům z hlediska objemu mléka na zvíře k nižším emisím na litr vyprodukovaného mléka. Tato vyšší efektivita se nicméně přímo nepromítá do nižších celkových emisí. Důvodem je to, že technologická změna v odvětví hospodářských zvířat rovněž snížila výrobní náklady na litr mléka, což vedlo k rozšíření výroby. Tento dopad známý jako „zpětný účinek“ snižuje úspory skleníkových plynů z technologií, k nimž by došlo bez rozšíření výroby. Dodatečné emise způsobené rozšířením výroby mohou být ještě větší než úspory dosažené na základě větší účinnosti, což znamená, že inovace způsobují nárůst celkových emisí¹⁵.

31 Nalezli jsme čtyři účinné postupy pro snížení emisí ze skladování statkových hnojiv (přikyselování a chlazení statkových hnojiv, nepropustné zakrytí úložišť statkových hnojiv a bioplyn se statkovým hnojivem coby vstupní surovinou). Několik členských států poskytlo podporu SZP pro tyto postupy v malém počtu zemědělských podniků (*tabulka 1*).

Tabulka 1 – Členské státy, které nabídly podporu SZP zemědělcům na postupy zmírňování změny klimatu s cílem snížit v období 2014–2019 emise ze skladování statkových hnojiv

Postup	Členské státy	Zemědělské podniky využívající tuto podporu
Zvýšení kyselosti kejdy	Dánsko	29
	Itálie	1
	Polsko	2
	Německo, Francie, Lotyšsko, Litva	Nejasné údaje
Chlazení statkového hnoje	Dánsko	30
	Estonsko	1
	Polsko	2
	Finsko	1
	Francie, Itálie, Rakousko	Nejasné údaje

¹⁵ Matthews, A.: *Alan Matthews: How to move from our current land use structure to one that is compatible with our climate targets*, Farming Independent, 2018.

Postup	Členské státy	Zemědělské podniky využívající tuto podporu
Nepropustné zakrytí	Belgie	13
	Dánsko	503
	Německo	829
	Estonsko	30
	Španělsko	344
	Itálie	308
	Lucembursko	0
	Maďarsko	374
	Malta	16
	Polsko	275
	Slovinsko	45
	Slovensko	7
	Finsko	30
	Švédsko	5
	Francie, Rakousko, Lotyšsko, Litva, Rumunsko	Nejasné údaje
Výroba bioplynu ze statkových hnojiv	Belgie	60
	Řecko	6
	Španělsko	0
	Francie	51
	Chorvatsko	0
	Itálie	20
	Maďarsko	129
	Finsko	22
	Švédsko	20
	Litva, Polsko, Rumunsko	Nejasné údaje

Zdroj: EÚD na základě údajů poskytnutých členskými státy.

Několik opatření SZP zachovává nebo zvyšuje emise skleníkových plynů v souvislosti s hospodářskými zvířaty

32 V průměru je příjem zemědělců specializovaných na chov skotu závislý na přímých platbách alespoň z 50 %¹⁶. Tato míra závislosti je vyšší než u pěstitelů.

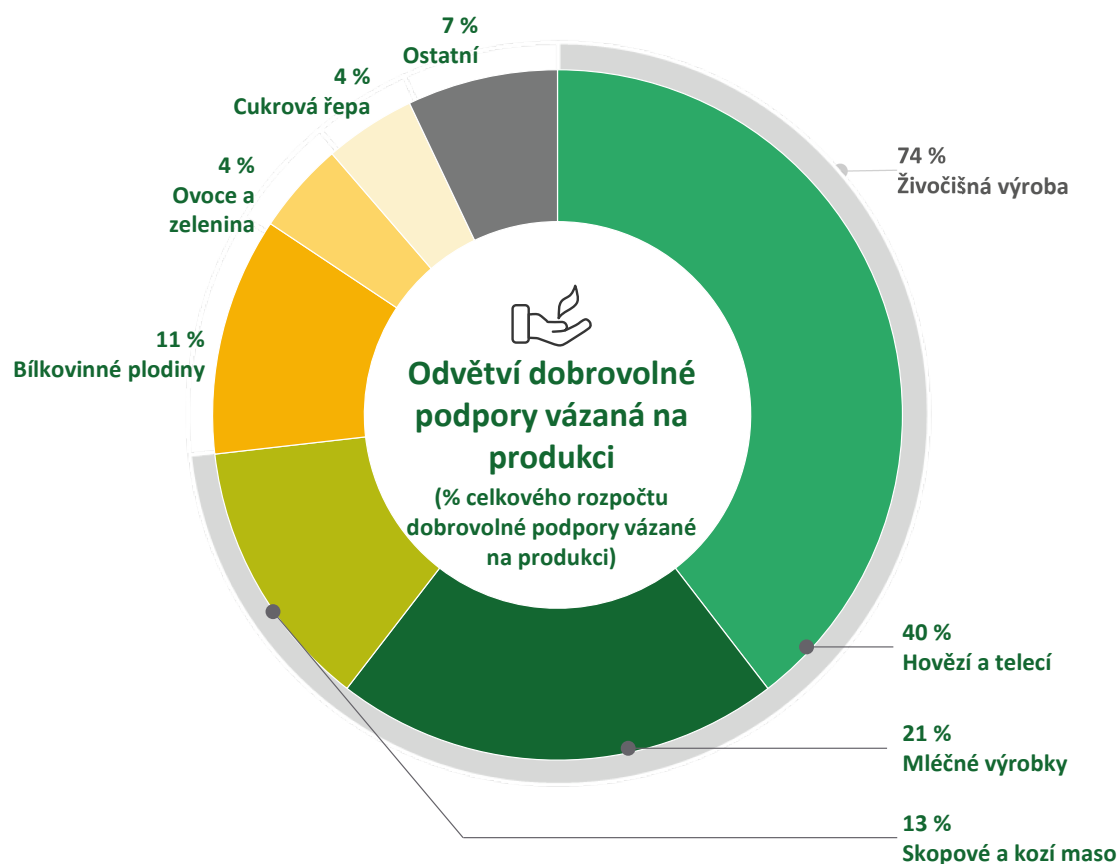
33 Všechny členské státy s výjimkou Německa poskytují část svých přímých plateb (většinou mezi 7 % a 15 %)¹⁷ v podobě dobrovolné podpory vázané na produkci, přičemž 74 % z ní podporuje chov hospodářských zvířat (*obrázek 12*). Dobrovolná podpora vázaná na produkci podněcuje zachování počtu hospodářských zvířat, protože pokud by zemědělci snížili jejich počty, obdrželi by méně peněz. Na úrovni EU tvoří tato podpora 10 % přímých plateb (4,2 miliardy EUR za rok)¹⁸.

¹⁶ Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI): *Přímé platby*, 2018, s. 11.

¹⁷ Evropská komise: *Vysvětlení společné zemědělské politiky. Přímé platby pro zemědělce v období 2015–2020*, s. 6.

¹⁸ Evropská komise: *Dobrovolná podpora vázaná na produkci*, 2020, s. 2.

Obrázek 12 – Odvětvový podíl dobrovolné podpory vázané na produkci



Zdroj: EÚD na základě dokumentu Komise: [Dobrovolná podpora vázaná na produkci](#), 2020, s. 3.

34 Studie z roku 2020¹⁹ odhadla, že emise skleníkových plynů EU ze zemědělství (bez emisí spojených s využíváním půdy) by poklesly o 0,5 %, pokud by byl rozpočet dobrovolné podpory vázané na produkci pro skot, ovce a kozy přerozdělen mezi základní platby pro zemědělskou půdu. Studie z roku 2017²⁰ zjistila, že bez přímých plateb by emise v zemědělství byly o 2,5 % nižší, přičemž 84 % tohoto snížení by bylo dáno omezením výroby hovězího masa a mléčných výrobků a souvisejícím nižším používáním hnojiv na pastvinách. Komise ve své studii z roku 2017²¹ odhaduje, že emise v zemědělství by poklesly o 4,2 %, pokud by byly zastaveny přímé platby, a o 5,8 %, pokud by byla zrušena rovněž podpora rozvoje venkova. Tato studie odhaduje, že okolo 7 % zemědělských oblastí by se uvolnilo pro opatření ke zmírnění změny klimatu spojená s půdou, jako je zalesňování. Tato snížení neberou v úvahu možný dopad úniku

¹⁹ Jansson, T. a kol.: *Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts*, 2020, s. 14.

²⁰ Brady, M. a kol.: *Impacts of Direct Payments*, 2017, s. 70, 88–89.

²¹ Evropská komise: *Scenar 2030*, 2017, s. 115, 144.

uhlíku (viz bod 27), který podle odhadu těchto tří studií dosahuje mezi 48 % a téměř 100 % (při absenci obchodních překážek).

35 Studie z roku 2020²² zjistila, že emise v EU by se snížily o 21 %, pokud by přibližně polovina přímých plateb byla vyplácena zemědělcům na oplátku za snižování emisí skleníkových plynů. Dvě třetiny tohoto snížení by vyplývaly ze změn ve výrobě, přičemž nejvíce by poklesla produkce hovězího, skopového a kozího masa a krmných plodin. Jedna třetina snížení by pak vyplývala z využití postupů zmírňování změny klimatu, mimo jiné technologií v odvětví mléka a mléčných výrobků, bioplynu v odvětví vepřového masa a ponechání rašelinišť ladem. Tyto přínosy by byly kompenzovány zvýšením emisí jinde o přibližně 4 % současných emisí ze zemědělství v EU, což by znamenalo čisté snížení o 17 %.

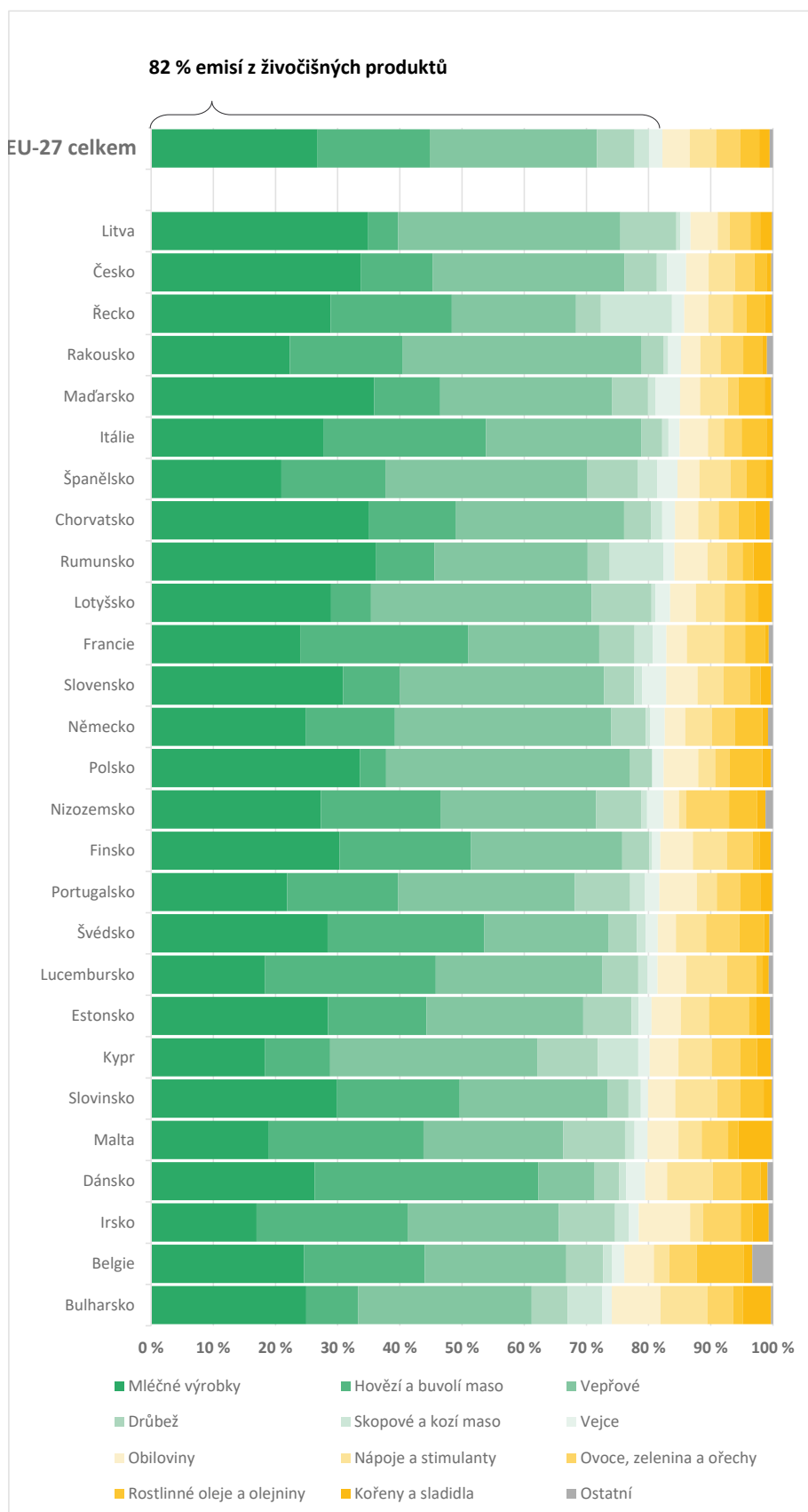
36 Dodatečné emise jsou způsobeny odlesňováním spojeným s produkcí krmiva, zejména sójových bobů²³. Pokud se zohlední dovoz, podíl emisí, které lze přičíst výrobě živočišných produktů spotřebovávaných v EU, je ještě vyšší (v porovnání s emisemi přímo způsobenými zemědělstvím v rámci EU). Pokud zahrneme dovoz, živočišné produkty podle odhadu představují 82 % uhlíkové stopy (**obrázek 13**), ale pouze 25 % kalorií průměrné stravy EU²⁴.

²² Himics, M. a kol.: *Setting Climate Action as the Priority for the Common Agricultural Policy: A Simulation Experiment*, 2020, s. 58–60.

²³ Sandström, V. a kol.: *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*, 2018.

²⁴ FAOSTAT: *Food Balance Sheets* (Bilance zásobování potravinami), 2020.

Obrázek 13 – Uhlíková stopa potravin ve stravě EU

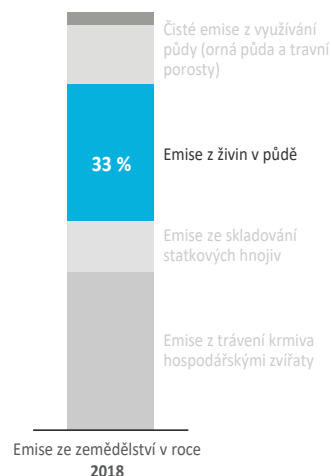


Zdroj: Sandström, V. a kol.: *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*, 2018, s. 55 (sestaveno na základě údajů obdržených od V. Sandströma).

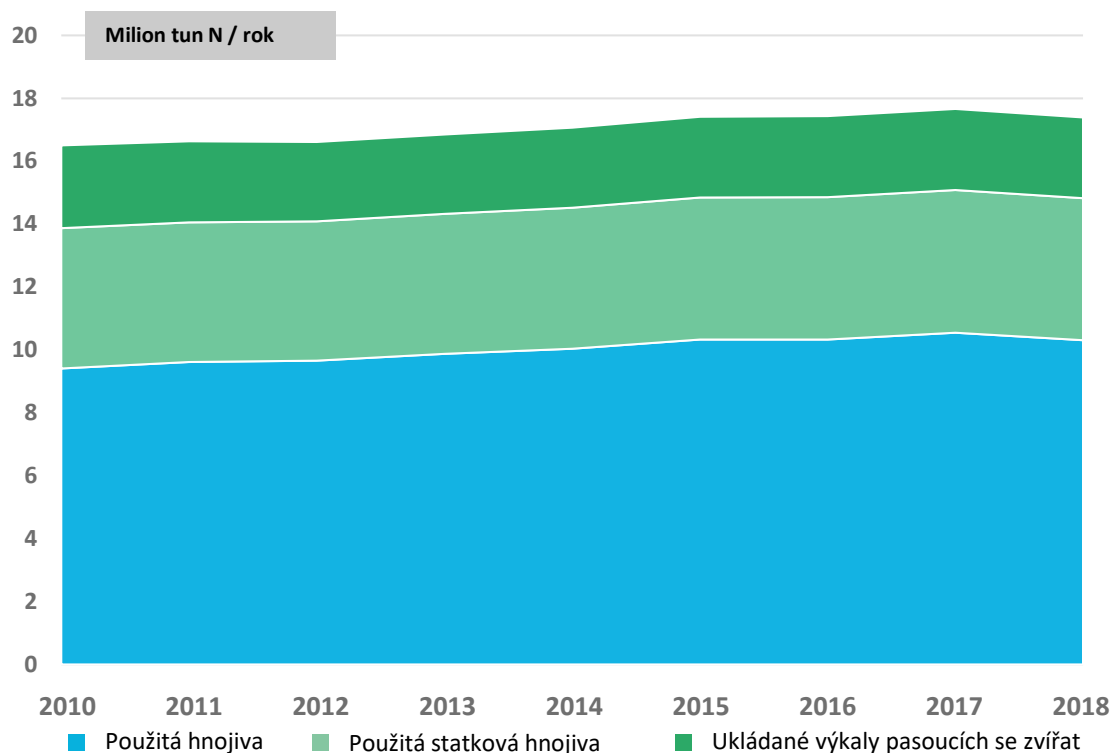
Emise z hnojiv a statkových hnojiv v půdě se zvyšují

37 Posoudili jsme, zda opatření přijatá v rámci SZP na období 2014–2020 snížila emise skleníkových plynů z používání chemických a statkových hnojiv.

38 Používání chemických hnojiv a statkových hnojiv produkovaných hospodářskými zvířaty odpovídá spolu s ukládanými výkaly pasoucích se zvířat za většinu emisí skleníkových plynů z živin v půdě. Mezi lety 2010 a 2018 se emise z živin v půdě zvýšily o 5 %. Toto zvýšení je způsobeno především nárůstem používání hnojiv, zatímco druhý hlavní zdroj emisí, statková hnojiva produkovaná hospodářskými zvířaty, je stabilnější (**obrázek 14**).



Obrázek 14 – Používání chemických hnojiv a statkových hnojiv produkovaných hospodářskými zvířaty

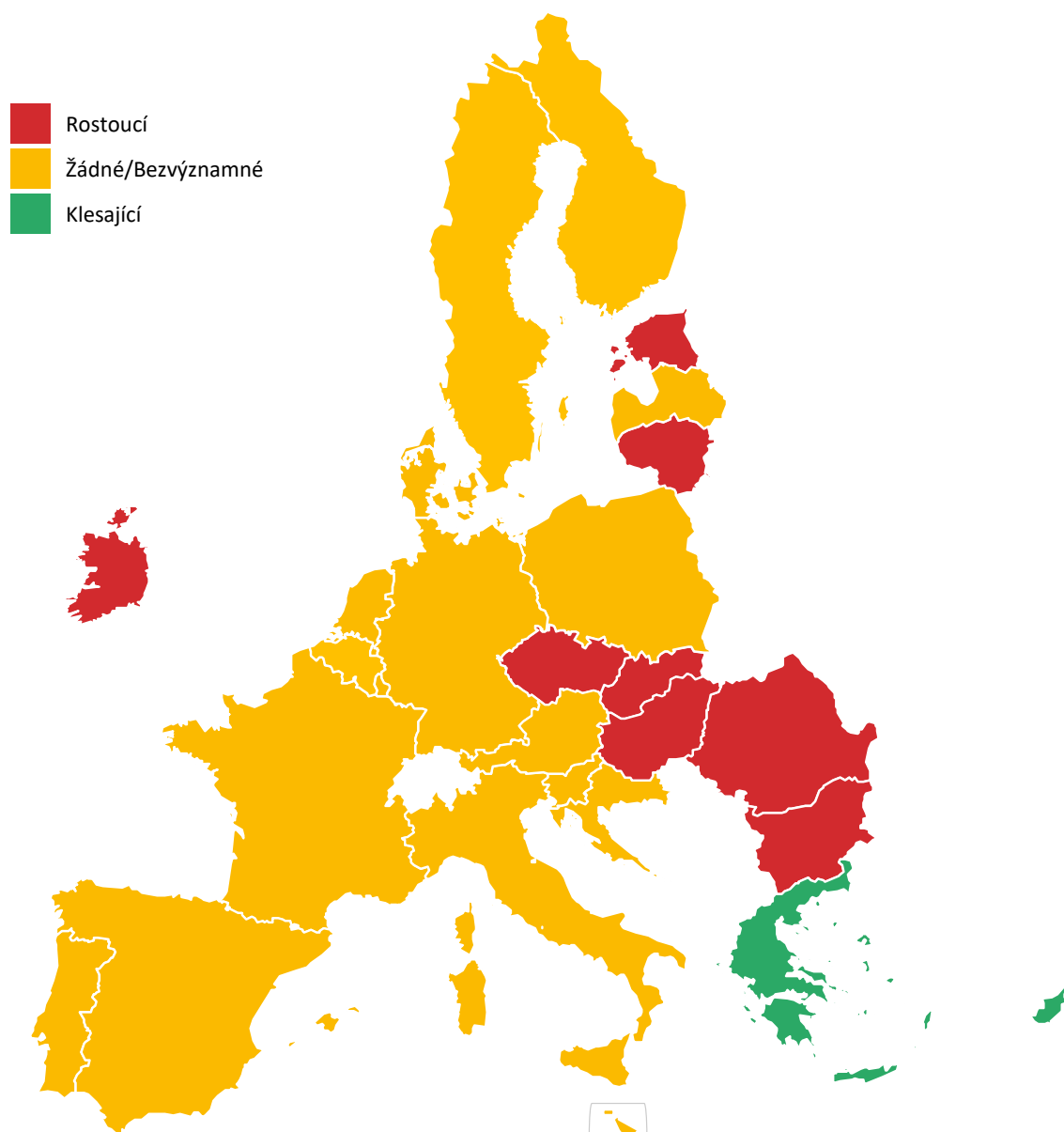


Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů EU-27.

39 Mezi lety 2010 a 2018 se emise z chemických hnojiv a statkových hnojiv produkovaných hospodářskými zvířaty zvýšily v osmi členských státech (**obrázek 15**). Toto zvýšení bylo nejvyšší (o více než 30 %) v Bulharsku, Česku, Maďarsku, Rumunsku a na Slovensku. Pouze v Řecku a na Kypru emise zřetelně poklesly. Tyto tendence na

úrovni zemí jsou téměř všechny poháněny změnami v používání chemických hnojiv. Skupina členských států, které nevykazují žádnou změnu nebo žádnou významnou změnu, zahrnuje státy s nejvyššími emisemi skleníkových plynů ze zemědělství na hektar využívané zemědělské plochy²⁵.

Obrázek 15 – Tendence v oblasti emisí z živin v půdě v letech 2010–2018



Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů členských států.

²⁵ Evropská komise: Příloha 2 Doporučení členským státům ohledně jejich strategického plánu pro společnou zemědělskou politiku, 2020.

Výjimky ze směrnice o dusičnanech částečně vyrovnávají její pozitivní dopad na emise z používání statkových hnojiv

40 Protože dotace nebyly podmíněny snížením živočišné výroby (body 26–34), množství statkových hnojiv nepokleslo (**obrázek 14**). Zachovaná úroveň živočišné výroby udržuje rovněž používání hnojiv na vysoké úrovni, neboť pro živočišné produkty je zapotřebí více dusíku než pro potraviny rostlinného původu²⁶.

41 V rámci SZP zemědělci podléhají pravidlům „podmíněnosti“ (bod 77). Povinný požadavek na hospodaření č. 1 – „ochrana vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů“ – se týká souladu se směrnicí o dusičnanech²⁷, která se vztahuje na všechny zemědělce bez ohledu na to, zda dostávají podporu SZP, nebo nikoliv. Směrnice o dusičnanech vyžaduje vyvážené používání hnojiv, stanoví limity na množství použitého statkového hnojiva a definuje období, kdy je jejich použití zakázáno. Studie z roku 2011, kterou vypracovala Komise²⁸, zjistila, že bez směrnice o dusičnanech by celkové emise N₂O v celé EU v roce 2008 byly o 6,3 % vyšší, zejména kvůli zvýšení celkového dusíku vyplaveného do podzemních a povrchových vod.

42 Do roku 2020 obdržely čtyři země (Belgie, Dánsko, Irsko a Nizozemsko) výjimku ze směrnice o dusičnanech ohledně limitů pro použití statkových hnojiv. Tyto čtyři země patří k těm, jež produkují nejvíce emisí skleníkových plynů na hektar využívané zemědělské plochy²⁹. Výjimky mohou zahrnovat podmínky, které by mohly vyvážit negativní dopad aplikace většího množství statkových hnojiv na půdu, než je běžně povoleno. Podle odhadů studie z roku 2011 tyto výjimky zvyšují emise plynného dusíku až o 5 %, přičemž u N₂O dochází ke zvýšení až o 2 %.

43 Analyzovali jsme informace, které poskytly irské orgány a jež se týkaly výjimek v rámci směrnice o dusičnanech (**obrázek 16**). Od roku 2014 se plocha v Irsku spadající do těchto výjimek zvýšila o 34 % a počet zvířat v zemědělských podnicích s výjimkami vzrostl o 38 %. Za stejné období se emise z chemických hnojiv zvýšily o 20 %, emise ze

²⁶ Sutton, M. A. a kol.: *Too much of a good thing*, 2011; Westhoek, H. a kol.: *Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe's meat and dairy intake*, 2014.

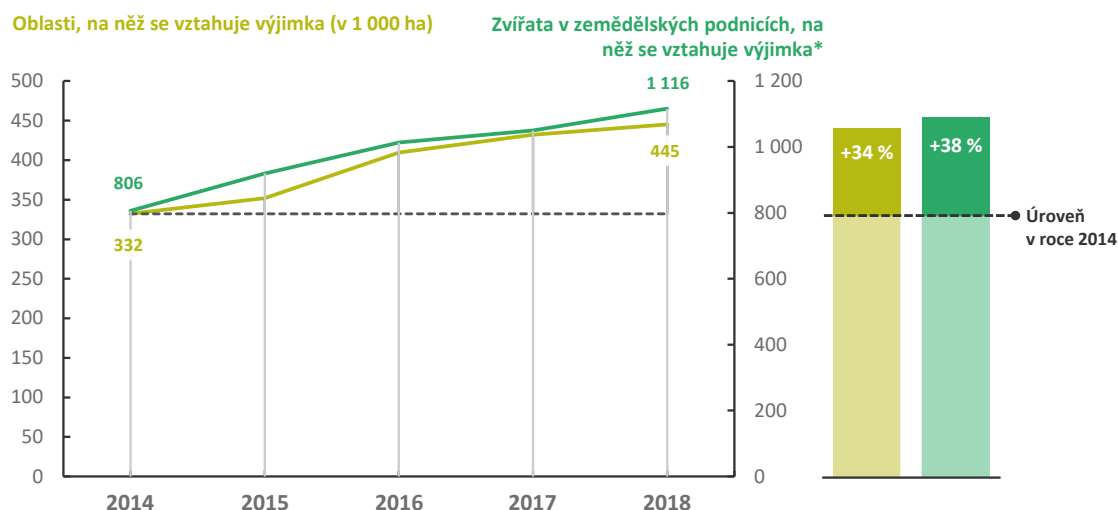
²⁷ Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů.

²⁸ Alterra, Wageningen UR: *The impact of the Nitrates Directive on gaseous N emissions*, 2010, s. 7, 68.

²⁹ Evropská komise: *Příloha 2 Doporučení členským státům ohledně jejich strategického plánu pro společnou zemědělskou politiku*, 2020.

statkových hnojiv aplikovaných na půdu o 6 % a nepřímé emise z vyplavování a odtékání o 12 %.

Obrázek 16 – Vývoj ploch v Irsku spadajících do výjimek ze směrnice o dusičnanech a související počet zvířat



*přepočítáno EÚD (v 1 000 jednotek hospodářských zvířat)

Zdroj: EÚD na základě *Nitrates Derogation Review 2019: report of the Nitrates Expert Group*, červenec 2019.

44 V našem přezkumu studií jsme nenašli žádný jiný účinný postup pro snížení emisí skleníkových plynů z používání statkových hnojiv, než je snížení použitého množství. SZP podporuje postupy, které aplikují statková hnojiva poblíž půdy nebo do půdy (např. vlečené hadice / botky). Tyto postupy mohou být účinné pro snížení emisí čpavku, nejsou však účinné pro snížení emisí skleníkových plynů a mohou je dokonce zvýšit³⁰.

³⁰ Emmerling, C. a kol.: *Meta-Analysis of Strategies to Reduce NH₃ Emissions from Slurries in European Agriculture and Consequences for Greenhouse Gas Emissions*, 2020, s 8–9.

SZP nesnížila používání chemických hnojiv

45 SZP podporuje několik zemědělských postupů, které mají snížit používání hnojiv. V následujících bodech probíráme pět zemědělských postupů a související podporu SZP během období 2014–2019 (individuální posouzení postupů viz [tabulka 2](#) a body [46–51](#)):

- dva postupy, které získaly značnou podporu v rámci SZP, ale jejich účinnost, pokud jde o zmírňování změny klimatu, není podle našeho přezkumu studií jasná (ekologické zemědělství a luskoviny pěstované na zrna), a
- tři postupy, které jsou podle nás účinné z hlediska zmírňování změny klimatu, jež však obdržely minimální podporu v rámci SZP (krmné luskoviny, technologie s proměnlivou mírou dusíku a inhibitory nitrifikace).

Tabulka 2 – SZP zřídka podporuje účinné postupy zmírňování změny klimatu související s používáním chemických hnojiv

Postup/technologie	Dopad SZP na využívání	Účinnost z hlediska zmírňování změny klimatu
Ekologické zemědělství	Mírný	Nejasná
Luskoviny pěstované na zrna (polní)	Mírný	Nejasná
Krmné luskoviny (travní porosty)	Žádný – minimální	Účinné
Technologie s proměnlivou mírou dusíku	Žádný – minimální	Účinné
Inhibitory nitrifikace	Žádný – minimální	Účinné

Zdroj: EÚD na základě číselných údajů, které poskytly členské státy za rok 2019.

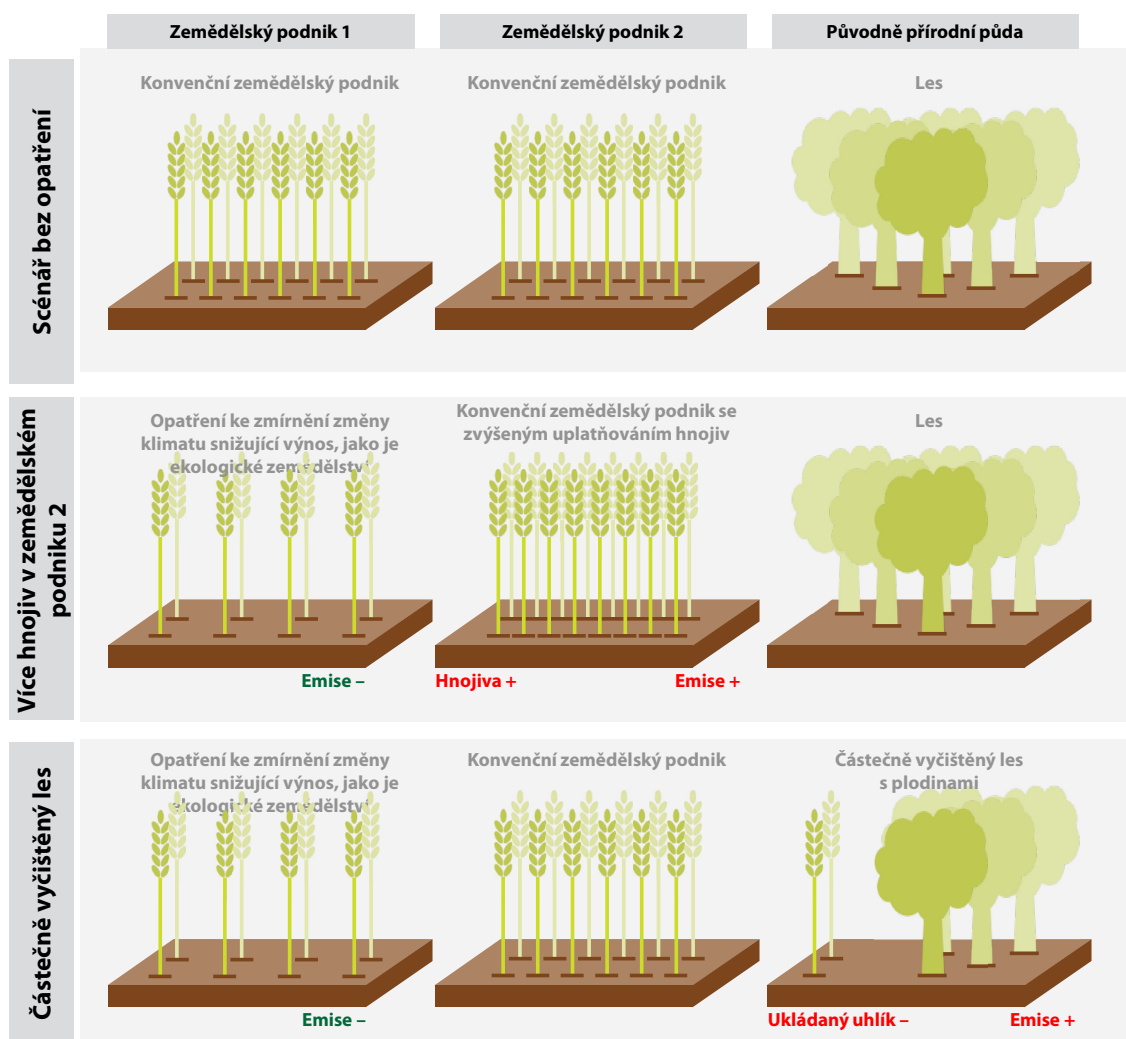
SZP podpořila ekologické zemědělství a pěstování luskovin na zrna, avšak jejich dopad na používání hnojiv je nejasný

46 Ekologické zemědělství neumožňuje používání chemických hnojiv. Přeměna konvenčního zemědělství na ekologické však nemusí nutně vést ke snížení emisí skleníkových plynů. Existují dva hlavní scénáře této přeměny, přičemž oba dva zpochybňují, zda rozšíření snížilo emise skleníkových plynů:

- pokud konvenční zemědělec používající malé množství hnojiv (například pastvy na vrchovinách) přejde na ekologické zemědělství, dopad na emise bude nízký.

- Pokud zemědělec používající větší množství hnojiv přejde na ekologické zemědělství, emise daného zemědělského podniku se významně sníží. Nižší výnosy ekologických zemědělských podniků nicméně mohou přimět ostatní zemědělské podniky, aby používaly další hnojiva nebo využívaly více půdy s cílem produkovat více – a vypouštět více emisí³¹ (**obrázek 17**).

Obrázek 17 – Postupy snižující výnosy mohou přesunout emise skleníkových plynů do jiných zemědělských podniků



Zdroj: EÚD na základě World Resources Institute: *Regenerative Agriculture: Good for Soil Health, but Limited Potential to Mitigate Climate Change*.

47 SZP přispěla prostřednictvím podpory rozvoje venkova k tomu, že ekologické zemědělství se rozšířilo z 5,9 % zemědělské půdy v EU v roce 2012 na 8,5 % v roce

³¹ Kirchmann, H.: *Why organic farming is not the way forward*, 2019, s 24–25; Smith, L. G. A kol.: *The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods*, 2019, s 5.

2019. Nepodařilo se nám však nalézt spolehlivé důkazy o dopadu tohoto rozšíření na používání hnojiv a statkových hnojiv nebo emise skleníkových plynů.

48 Luskoviny pěstované na zrno mají nižší požadavky na hnojení dusíkatými hnojivy než ostatní plodiny, protože mají schopnost biologicky „vázat“ dusík z ovzduší. Všechny členské státy s výjimkou Dánska nabízely podporu v rámci SZP pro luskoviny pěstované na zrno, ať už v rámci ekologizace, dobrovolné podpory vázané na produkci nebo rozvoje venkova. Podle Eurostatu se plocha půdy využívané pro luskoviny pěstované na zrno mezi lety 2010 a 2018 zvýšila z 2,8 % na 3,8 % celkové zemědělské půdy EU. Podpora luskovin pěstovaných na zrno zahrnuje podobné kompromisy jako podpora ekologického zemědělství: pokud luskoviny nahradí plodiny, které byly jen málo hnojeny, nebude mít tato změna žádný velký dopad na používání hnojiv. Pokud nahradí plodiny, které byly hnojeny více, existuje riziko, že se emise přesunou do jiných zemědělských podniků (**obrázek 17**). Na úrovni zemědělských podniků nejsou údaje o dopadu pěstování luskovin na zrno podporovaném SZP na používání hnojiv k dispozici.

SZP poskytuje nízkou podporu pro účinné postupy zmírňování změny klimatu

49 Krmné luskoviny, jako je jetel nebo vojtěška, lze použít v travních porostech a méně je hnojit díky jejich schopnosti vázat dusík z ovzduší. Na rozdíl od luskovin pěstovaných na zrno váží krmné luskoviny větší množství dusíku a nesnižují výnosy z travních porostů, což brání riziku přesunu emisí do jiných zemědělských podniků. Podle informací poskytnutých členskými státy odhadujeme, že tato praxe se vztahuje maximálně na 0,5 % zemědělské půdy EU.

50 Technologie s proměnlivou mírou dusíku je zvláštním typem přesného zemědělství, který přizpůsobuje aplikaci hnojiv podle potřeb plodin na tomtéž poli. Podle Společného výzkumného střediska³² může tato technologie vést ke snížení používání hnojiv přibližně o 8 %, aniž by došlo ke snížení výnosů³³. Podle informací poskytnutých členskými státy devět z nich (Belgie, Česko, Německo, Španělsko, Itálie, Lotyšsko, Polsko, Slovensko a Švédsko) využily v období 2015–2019 podporu v rámci SZP na tento postup v 0,01 % zemědělských podniků EU.

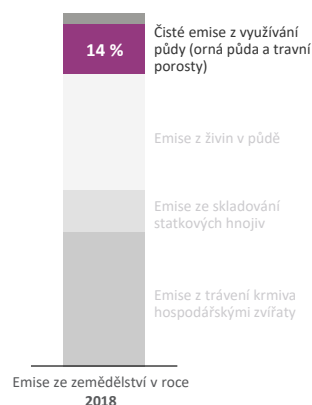
³² Evropská komise: *The contribution of precision agriculture technologies to farm productivity and the mitigation of greenhouse gas emissions in the EU*, 2019, s. 9–10, 23.

³³ Balafoutis, A. a kol.: *Precision Agriculture Technologies Positively Contributing to GHG Emissions Mitigation, Farm Productivity and Economics*, 2017.

51 Inhibitory nitrifikace jsou složky, které zpomalují přeměnu čpavku na dusík, což snižuje emise N_2O . Mohou být účinnou technologií pro zmírňování změny klimatu s odhadovaným přímým snížením emisí N_2O zhruba o 40 %, aniž by byl ovlivněn výnos. Jsou obzvláště účinné, pokud jsou použity spolu s inhibitory ureázy³⁴. Při našem auditu jsme však zjistili, že používání inhibitorů nitrifikace nezískalo podporu v rámci SZP.

Opatření SZP nevedla k celkovému zvýšení obsahu uhlíku ukládaného v půdách a rostlinách

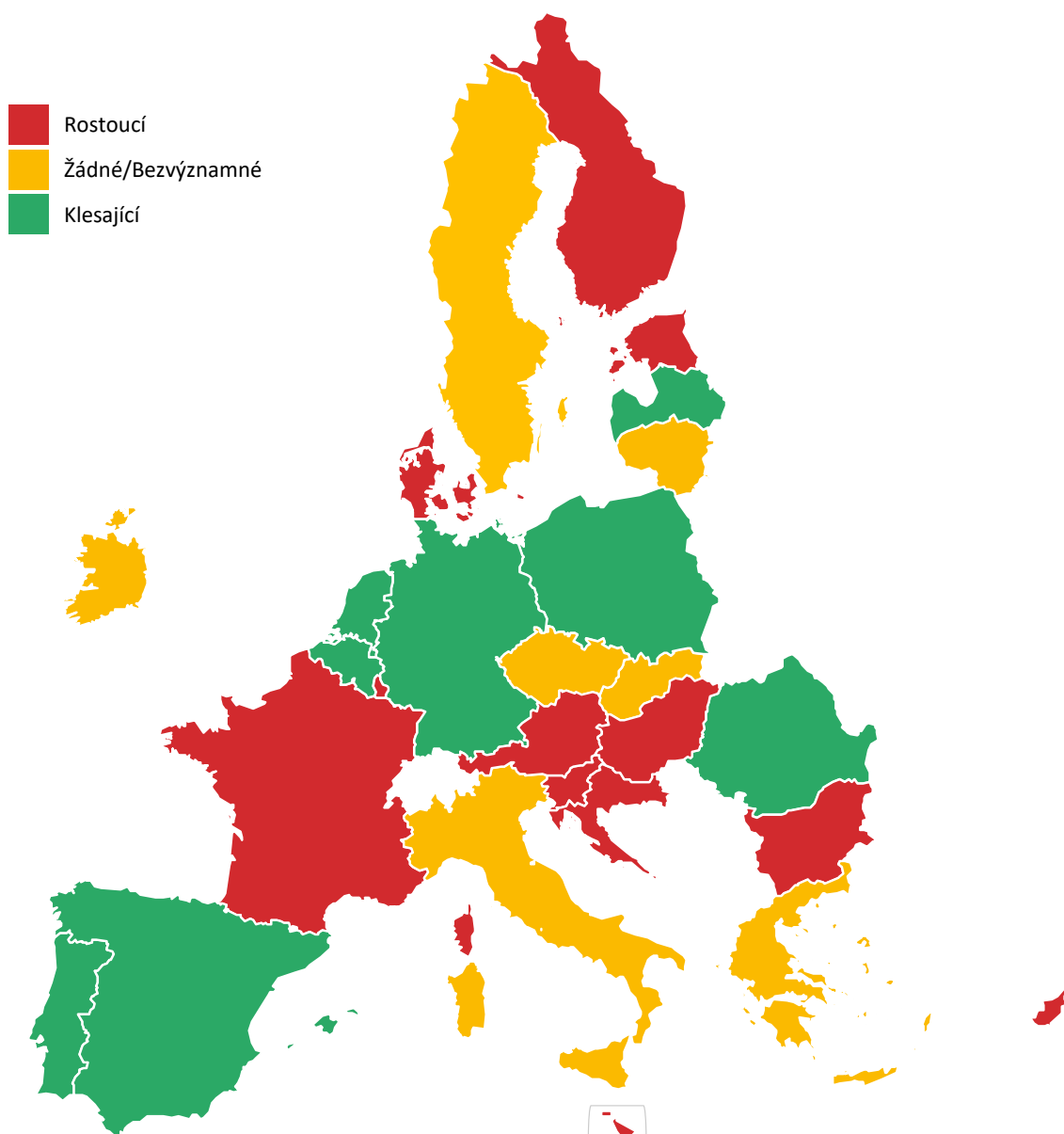
52 Zkoumali jsme, zda opatření přijatá v rámci SZP na období 2014–2020 podpořila snížení emisí z využívání půdy nebo zvýšení ukládání uhlíku v travních porostech a orné půdě. Posoudili jsme, zda SZP podporovala postupy zmírňování změny klimatu, které mají potenciál hmotně přispět ke zmírnění změny klimatu, a zda zvýšila jejich používání.



53 Od roku 2010 čisté emise z orné půdy a travních porostů přestaly klesat. Emise v sedmi členských státech byly stabilní nebo kolísavé bez jasných tendencí, zatímco ve dvanácti zemích se zvýšily a v dalších osmi zemích se snížily ([obrázek 18](#)).

³⁴ Kee Lam, S. a kol.: *Using nitrification inhibitors to mitigate agricultural N_2O emission: a double-edged sword?*, 2016, s. 486–488.

Obrázek 18 – Tendence v oblasti emisí z využívání půdy v letech 2010–2018



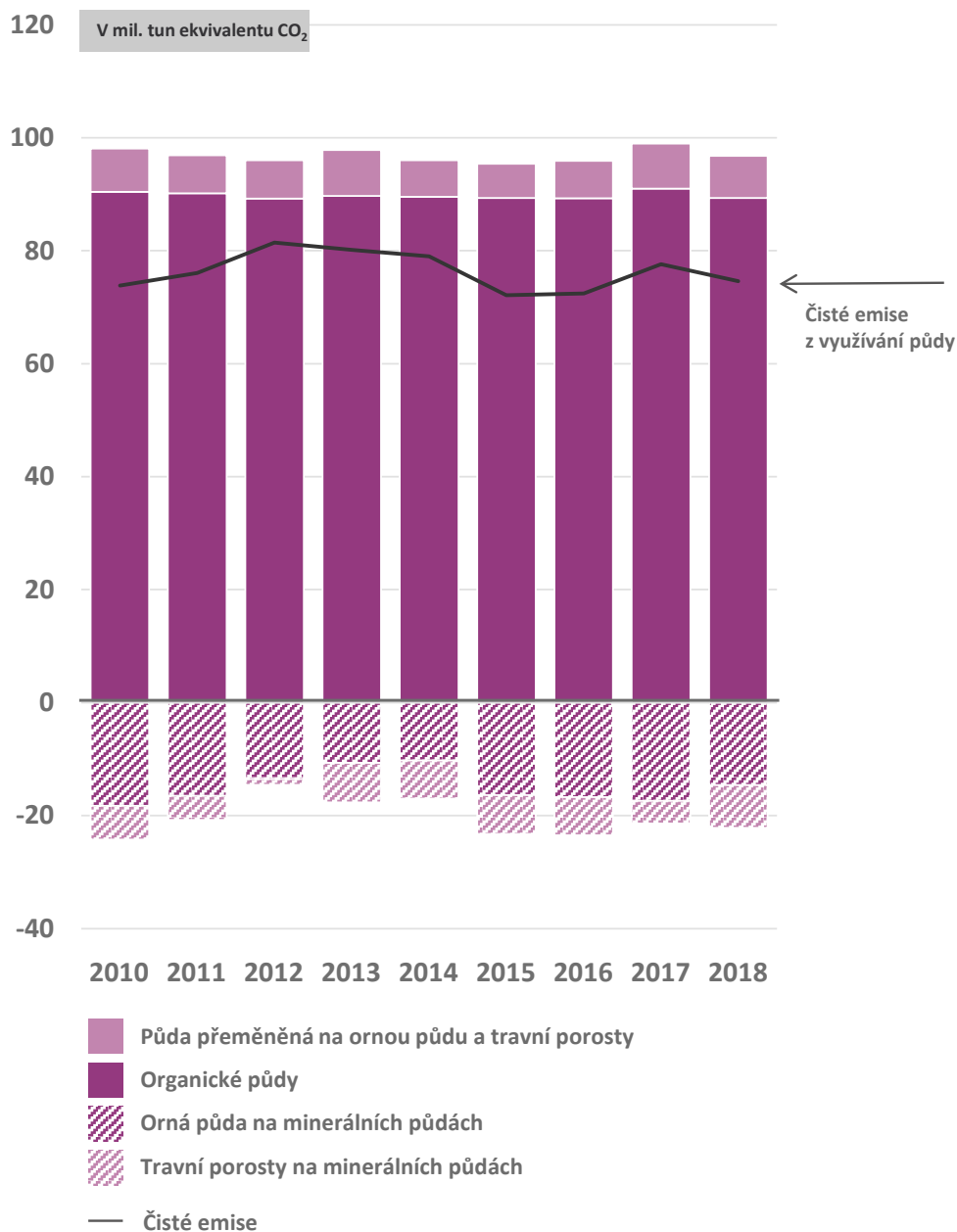
Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů členských států.

54 Emise z využívání půdy jsou závislé na typu půdy. Organické půdy jsou obzvláště bohaté na organické složky a jsou rozpoznávány podle konkrétních parametrů³⁵. Všechny ostatní typy půdy jsou považovány za minerální půdy. **Obrázek 19** ukazuje, že obdělávané organické půdy jsou hlavním zdrojem emisí z využívání půdy. Emise z organických půd jsou poměrně stabilní, oproti úrovni v roce 2010 došlo v roce 2018

³⁵ Organické půdy jsou definovány v příloze 3A.5, kapitole 3, svazku 4 pokynů IPCC pro národní inventury skleníkových plynů z roku 2006 (pokyny IPCC z roku 2006).

k poklesu o 1 %. Odstraňování z orné půdy a travních porostů na minerálních půdách se od roku 2010 snížilo o více než 8 %.

Obrázek 19 – Emise a odstraňování z organické a minerální půdy



Zdroj: EÚD na základě inventury skleníkových plynů členských států.

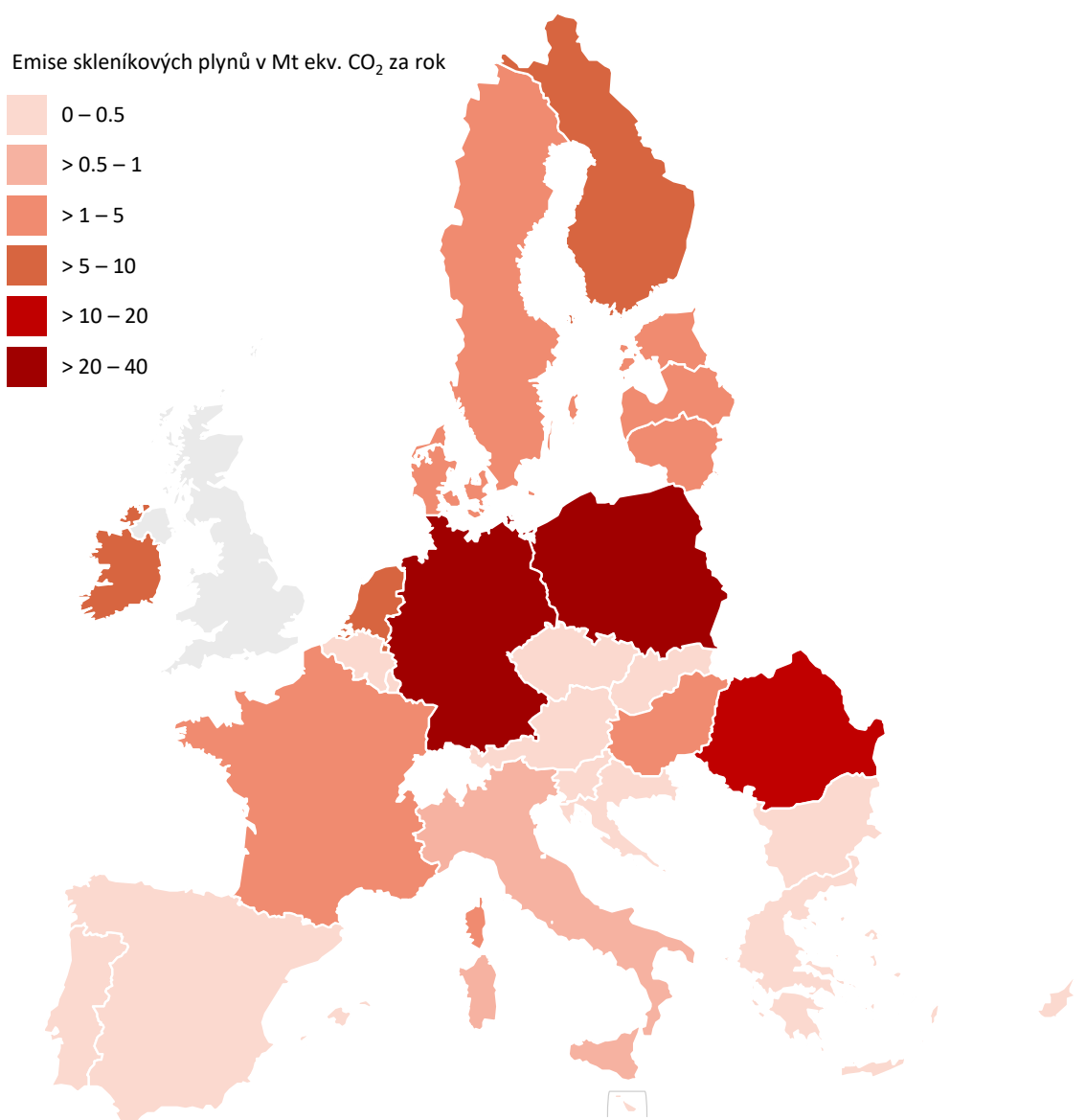
Téměř polovina členských států se snaží chránit nedotčená rašeliniště

55 Rašeliniště jsou typem mokřadů se silnou vrstvou organické půdy a jsou obzvláště bohatá na organické složky. V EU-27 pokrývají přibližně 24 milionů hektarů³⁶ a ukládají okolo 20–25 % celkového množství uhlíku v půdách EU (v průměru 63 miliard tun ekv. CO₂)³⁷. Pokud jsou nedotčená, dochází v nich k propadu uhlíku. Pokud jsou však odvodněna, stávají se zdrojem emisí skleníkových plynů. V EU-27 jsou více než 4 miliony hektarů odvodněné organické půdy, včetně rašelinišť, obhospodařovány jako orná půda nebo travní porosty. Ty představují okolo 2 % celkové plochy orné půdy a travních porostů v EU, odpovídají však za 20 % emisí ze zemědělství EU-27. Německo, Polsko a Rumunsko produkují nejvíce emisí CO₂ z odvodněných organických půd v EU (*obrázek 20*).

³⁶ Montanarella, L. a kol.: *Rozložení rašelinišť v Evropě*, 2006. Tuto plochu autoři odhadli na základě databáze evropské půdy.

³⁷ Gobin, A. a kol.: *Soil organic matter management across the EU – best practices, constraints and trade-offs*, závěrečná zpráva pro GŘ Evropské komise pro životní prostředí, září 2011.

Obrázek 20 – Emise skleníkových plynů z obdělávaných organických půd

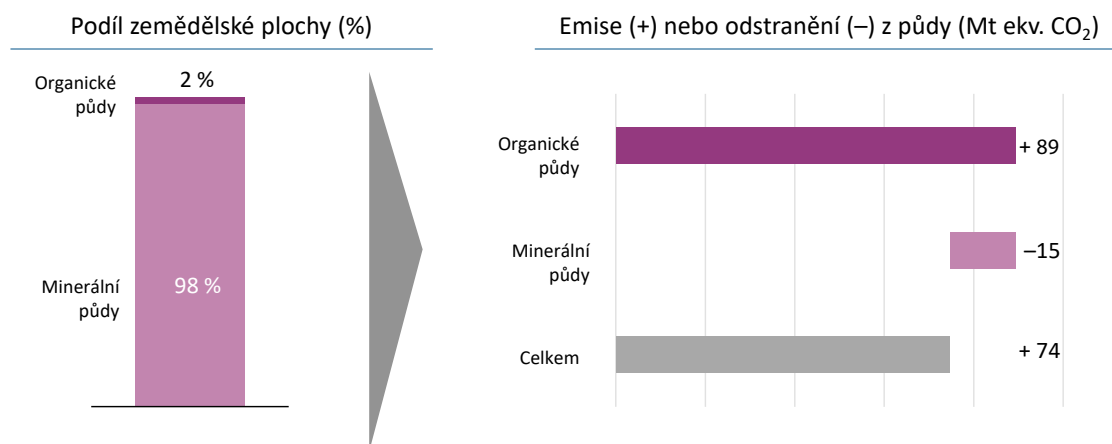


Zdroj: EÚD na základě střediska Greifswald Mire Centre (z inventur EU za rok 2017, předloženo v roce 2019).

56 **Obrázek 21** dále ilustruje, kolik uhlíku je každoročně podle odhadů ztraceno, tj. vypuštěno do atmosféry, z organických půd. Ukazuje také, že minerální půdy každoročně ukládají dodatečný uhlík, zejména kvůli travním porostům, tím, že jej odstraní z atmosféry. Tento zmírňující dopad je však více než vyvážen emisemi z obdělávaných organických půd. Potenciál obnovy rašelinišť je také uznán ve studii, která zjistila, že zavodnění pouhých 3 % zemědělské půdy EU by snížilo emise skleníkových plynů ze zemědělství až o 25 %³⁸.

³⁸ Rašeliniště v EU, březen 2020.

Obrázek 21 – Ačkoli organické půdy představovaly v roce 2018 celkem 2 % půdy EU, odpovídají za většinu emisí skleníkových plynů pocházejících z využití půdy



Zdroj: EÚD na základě inventur EU týkajících se Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu z roku 2020.

57 SZP na období 2014–2020 neobsahuje opatření pro celou EU, které by zabránilo přeměně nedotčených rašelinišť v zemědělskou půdu. Komise navrhla dobrý zemědělský a environmentální stav (DZES) o ochraně mokřadů a rašelinišť v rámci SZP na období 2021–2027.

58 Dvanáct členských států nás informovalo, že v období 2014–2020 podpořily ochranu rašelinišť prostřednictvím SZP. Oblast, na kterou se uplatňuje zákaz odvodňování (okolo 600 000 ha), odpovídá 2 % celkové plochy rašelinišť. Sedm z těchto členských států (Estonsko, Itálie, Irsko, Litva, Maďarsko, Polsko a Slovinsko) aktivovalo podporu rozvoje venkova za účelem ochrany těchto oblastí. Zbývajících pět zemí (Belgie, Česko, Německo, Dánsko a Lucembursko) chránilo rašeliniště pomocí požadavků v oblasti podmíněnosti nebo ekologizace.

59 V období 2014–2020 nás šest členských států (Belgie, Dánsko, Německo, Itálie, Maďarsko a Švédsko) informovalo, že aktivovaly opatření v rámci rozvoje venkova na podporu obnovy odvodněných rašelinišť. Tyto státy podpořily tuto obnovu na 2 500 ha, zatímco v Německu se podobného programu zúčastnilo 113 příjemců. Komise nemá informace o obnovených oblastech rašelinišť.

60 Namísto zajištění plné ochrany a zachování rašelinišť současná SZP umožňuje, aby zemědělci, kteří obdělávají odvodněné organické půdy, dostávali na tyto oblasti přímé platby, a to navzdory jejich negativnímu dopadu na klima. Kromě toho, pokud obnova

znamená, že není prováděna zemědělská činnost, nemusí být plocha způsobilá pro přímé platby. Obnova by tak byla pro zemědělce nebyla atraktivní.

SZP poskytuje omezenou ochranu uhlíku uloženého v travních porostech

61 Podle inventury skleníkových plynů EU za rok 2018 odstranily travní porosty na minerálních půdách z atmosféry 35 milionů tun ekv. CO₂. Většina tohoto příspěvku pochází z půdy přeměněné na travní porosty během posledních 20 let. Kromě toho ukládají travní porosty do půdy více uhlíku než orná půda, protože kořeny trávy přijímají více uhlíku a půda je méně narušena. Pokud je travní porost přeměněn na ornou půdu, je tento nahromaděný uhlík uvolněn zpět do atmosféry. Část nahromaděného uhlíku může být rovněž uvolněna, pokud je travní porost pravidelně orán za účelem obnovení jeho produktivity. Zabráněním jak přeměně travních porostů na ornou půdu, tak časté orbě se tedy můžeme vyvarovat emisí skleníkových plynů.

62 Extenzivně spásané travní porosty mohou ukládat uhlík. Ukládání uhlíku na pastvinách tudíž může zmírnit emise produkované hospodářskými zvířaty, které se na nich pasou, proměnlivým způsobem. SZP na období 2007–2013 zahrnovala opatření pro zachování trvalých travních porostů v rámci pravidel podmíněnosti. Ekologizační režim zavedený v roce 2015 zahrnoval dva požadavky na ochranu trvalých travních porostů (**obrázek 25**) s hlavním cílem zachovat zásoby uhlíku³⁹.

63 První požadavek vybízí členské státy, aby zachovaly poměr ploch s trvalými travními porosty k celkové zemědělské ploše ohlášené pro přímé platby na základě referenčního období. Studie z roku 2017 poukázala na to, že SZP chránila větší plochu trvalých travních porostů před rokem 2015⁴⁰. Kromě toho údaje Komise z roku 2019 ukazují, že v 21 zemích a regionech poměr trvalých travních porostů poklesl; ve dvou případech (region Sachsen-Anhalt v Německu a Estonsko) tento pokles přesáhl povolený rozdíl 5 %, a členské státy musely přijmout nápravná opatření.

³⁹ Bod odůvodnění 42 [nařízení Evropského parlamentu a Rady \(EU\) č. 1307/2013](#) ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

⁴⁰ Alliance Environnement a Thünen Institute: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, s. 140.

64 Pokles trvalých travních porostů, zejména pomocí jejich přeměny na ornou půdu, vede k emisím skleníkových plynů. Kromě toho jsme v roce 2020 uvedli⁴¹, že v praxi docházelo i k orbě a opětovnému výsevu trvalých travních porostů, který produkuje emise skleníkových plynů (jak CO₂, tak N₂O)⁴² (39 % zemědělců, s nimiž jsme vedli pohovory).

65 Protože požadavek na ekologizaci týkající se poměru trvalých travních porostů nezakazuje ani přeměnu těchto porostů na jiné využití, ani jejich orbou a opětovný výsev, je účinnost tohoto požadavku, pokud jde o ochranu uhlíku ukládaného v travních porostech, významně snížena.

66 Druhý požadavek zavedl koncepci „environmentálně citlivých oblastí s trvalými travními porosty“ s cílem chránit environmentálně nejcitlivější oblasti v rámci sítě Natura 2000 před přeměnou na jiné využití i před orbou. Členské státy měly možnost označit další oblasti mimo síť Natura 2000, například travní porosty na organických půdách.

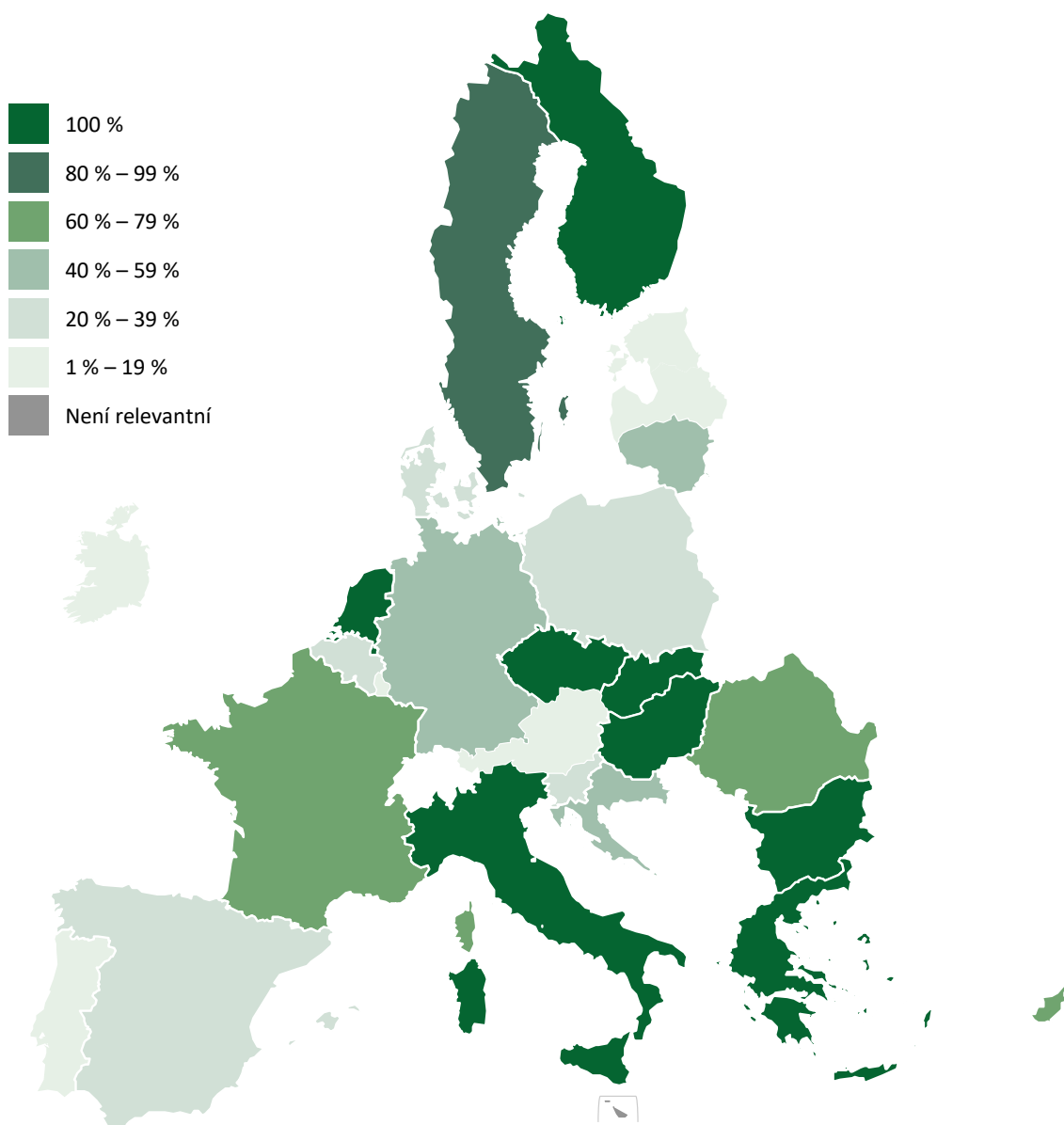
67 Osm členských států se rozhodlo označit všechny své oblasti sítě Natura 2000 jako environmentálně citlivé, zatímco ostatní označily specifické druhy půdy v rámci oblastí Natura 2000 ([obrázek 22](#)). Celkem bylo jako environmentálně citlivé označeno 8,2 milionu hektarů trvalých travních porostů⁴³, což představuje 52 % oblastí travních porostů sítě Natura 2000 a 16 % trvalých travních porostů EU. Čtyři členské státy se rozhodly chránit 291 tisíc hektarů trvalých travních porostů mimo síť Natura 2000 (to představuje dalších 0,6 % trvalých travních porostů EU).

⁴¹ Zvláštní zpráva EÚD č. 13/2020.

⁴² Soussana, J.-F. a kol.: *Carbon cycling and sequestration opportunities in temperate grasslands*, 2004; Turbé, A. a kol.: *Soil biodiversity: functions, threats and tools for policy makers*. Bio Intelligence Service, IRD a NIOO, zpráva pro Evropskou komisi (GŘ pro životní prostředí), 2010.

⁴³ Evropská komise: *Direct payments 2015–2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018*, 2019, s. 42.

Obrázek 22 – Podíl trvalých travních porostů označených jako environmentálně citlivé oblasti v rámci sítě Natura 2000 v EU



Zdroj: EÚD na základě Evropské komise, *Direct payments 2015–2020 Decisions taken by Member States: State of play as from December 2018*, 2019, s. 42.

68 Požadavek na ekologizaci týkající se environmentálně citlivých oblastí s trvalými travními porosty může chránit uhlík ukládaný v travních porostech lépe než požadavek týkající se poměru, neboť v rámci těchto oblastí je zakázána jak přeměna travních porostů na jiné využití, tak orba.

Účinná opatření ke zmírnění změny klimatu na orné půdě nejsou výrazně využívána

69 Množství uhlíku uloženého v orné půdě a vypouštěného nebo odstraňovaného z orné půdy závisí na typu plodiny, postupech obdělávání a proměnných v oblasti půdy a klimatu. Například trvalá dřevinná vegetace v sadech, na vinicích a v zemědělsko-lesnických systémech může ukládat uhlík do trvanlivé biomasy.

70 Ve vědeckých studiích jsme našli čtyři účinná opatření pro úrodnou půdu na minerálních půdách, která mohou pomoci odstranit emise skleníkových plynů: využití meziplodin / krycích plodin, zalesňování, agrolesnictví a přeměna orné půdy na trvalé travní porosty.

71 Krycí plodiny / meziplodiny se pěstují s cílem snížit období, během něhož je půda ponechána prázdná, aby se omezilo riziko eroze půdy. Dalším dopadem meziplodin / krycích plodin je zvýšení ukládání uhlíku v půdě. Tento dopad je vyšší, pokud je vegetační pokryv hustý, kořeny jsou hluboké a rostlinná biomasa je začleněna do půdy. Podle údajů Eurostatu pro EU-27 tyto plodiny pokrývaly 5,3 milionu hektarů v roce 2010 a 7,4 milionu hektarů v roce 2016 (7,5 % orné půdy EU). I když bylo zvýšení o 39 % dáno SZP na období 2014–2020, její maximální dopad na emise skleníkových plynů by představoval snížení ročních emisí ze zemědělství (včetně orné půdy a travních porostů) o 0,6 %.

72 Znění pravidel podmíněnosti, která byla platná v letech 2007–2013 a 2014–2020, obsahovala požadavek týkající se minimálního půdního pokryvu (DZES 4), podle něž mají být na pozemcích ohrožených erozí půdy pěstovány krycí plodiny. I když jsou obecná ustanovení v oblasti podmíněnosti stanovena na úrovni EU, vymezení vnitrostátních norem je na členských státech. V důsledku toho některé členské státy zavedly přísnější požadavky než ostatní. V Česku byla například daná podmínka rozšířena na pozemky s úrodnou půdou s průměrným sklonem přesahujícím 4 stupně, zatímco v období 2007–2013 se uplatňovala na pozemky se sklonem více než 7 stupňů. Komise nemá údaje o využívání DZES 4 na úrovni EU, které by umožnily srovnat možný dopad tohoto pravidla před rokem 2015 a po roce 2015⁴⁴.

73 Kromě DZES 4 by zemědělci mohli pěstovat meziplodiny / krycí plodiny ke splnění požadavku týkajícího se plochy využívané v ekologickém zájmu v rámci ekologizačního

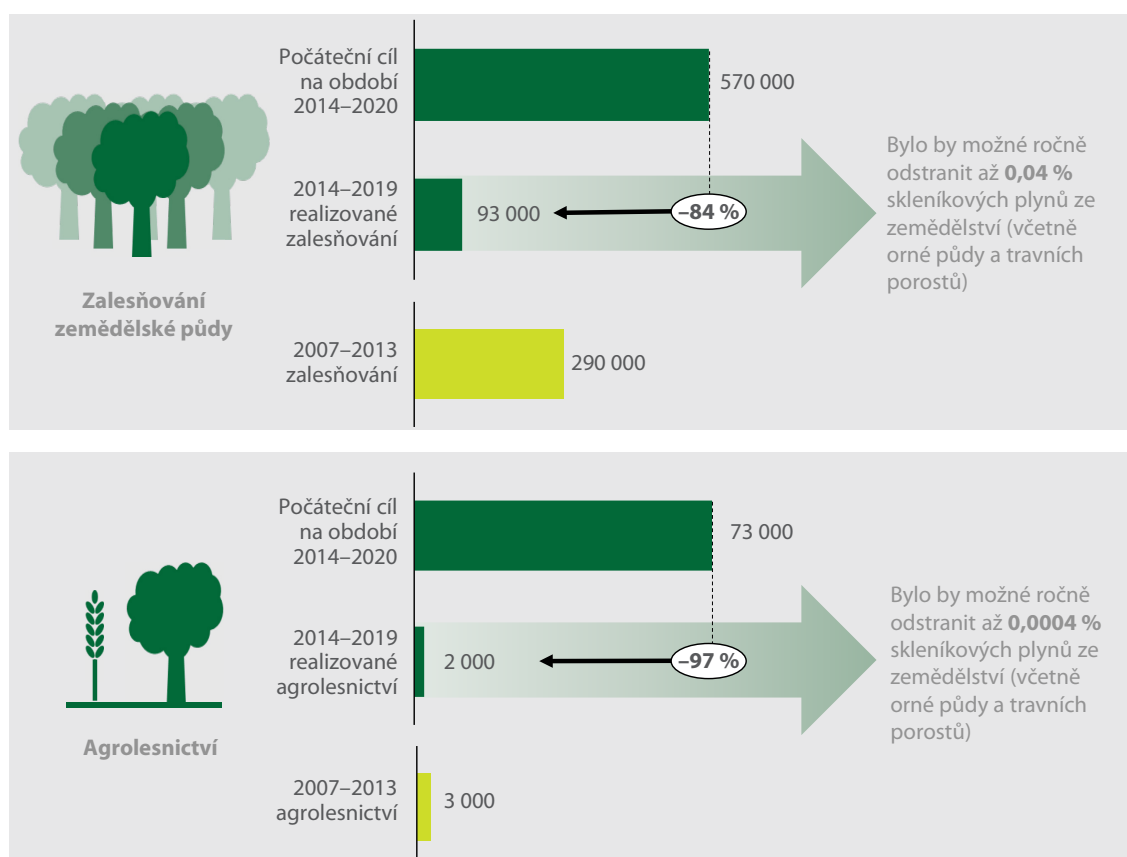
⁴⁴ Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, s. 80 a 226.

režimu (**obrázek 25**). Této možnosti využilo dvacet členských států. Podle hodnotící studie z roku 2017⁴⁵ byly meziploidy druhou nejběžnější možností využívanou zemědělci ke splnění povinnosti týkající se plochy využívané v ekologickém zájmu; v roce 2016 ohlásili tyto plochy na 2,92 milionu hektarů. Ve většině členských států nicméně zemědělci pěstovali většinu ohlášených meziploid před zavedením ekologizačního režimu. To znamená, že tento ekologizační režim měl zanedbatelný dopad na velikost ploch, na nichž jsou pěstovány meziploidy / krycí plochy, a na zmírnění změny klimatu; to potvrdily závěry hodnotící studie.

74 Zalesňování okrajové orné půdy může být účinným opatřením ke zmírnění změny klimatu, které ukládá uhlík v půdě a stromech. Agrolesnictví je méně účinné, neboť hustota stromů, keřů a živých plotů je nižší, jeho výhodou však je, že danou plochu lze stále využívat k zemědělské produkci. Oba postupy zmírňování změny klimatu jsou tradičně podporovány pomocí finančních prostředků na rozvoj venkova. **Obrázek 23** ukazuje, že jejich využívání bylo v porovnání s původními cíli nízké, přičemž v letech 2014–2020 bylo nižší než v letech 2007–2013, a že v důsledku toho se odhaduje, že celkový dopad těchto poměrně účinných opatření ke zmírnění změny klimatu na emise skleníkových plynů ze zemědělství je nízký.

⁴⁵ Alliance Environnement a Thünen Institute: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, s. 72.

Obrázek 23 – Zalesňování a agrolesnictví v letech 2014–2020 a 2007–2013 (hektary)



Zdroj: EÚD na základě údajů [Hodnotící studie opatření v oblasti lesnictví v rámci rozvoje venkova](#) z roku 2019, kterou předložila Komise, a Výroční zprávy o provádění programů pro rozvoj venkova z roku 2019. Hodnoty dopadu zmírnění jsou převzaty ze studie z roku 2016 [Ricardo-AEA study](#).

75 Členské státy obvykle podporují přeměnu orné půdy na trvalé travní porosty prostřednictvím svých agroenvironmentálně klimatických režimů v rámci podpory rozvoje venkova. Nemáme údaje o celkové ploše orné půdy přeměněné na trvalé travní porosty v letech 2017–2013. Během období 2014–2019 podpořilo tyto postupy jedenáct členských států (Belgie, Bulharsko, Česko, Německo, Estonsko, Španělsko, Itálie, Litva, Lucembursko, Maďarsko a Rumunsko) a do roku 2019 přeměnily plochu 517 000 hektarů úrodné půdy na trvalé travní porosty. Odhadujeme, že přeměna orné půdy na trvalé travní porosty může případně odstranit až 0,8 % ročních emisí ze zemědělství, dokud půda nedosáhne nového rovnovážného stavu, v němž jsou úniky a pohlcení uhlíku stejné (podle odhadů IPCC přibližně za 20 let).

Změny SZP v letech 2014–2020 neodrážejí její nové ambice v oblasti klimatu

76 Posuzovali jsme, zda byl rámec SZP na období 2014–2020 navržen s cílem snížit emise skleníkových plynů ze zemědělství. Zkoumali jsme, jak byly stanoveny cíle pro opatření ke zmírnění změny klimatu financovaná SZP a zda režimy SZP na období 2014–2020 měly výrazněji větší potenciál ke zmírnění změny klimatu než režimy využívané v období 2007–2013. Zkoumali jsme rovněž údaje, které Komise používá k monitorování dopadu opatření v oblasti klimatu, a to, zda se zásada „znečišťovatel platí“ uplatňuje na subjekty produkující emise skleníkových plynů v zemědělství.

Jen málo nových pobídek ke snížení emisí skleníkových plynů ze zemědělství

77 Ačkoli je klima konkrétním cílem SZP od roku 2014, Komise nestanovila konkrétní cíl z hlediska snížení emisí, jehož by mělo být dosaženo pomocí 100 miliard EUR, které byly přiděleny na opatření v oblasti klimatu během období 2014–2020. Nepožadovalo se, aby členské státy stanovily své vlastní cíle v oblasti zmírnění změny klimatu, kterých by mělo být dosaženo pomocí finančních prostředků SZP na období 2014–2020, a členské státy tak neučinily. Jediné cíle, o kterých členské státy informovaly Komisi, byly cíle týkající se podpory rozvoje venkova, přičemž uvedly, kolik finančních prostředků mají v úmyslu vynaložit na opatření v oblasti klimatu a na jak velkou zemědělskou nebo lesní plochu nebo na kolik hospodářských zvířat se tento výdaj bude vztahovat.

78 Podmíněnost váže platby v rámci SZP na soubor základních norem, aby se zajistil dobrý zemědělský a environmentální stav půdy (DZES), a stanoví určité povinnosti, známé jako povinné požadavky na hospodaření (PPH). Povinné požadavky na hospodaření jsou definovány v právních předpisech EU v oblasti životního prostředí, změny klimatu, veřejného zdraví, zdraví zvířat a rostlin a dobrých životních podmínek zvířat.

79 Platební agentury, které spravují platby SZP v členských státech, kontrolují dodržování pravidel podmíněnosti alespoň u 1 % zemědělců. Pokud zemědělec některá z nich poruší, pak v závislosti na rozsahu, závažnosti a trvalosti porušení mohou platební agentury snížit podporu o 1 až 5 % za předpokladu, že se nejedná o méně závažné porušení, kdy zemědělec může situaci napravit. Zemědělcům, kteří opakovaně pravidla porušují, mohou být platby sníženy až o 15 %, případně o vyšší částky, pokud šlo o úmyslné porušení.

80 V naší [zvláštní zprávě č. 26/2016](#) jsme zdůraznili významné rozdíly mezi členskými státy při uplatňování postihů za porušení pravidel podmíněnosti. Výroční zpráva o činnosti Generálního ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova (GŘ AGRI)⁴⁶ ukazuje, že za rok podání žádosti 2018 bylo zkontrolováno 2,5 % všech zemědělců EU a že u jednoho ze čtyř zkontrolovaných zemědělců byla podpora snížena kvůli porušení alespoň jednoho z pravidel podmíněnosti.

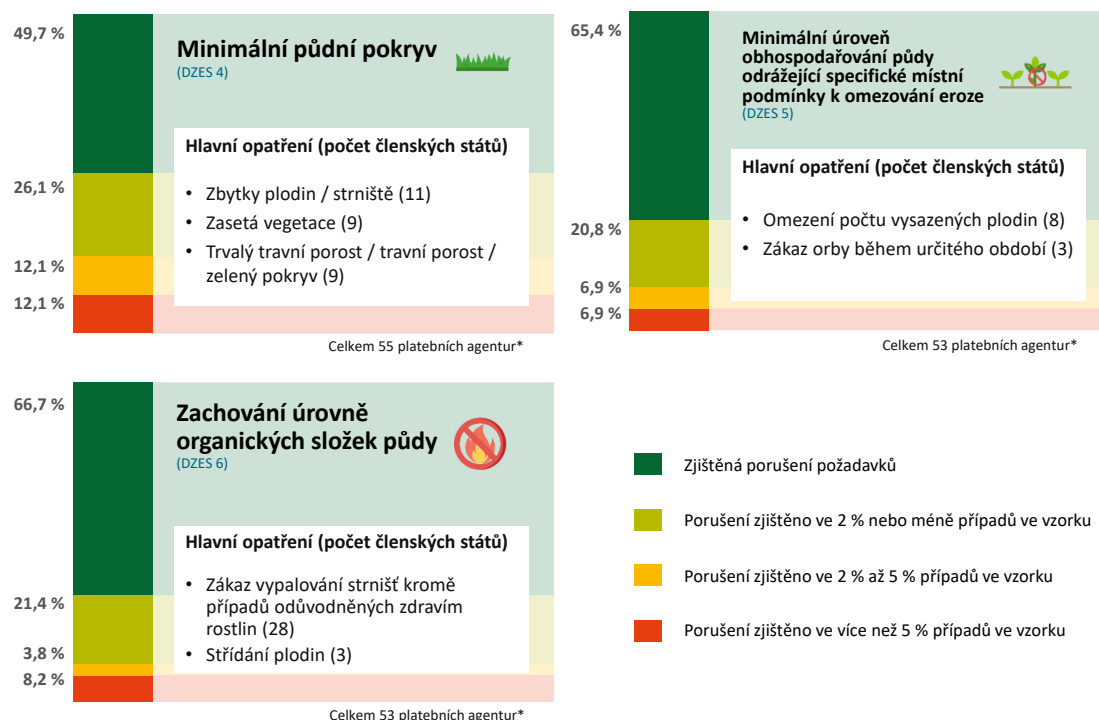
81 Pravidla podmíněnosti významná pro zmírnění změny klimatu se mezi obdobími 2007–2013 a 2014–2020 příliš nezměnila; jejich potenciál snížit emise skleníkových plynů se tedy v letech 2014–2020 významně nezvýšil. Komise nemá údaje o využívání postupů pro zmírnění změny klimatu ze strany zemědělců z důvodu pravidel podmíněnosti. Bez těchto údajů není možné odhadnout dopad pravidel podmíněnosti na emise skleníkových plynů⁴⁷.

82 Kromě toho naše [zvláštní zpráva č. 4/2020](#) o využívání nových technologií k monitorování SZP zdůraznila, že platební agentury pravidelně odhalují porušení pravidel podmíněnosti příznivých pro klima ([obrázek 24](#)). Při tomto auditu se zjistilo, že platební agentury nezačaly využívat data z družice Sentinel programu Copernicus, která umožňují monitorovat všechny zemědělce a nikoli jen jejich vzorek; využívání těchto údajů by mohlo zvýšit dodržování daných pravidel ze strany zemědělců.

⁴⁶ Komise: GŘ AGRI – Výroční zpráva o činnosti za rok 2019; přílohy; s. 192.

⁴⁷ Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, s. 80 a 226.

Obrázek 24 – Podíl platebních agentur podle míry zjištěných porušení podmíněnosti u tří pravidel podmíněnosti příznivých pro klima (průměr za období 2015–2017)



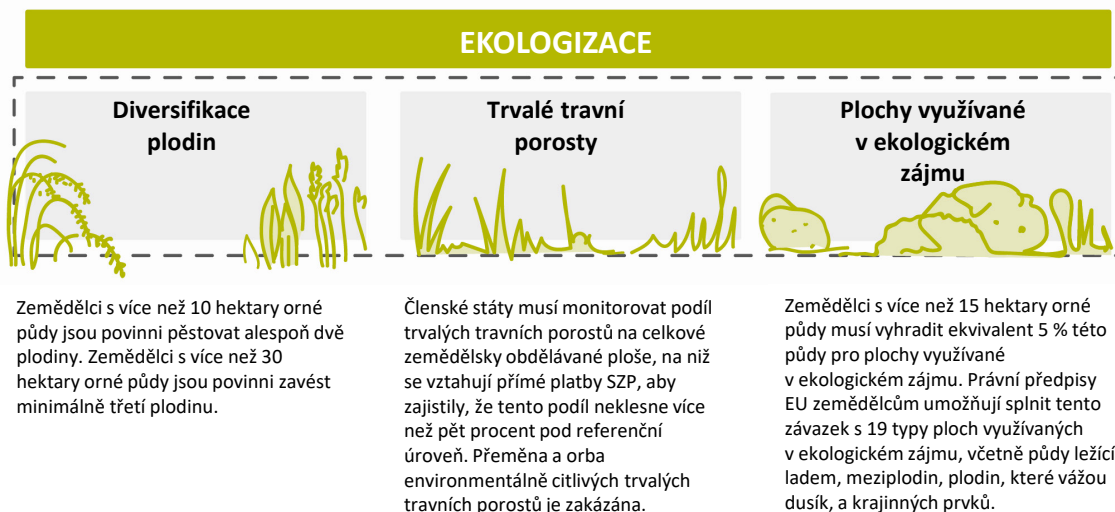
Z původního souboru 69 platebních agentur jsme vyňali ty, jejichž údaje byly neúplné nebo nebyly k dispozici za všechny tři roky (2015–2017).

Zdroj: EÚD na základě statistických údajů Komise o výsledcích kontrol podmíněnosti v členských státech za období 2015–2017.

83 Oproti období 2007–2013 je hlavní změnou v návrhu přímých plateb zemědělcům v období 2014–2020 režim ekologizačních plateb (**obrázek 25**) zavedený v roce 2015. Jeho cílem bylo posílit environmentální výkonnost SZP tím, že podpoří zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí⁴⁸. Nicméně potenciál režimu ekologizačních plateb přispět ke zmírnění změny klimatu byl od počátku omezen, protože jeho požadavky nebyly zaměřeny na snížení emisí produkovaných hospodářskými zvířaty, která odpovídají za polovinu emisí skleníkových plynů EU ze zemědělství.

⁴⁸ Bod odůvodnění 37 **nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013** ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

Obrázek 25 – Schéma ekologických opatření



Zdroj: EÚD.

84 Ačkoli má diverzifikace plodin omezený potenciál mít příznivý vliv na klima, požadavky týkající se trvalých travních porostů a ploch využívaných v ekologickém zájmu mohly přispět ke zmírnění změny klimatu ukládáním uhlíku v rostlinách a půdě⁴⁹. Studie z roku 2017 založená na modelu⁵⁰ nicméně ukázala, že tyto složky vedly k zahájení nevelkého počtu změn v zemědělských postupech: požadavky týkající se trvalých travních porostů a ploch využívaných v ekologickém zájmu měly dopad na 1,5 %, resp. na 2,4 % zemědělské půdy (viz také naše [zvláštní zpráva č. 21/2017](#)).

85 Zemědělci byli schopni splnit požadavek týkající se ploch využívaných v ekologickém zájmu pomocí postupů nebo prvků, které se v zemědělském podniku uplatňovaly již před zavedením ekologizace. Tudiž jen malý podíl zemědělců musel zavést nové postupy zmírňování změny klimatu, které nevyužíval před rokem 2015. Zjistili jsme také, že účinnost požadavku týkajícího se travních porostů za účelem ochrany uhlíku ukládaného v těchto porostech je omezená (body [61–68](#)). Domníváme se, že ekologizace ve své současné podobě výrazně nepřispěje ke zmírnění změny klimatu. Hodnotící studie z roku 2017 pro GŘ AGRI došla k závěru, že různé prvky

⁴⁹ Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, s. 49–50.

⁵⁰ Louhichi, K. a kol.: *Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP)*, 2017, tabulka 6.

ekologizačního režimu mají buď nejistý nebo pozitivní, avšak minimální dopad na zmírňování změny klimatu⁵¹.

86 V období 2014–2020 byly 3,2 % finančních prostředků na rozvoj venkova zaměřeny především na snížení emisí skleníkových plynů nebo na podporu ukládání uhlíku. Opatření zaměřená zejména na ostatní cíle, například na biologickou rozmanitost, mohla také přispět ke zmírnění změny klimatu. Programy pro rozvoj venkova na období 2014–2020 nicméně nepřinesly mnoho nových opatření ke zmírnění změny klimatu kromě těch, které byly dostupné během období 2007–2013, nebo bylo jejich využití nízké (body 58–59).

87 Společný rámec Komise pro sledování a hodnocení shromažďuje údaje o zmírňování změny klimatu pro každý členský stát, například o emisích skleníkových plynů ze zemědělství, podílu půdy, na který se vztahují smlouvy zaměřené na změnu klimatu nebo podílu hospodářských zvířat, který je cílem snížení emisí. Tento rámec pro sledování však neposkytuje informace o typech financovaných postupů zmírňování změny klimatu (např. přesné zemědělství), jejich využívání a o odhadovaném dopadu na emise skleníkových plynů. Hodnocení *ad hoc* zadaná Komisí byla rovněž narušena nedostatkem spolehlivých údajů a neumožnila posoudit dopad opatření SZP na změnu klimatu⁵². Nedomníváme se, že navrhované ukazatele pro období po roce 2020lepší danou situaci, jak jsme uvedli v našem stanovisku č. 7/2018⁵³ ohledně návrhů Komise týkajících se SZP pro období po roce 2020.

88 Výroční zprávy o provádění programů pro rozvoj venkova by měly obsahovat informace o dopadu opatření ke zmírnění změny klimatu financovaných z podpory rozvoje venkova. Komise uvedla, že 30 ze 115 orgánů řídících podporu rozvoje venkova poskytlo v roce 2019 informace o čistém příspěvku opatření financovaných z podpory rozvoje venkova k emisím skleníkových plynů⁵⁴. Řídící orgány využily k výpočtu dopadu

⁵¹ Alliance Environnement a Thünen Institute: *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, 2017, s. 150–154.

⁵² Alliance Environnement: *Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions*, 2018, s. 225–234.

⁵³ EÚD: Stanovisko č. 7/2018 k návrhům Komise na nařízení týkající se společné zemědělské politiky v období po roce 2020, bod 72.

⁵⁴ GŘ AGRI: *Summary Report: Synthesis of the evaluation components of the enhanced AIRS* 2019, kapitola 7, s. 1 a 75.

financovaných opatření na emise skleníkových plynů různé přístupy, takže není možné jednotlivé údaje sečíst.

EU neuplatňuje zásadu „znečišťovatel platí“ na emise ze zemědělství

89 Podle zásady „znečišťovatel platí“⁵⁵ by měli ti, kteří způsobují znečištění, uhradit náklady, k nimž znečištění vede. V případě klimatu lze tuto zásadu provést prostřednictvím zákazů nebo omezení emisí skleníkových plynů nebo stanovením ceny uhlíku (například pomocí daně z emisí CO₂ nebo obchodního systému stanovujícího stropy emisí). Naše zvláštní zpráva č. 12/2021 posuzuje, zda se tato zásada náležitě uplatňuje v různých oblastech environmentální politiky, včetně znečištění vody ze zemědělství.

90 Právo EU přímo uplatňuje zásadu „znečišťovatel platí“ na své environmentální politiky, avšak nikoli na emise skleníkových plynů ze zemědělství⁵⁶. Zemědělství nespadá do systému obchodování s emisemi EU a nevztahuje se na něj daň z emisí CO₂. Rozhodnutí o sdílení úsilí nestanoví přímé limity pro emise skleníkových plynů ze zemědělství EU. Ani SZP nepředepisuje žádné emisní limity.

⁵⁵ Evropská agentura pro životní prostředí: *Zásada „znečišťovatel platí“*, 2004.

⁵⁶ Smlouva o fungování Evropské unie, článek 191.

Závěry a doporučení

91 Komise přidělila z prostředků na SZP v období 2014–2020 více než 100 miliard EUR na řešení změny klimatu. Členské státy mohou rozhodovat o snížení emisí skleníkových plynů, kterých má být dosaženo v odvětví zemědělství. Tyto emise se však od roku 2010 změnily jen málo (body [01–18](#)). Během auditu jsme zkoumali, zda SZP v období 2014–2020 podporovala postupy zmírňování změny klimatu, které mají potenciál snížit emise skleníkových plynů ze tří hlavních zdrojů: hospodářská zvířata, chemická hnojiva a statková hnojiva a využívání půdy (orná půda a travní porosty). Zjišťovali jsme také, zda SZP v období 2014–2020 motivovala k využívání účinných postupů zmírňování změny klimatu lépe než v období 2007–2013 (body [19–22](#)).

92 Emise produkované hospodářskými zvířaty, na něž připadá polovina emisí skleníkových plynů ze zemědělství, včetně emisí spojených s využíváním půdy a odstraňováním z orné půdy a travních porostů, se mezi lety 2010 a 2018 nesnížily. Objem těchto emisí přímo závisí na velikosti stáda hospodářských zvířat, přičemž dvě třetiny z nich způsobuje skot. Neexistují opatření ke snížení emisí z trávení krmiva, která by byla jasně účinná. Zjistili jsme čtyři opatření ke zmírnění emisí z hospodaření se statkovými hnojivy, která by mohla být účinná, avšak SZP jen zřídka podněcovala k jejich využívání. SZP se nicméně nesnaží omezit počty hospodářských zvířat ani k tomu neposkytuje pobídky. Tržní opatření SZP zahrnují podporu spotřeby živočišných produktů, která od roku 2014 neklesla. To přispívá k zachování emisí skleníkových plynů, nikoli k jejich snížení (body [24–36](#)).

93 Emise skleníkových plynů z využívání chemických hnojiv a statkových hnojiv, která odpovídají za třetinu emisí EU ze zemědělství, se mezi lety 2010 a 2018 zvýšily. SZP podporuje rozšiřování ekologického zemědělství a luskovin pěstovaných na zrna, avšak dopad těchto postupů na emise skleníkových plynů je nejasný. SZP poskytuje na účinné postupy zmírňování změny klimatu, jako jsou inhibitory nitrifikace nebo technologie s proměnlivou mírou dusíku, buď malou podporu, nebo žádnou (body [37–51](#)).

Doporučení 1 – Přijmout opatření, aby SZP snížila emise ze zemědělství

Komise by měla:

- a) vyzvat členské státy, aby stanovily cíl ohledně snížení emisí skleníkových plynů z jejich odvětví zemědělství;
- b) posoudit strategické plány SZP členských států z hlediska omezení rizika, že režimy SZP zvýší nebo zachovají úroveň emisí skleníkových plynů ze zemědělství;
- c) zajistit, aby SZP poskytla účinné pobídky pro snížení emisí skleníkových plynů produkovaných hospodářskými zvířaty a hnojivy, jež přispějí k dosažení cílů EU v oblasti klimatu.

Časový rámec: prosinec 2023

94 Obdělávané odvodněné organické půdy představují méně než 2 % zemědělské půdy EU, odpovídají však za 20 % emisí EU-27 ze zemědělství. Obdělávané odvodněné organické půdy jsou způsobilé pro přímé platby, zatímco obnovená rašeliniště či mokřady nemusí být vždy způsobilé. Ačkoli některé členské státy nabídly podporu pro obnovu odvodněných rašelinišť, její využití bylo příliš nízké na to, aby mělo dopad na emise z organických půd, jež jsou stabilní od roku 2010. SZP na období 2014–2020 v porovnání s obdobím 2007–2013 nezvýšila svou podporu opatření v oblasti ukládání uhlíku, jako je zalesňování a přeměna úrodné půdy na travní porosty. I když došlo mezi lety 2010 a 2016 ke zvýšení ploch pokrytých meziplodinami / krycími plodinami, odhadovaný dopad na zmírnění změny klimatu je nízký (body [52–75](#)).

Doporučení č. 2 – Přijmout opatření s cílem snížit emise z obdělávaných odvodněných organických půd

Komise by měla:

- a) zavést monitorovací systém, který bude napomáhat při posuzování dopadu SZP po roce 2020 na rašeliniště a mokřady;
- b) podpořit zavodňování / obnovu odvodněných organických půd, například prostřednictvím přímých plateb, podmíněnosti, opatření rozvoje venkova nebo jiných přístupů nízkouhlíkového zemědělství.

Časový rámec: září 2024

95 Komise uvádí, že 26 % finančních prostředků SZP je příznivých z hlediska opatření v oblasti klimatu, nestanovila však pro tyto finanční prostředky konkrétní cíl týkající se zmírnění změny klimatu. Systém Komise pro sledování neposkytuje údaje, které by umožnily řádné sledování dopadu finančních prostředků SZP určených na klima na emise skleníkových plynů. I když se předpokládalo, že ekologizační režimlepší dopad přímých plateb v oblasti životního prostředí a klimatu, jeho přínos pro klima byl okrajový. Protože se pravidla podmíněnosti ani opatření pro rozvoj venkova oproti období 2007–2013 významně nezměnila, nepodnítila zemědělce, aby přijali nové účinné postupy pro zmírňování změny klimatu. Právo EU neuplatňuje zásadu „znečišťovatel platí“ na emise skleníkových plynů ze zemědělství (body 76–90).

Doporučení č. 3 – podávat pravidelné zprávy o přínosu SZP ke zmírňování změny klimatu

V souladu s vyššími ambicemi EU v oblasti klimatu do roku 2030 by Komise měla:

- a) stanovit monitorovací ukazatele, které umožní každoročně posoudit účinky opatření ke zmírnění změny klimatu financovaných SZP na období 2021–2027 na čisté emise skleníkových plynů a podávat o nich pravidelné zprávy;
- b) posoudit potenciál uplatnění zásady „znečišťovatel platí“ na emise ze zemědělské činnosti a odměnit zemědělce za dlouhodobé odstraňování uhlíku.

Časový rámec: prosinec 2023

Tuto zprávu přijal senát I, jemuž předsedá Samo Jereb, člen Účetního dvora,
v Lucemburku dne 7. června 2021.

Za Účetní dvůr

Klaus-Heiner Lehne
předseda

Zkratková slova a zkratky

CO₂: oxid uhličitý

DPP: Dobrovolná podpora vázaná na produkci

DZES: dobrý zemědělský a environmentální stav

EEA: Evropská agentura pro životní prostředí

ESPG: environmentálně citlivé oblasti s trvalými travními porosty

ETS: systém obchodování s emisemi

GŘ AGRI: Generální ředitelství Evropské komise pro zemědělství a rozvoj venkova

CH₄: metan

IPCC: Mezivládní panel pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)

N₂O: oxid dusný

PPH: povinný požadavek na hospodaření

SZP: společná zemědělská politika

Glosář

Agroenvironmentálně-klimatické opatření: jakýkoli soubor volitelných postupů, který jde nad rámec obvyklých environmentálních požadavků a který dává zemědělcům nárok na platbu z rozpočtu EU.

Dobrovolná podpora vázaná na produkci: volitelný způsob, jak mohou členské státy provádět přímé zemědělské platby EU na základě objemů produkce zemědělcům, kteří se rozhodnou o ně na tomto základě požádat.

Dobry zemědělský a environmentální stav: 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 hospodaření s vodou a půdou.

Ekologizace: Přijetí zemědělských postupů příznivých pro klima a životní prostředí. Běžně také označuje související režim podpory EU.

Ekv. CO₂: ekvivalent CO₂, porovnatelné měření dopadu emisí skleníkových plynů na klima vyjádřené jako objem samotného oxidu uhličitého, který by měl tentýž dopad.

Inventury skleníkových plynů: každoroční záznam emisí skleníkových plynů vypracovaný jednotlivými členskými státy a za EU Evropskou agenturou pro životní prostředí.

Kjótský protokol: mezinárodní dohoda spojená s Rámcovou úmluvou Organizace spojených národů o změně klimatu, která zavazuje průmyslové země ke snížení emisí skleníkových plynů.

Minerální půda: půda sestávající především z anorganických minerálních a horninových částic.

Natura 2000: síť oblastí ochrany pro vzácné a ohrožené druhy a některé vzácné přírodní typy stanovišť, které jsou chráněny podle práva EU.

Organická půda: půda sestávající především z rozloženého rostlinného a živočišného materiálu.

Pařížská dohoda: mezinárodní dohoda podepsaná v roce 2015 s cílem omezit globální oteplování na méně než 2 °C, přičemž je vynaloženo veškeré úsilí ohledně jeho omezení na 1,5 °C.

Podmíněnost: mechanismus, v němž platby zemědělcům závisí na tom, jak plní požadavky týkající se životního prostředí, bezpečnosti potravin, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat a obhospodařování půdy.

Podpora rozvoje venkova: součást společné zemědělské politiky s hospodářskými, environmentálními a sociálními cíli, která je financována prostřednictvím finančních prostředků EU a vnitrostátních a regionálních finančních prostředků.

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.

Přímá platba: platba zemědělské podpory, jako například podpora na plochu, poskytovaná přímo zemědělcům.

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

Únik uhlíku: zvýšení emisí skleníkových plynů v jednom státě/regionu (např. mimo EU) v důsledku opatření na zmírňování změny klimatu, která mají snížit emise v jiném státě/regionu (např. v členském státě).

Odpovědi Komise

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

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, který se zaměřuje na udržitelné využívání přírodních zdrojů a jemuž předsedá člen EÚD Samo Jereb. Audit vedl člen EÚD Viorel Ștefan a podporu mu poskytovala vedoucí kabinetu Roxana Banică a dále tajemník kabinetu Olivier Prigent, vyšší manažer Colm Friel, vedoucí úkolu Jindřich Doležal a auditoři Antonella Stasiová, Jonas Kathage, Pekka Ulander, Asimina Petriová a Viktor Popov. Grafickou podporu poskytovala Marika Meisenzahlová. Jazykovou podporu zajišťoval Richard Moore.



Viorel Ștefan



Roxana Banică



Olivier Prigent



Colm Friel



Jindřich Doležal



Antonella Stasiová



Jonas Kathage



Pekka Ulander



Asimina Petriová



Viktor Popov



Marika Meisenzahlová



Richard Moore

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/DocItem.aspx?did=58913>

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2021.

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 zkreslit původní význam nebo sdělení dokumentů. EÚD nenesení za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Jste povinni vypořádat další práva, pokud konkrétní obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například fotografie zaměstnanců EÚD, nebo obsahuje díla třetích stran. Je-li povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje 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 24: Ikony vytvořené [Pixel perfect](#) z <https://flaticon.com>.

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.

ISBN 978-92-847-6189-0	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/135342	QJ-AB-21-012-CS-N
ISBN 978-92-847-6156-2	ISSN 1977-5628	doi:10.2865/162255	QJ-AB-21-012-CS-Q

Během období 2014–2020 Komise přidělila přes čtvrtinu rozpočtu společné zemědělské politiky (SZP) na zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně.

Zkoumali jsme, zda SZP podporovala postupy zmírňování změny klimatu, které mohou snížit emise skleníkových plynů ze zemědělství. Zjistili jsme, že 100 miliard EUR z finančních prostředků SZP přidělených na opatření v oblasti klimatu mělo v tomto směru jen malý dopad, neboť tyto emise se od roku 2010 výrazně nezměnily. Ze SZP se většinou financují opatření s malým potenciálem zmírnit změnu klimatu. SZP neusiluje o omezení nebo snížení počtu hospodářských zvířat (50 % emisí ze zemědělství) a podporuje zemědělce, kteří obdělávají odvodněná rašeliniště (20 % emisí).

Doporučujeme Komisi, aby v rámci SZP přijala opatření na snížení emisí ze zemědělství, podnikla kroky s cílem snížit emise z obdělávaných odvodněných organických půd a aby předkládala pravidelné zprávy o tom, jak SZP přispívá ke zmírňování změny klimatu.

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
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

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

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors