

Bude třeba upravit novou zemědělskou politiku?

Klára Čámská

Společná zemědělská politika je klíčovým nástrojem pro zajištění udržitelné péče o krajinu a pro biodiverzitu vázanou na zemědělskou půdu. Právě dokončený návrh politiky na období 2023–2027 je konfrontován s návrhem zákona o obnově přírody. Návrh zákona vychází z konkrétních cílů pro travní stanoviště, která spadají

do oblasti působnosti směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Požaduje zavedení takových opatření na agroekosystémech, aby se projevila změnou trendu stavu hmyzu, ptáků a půdy z negativního na pozitivní.



Ptačí park Josefovské louky s obnoveným závlahovým systémem a s vybudovanými mokřady pro bahňáky, Josefov, 2022. Foto Klára Čámská

Strategický plán Společné zemědělské politiky (dále SZP) 2023–2027 se připravoval více než pět let (od června 2018, kdy byly vydány první legislativní pokyny EK). Navázal na dosavadní zemědělské dotace (Přímé platby a Program rozvoje venkova 2014–2020 s přechodným obdobím 2021–2022) a ambicí bylo zohlednit dvě nové strategie EU, „From Farm to Fork“ (Od výrobce ke spotřebiteli, nebo doslovně Z farmy na vidličku) a „Strategy for Biodiversity 2030“ (Strategie pro biodiverzitu). V celém procesu byla AOPK ČR aktivním partnerem MŽP. Od r. 2018 funguje Odborná skupina pro Společnou zemědělskou politiku AOPK ČR se zástupci rezortních organizací MŽP, NP Šumava, KRNP, NP České Švýcarsko, NP Podyjí, ČIŽP, AOPK ČR a také Asociace soukromých zemědělců. Výsledný Strategický plán je z hlediska ochrany přírody kompromisním návrhem (Čámská, 2018¹). Je zde potřeba poznamenat, že v době psaní tohoto článku byl návrh Strategického plánu SZP 2023–2027 čerstvě schválen vládou ČR a odeslán ke schválení Evropské komisi.

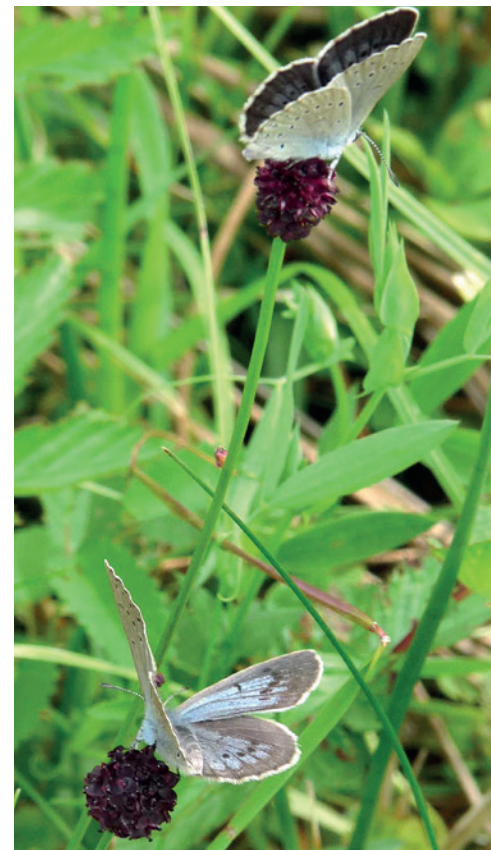
Podívejme se na plánovanou zemědělskou politiku nyní z hlediska schopnosti naplnění aktuálního návrhu Evropské komise „Nature Restoration Law“ (zákon o obnově přírody, dále jen NRL), představeného 22. 6. 2022. V NRL je agroekosystémům věnována velká pozornost: „Zemědělství, lesnictví a rybolov jsou odvětví, která závisejí na dobrém stavu ekosystémů. Agroekosystémy v dobrém stavu poskytují bezpečné, udržitelné, výživné a cenově dostupné potraviny. Zvyšují odolnost zemědělství vůči změně klimatu a environmentálním rizikům a zároveň vytvářejí pracovní místa (například v oblasti ekologického zemědělství, venkovského cestovního ruchu a rekreace).“² Návrh NRL reaguje na Zvláštní zprávu Evropského účetního dvora 13/2020 Biologická rozmanitost v zemědělství: přínos SZP úbytek nezastavil³. NRL je postaven „výsledkově“, tj. jeho naplněním je zastavení negativních trendů a prokazatelné zlepšení stavu sledované na indikátorech (nikoliv „příspěvek ke zlepšení stavu“ jako dosud). To je nesnadný úkol. Při zamyšlení nad budoucí zemědělskou politikou se zatím

budeme držet kvalitativního porovnávání, nikoliv kvantitativního – ač jsou v NRL konkrétní hodnoty stanoveny, budou jistě předmětem projednávání a zpřesňování pojmů.

Opatření nezbytná pro posílení biologické rozmanitosti zemědělských ekosystémů

Největší podíl biologicky cenných ekosystémů na zemědělské půdě je v chráněných územích, velkoplošných i maloplošných, a na jejich zachování se vynakládá dlouhodobě nemalé úsilí i finanční prostředky. V souvislosti s ambicí NRL na celoplošnou obnovu přírody je významným pozitivním krokem v návrhu SP SZP 2023–27 zavedení povinnosti vstoupit do vymezeného tzv. nadstavbového titulu opatření Ošetřování extenzivních travních porostů i mimo ZCHÚ a oblasti Natura 2000. Vzhledem k dobrovolnosti Agroenvironmentálně-klimatického opatření (dále jen AEKO) je podle našeho názoru v návrhu SP nedostatečně sanována pozitivní motivace ke vstupu, a to jak finanční (nedostatečná kompenzace vypočtené újmy za omezení hospodaření), tak poradenská (příprava „faremních environmentálních poradců“, ač zakotvená v návrhu SP SZP 2023–27, ještě nezačala). Dalšími motivačními prvky jsou plné využívání rozmanitosti a flexibility titulů AEKO ze strany vymezujících OOP a předcházení problémům s kontrolami a vratkám, které velmi často narážejí na definici způsobilosti zemědělské půdy a pevné hranice krajinných prvků. Pro členitější travní porosty s vysokou přírodní hodnotou, typicky s vymezenými nadstavbovými tituly, je žádoucí zavést systém LPIS pro rata⁴, který uvažuje se způsobilostí půdy v rozmezí mezi 0–100 % a tím odstraňuje obavy zemědělců z „vykreslování“ nezpůsobilých plošek a redukuje administrativní náročnost přesnosti zákresů.

Dále je žádoucí rozvíjet a rozšiřovat zatím ojedinelý pilotní projekt AEKO placených na výsledek, ideálně i mimo chráněná území, a tím motivovat zemědělce k obrácení pozornosti od plnění termínů na druhovou pestrost a tím i hledání optimální péče o ni. Velmi důležité je zavést mechanismy, které zaručí kontinuitu počáteční investice, zejména pokud byla podpořena veřejnými prostředky. Výstražným



Modrásek bahenní je jedním z druhů motýlů žijících v travních porostech, Jílové u Děčína, 2012. Foto Klára Čámská

příkladem budiž loňské rozorání několika desítek hektarů již druhově pestrých travních porostů v jádrové oblasti CHKO Bílé Karpaty, které byly před 15 lety zatravněny směsí regionálního osiva a celou dobu podporovány ze SZP. Obdobně je problémem také řešení udržitelnosti obnovních zásahů, provedených např. s podporou OP ŽP či LIFE; zejména na sekundárních travních je nutné umožnit návaznost dlouhodobé šetrné péče zajištěné ze zemědělských dotací. Pro posílení biologické rozmanitosti zemědělských ekosystémů je také potřeba znovu zavést do zemědělské politiky povinnost regulace invazních druhů, a to v kontextu celé farmy.

Podpora populací opylovačů

Požadavek navazuje na sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému, hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Iniciativa EU týkající se opylovačů“ (COM(2018) 395 final).⁵ V návrhu SP SZP

1 Čámská Klára: Kam by se mohla ubírat agroenvironmentální politika z pohledu ochrany přírody? AOPK ČR, Praha. Ochrana přírody 4/2018, s. 18–20

2 Návrh Evropského parlamentu a rady o obnově přírody, COM(2022) 304 final, s. 6

3 Zvláštní zpráva 13/2020: Biologická rozmanitost v zemědělství: přínos SZP úbytek nezastavil (europa.eu)

4 Frontpage2 LPIS pro rata – Wikicap – European Commission (europa.eu)

5 COM_2018_0395_FIN.CES.xhtml1_CS_ACT_part1_v2.docx (europa.eu)



Soliterní strom a křovinaté meze, krajina se zachovalými biotopy a krajinnými prvky, CHKO Bílé Karpaty, 2019. Foto Klára Čámská



Tůň, kterou si udělal na svých pozemcích farmář za své peníze, Náchodsko, 2020. Foto Klára Čámská

BOX 1 DRUHY MOTÝLŮ SLEDOVANÉ V INDIKÁTORU MOTÝLŮ ŽIJÍCÍCH V TRAVNÍCH POROSTECH

okáč zední (*Lasiommata megera*)
 modrásek vikvicový (*Lysandra coridon*)
 soumračník rezavý (*Ochlodes sylvanus*)
 okáč poháňkový (*Coenonympha pamphilus*)
 ohniváček černokřídý (*Lycaena phlaeas*)
 okáč luční (*Maniola jurtina*)
 modrásek jehlicový (*Polyommatus icarus*)
 hnědásek chrastavcový (*Euphydryas aurinia*)
 soumračník máčkový (*Erynnis tages*)
 bělásek řeřichový (*Anthocharis cardamines*)
 modrásek lesní (*Cyaniris semiargus*)
 modrásek nejmenší (*Cupido minimus*)
 soumračník žltoskvrnný (*Thymelicus acteon*)
 modrásek jetelový (*Lysandra bellargus*)
 soumračník skořicový (*Spialia sertorius*)
 modrásek černoskvrnný (*Phengaris arion*)
 modrásek bahenní (*Phengaris nausithous*)

2022–2027 jsou pro podporu opylovačů připravená opatření AEKO Podpora biodiverzity na orné půdě – zatrávňování orné půdy regionální směsí, nektarodárné biopásy a nově druhově bohaté pokrytí orné půdy, dosavadní opatření byla využívána bohužel na zlomku rozlohy orné půdy. Nektarodárné úhory a další druhy tzv. neproduktivních ploch jsou součástí celofaremního ekoplatby, což by mělo mít plošný dopad daleko větší. Dále je velmi významné omezení používání pesticidů v ekologickém zemědělství a integrované produkci. Podíl ekologického hospodaření je potřeba významně zvýšit, např. vyšší mírou kompenzace

újm v sazbách, omezením byrokracie a účinnou podporou odbytu produktů. Primárně je ovšem nutné obnovit krajinnou strukturu, zejména v úrodných oblastech zmenšením plochy jedné plodiny, zařazením meziplodin, diverzifikací plodin a vytvářením krajinných prvků. To všechno si lze slibovat od celofaremního ekoschématu, pokud bude jeho účel dobře vysvětlen a jeho vývoj k vyšším ambicím urychlen.

Účinnou podporu nelze omezit na chov včely medonosné, jehož všestranná podpora je součástí Strategického plánu v oblasti podpor vázaných na produkci. Domácí včely jsou sice významným opylovačem hospodářských plodin, ale nemohou nahradit spektrum divokých druhů hmyzu, které tuto ekosystémovou službu zajišťuje. V extrémních případech „nouze o nektar“ si mohou domácí a divoké druhy opylovačů dokonce konkurovat.

Indikátor motýlů žijících v travních porostech

Index lučních motýlů⁶ klesl od r. 1990 o 30 %, v Atlantické biogeografické zóně byly důvodem intenzifikace a ztráta polopřirozených travních porostů. Vybrané druhy motýlů (viz **box 1**) jsou domácí jak na vlhkých až mokrych stanovištích, tak na suchých trávnících a stepích, a pro jejich prosperitu je tedy potřeba zachovat extenzivní

hospodaření na různých typech luk. Primárně je nutné posilovat sečení (či pastvu v případě oplůtkové) v různých termínech na blízkých plochách. Na části ploch podporovat dřívější termín první seče pro podporu bylin a potlačení dominantních vysokých trav. Ponechávání dočasně nesečených ploch na větších loukách je sice vlastně náhradní řešení, ale klíčové pro zajištění životního cyklu motýlů, viz výsledky studie Eršil a kol. (2022)⁷. Naprosto nutné je navýšit finanční kompenzaci za nedosečky (včetně nákladů na likvidaci biomasy) a vysvětlovat zemědělcům i venkovské veřejnosti význam postupně sečených ploch. V současném návrhu SP SZP je pro celofaremní „ekoplatbu“ povinnost ponechávání u travních porostů na orné půdě od 12 ha velikosti pozemku a u AEKO OCTP od 10 ha, dlouhodobým cílem je prosazení povinnosti i na pozemcích od 5 ha a ponechávání stojících porostů do zimy.

Podpůrná opatření pro motýly jsou vynechání obnovy TTP a mulčování a extenzivní pastva, případně obohacení druhového složení do-sevem regionálního osiva či zeleným senem z blízkých zdrojových porostů. V širším měřítku by bylo přínosné dbát o zachování ekotonových společenstev a konektivity extenzivně obhospodařovaných travních porostů v okolí, doplněnou sítí různých tzv. neproduktivních ploch včetně krajinných prvků na orné půdě. Titul na ochranu modrásků lze i rozšířit pro další druhy motýlů (a zatraktivnit navýšením sazby). Nadějný je také nový titul AEKO na výsledek, protože

6 Tento ukazatel sleduje v ČR Česká společnost entomologická. Metodika byla vypracovaná a používána organizací Butterfly Conservation Europe, viz Van Swaay, C.A.M., *Assessing Butterflies in Europe – Butterfly Indicators 1990–2018* (Posouzení motýlů v Evropě – ukazatele pro motýly 1990–2018), technická zpráva, Butterfly Conservation Europe, 2020

7 Eršil L., Jor T., Šípek P. Studie vlivu ponechávání dočasně neposečených ploch na biodiverzitu trvalých travních porostů a ochranněsky hodnotné druhy živočichů a rostlin. Závěrečná zpráva. Envipor, s.r.o. 2022 Praha. 105 s.

cílí na „květnaté“ travní porosty (motýli nejsou přímo součástí hodnocení porostů).

Indikátor zásob organického uhlíku v minerální složce orné půdy

Návrh na dosažení rostoucího trendu ukazatele má jasné vazby na půdní strategii EU⁸: Sdělení Komise z roku 2021 „Strategie EU pro půdu do roku 2030“ uvádí potřebu obnovit degradovanou půdu a posílit její biologickou rozmanitost. Úkol je pro ČR obrovský vzhledem k vysokému podílu degradované půdy (více než 50 % ZPF v ČR je ohroženo vodní erozí a dalšími degradačními faktory) a nízké hodnotě mediánu organického uhlíku (21 g/kg – indikátor C. 39 – rok 2015⁹). V návrhu SP SZP 2023–2027 je problém řešen v podmíněnosti plateb DZES (Podmínky dobrého zemědělského a environmentálního stavu) č. 5, 6 a 7 a v ekoplatbě. Pro nastavení udržitelného hospodaření s organickou hmotou v orné půdě zpracoval Výzkumný ústav rostlinné výroby, v. v. i., odborný návrh modelu organické hmoty (tzv. Model OH). Model OH pracuje se strukturou plodin, s přidáváním organické hmoty do půdy a zohledňuje agrotechnické operace, které přispívají ke snížení emisí, jako je přímé setí do ne zpracované půdy, mulče či strip-till¹⁰.

Indikátor podíl zemědělské půdy s krajinnými prvky s vysokou rozmanitostí

Požadavek na zajištění rostoucího trendu u podílu zemědělské půdy s krajinnými prvky s vysokou rozmanitostí navazuje na jeden z dalších klíčových závazků strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, konkrétně pokryt alespoň 10 % zemědělské plochy krajinnými prvky s vysokou rozmanitostí. Strategický plán SZP 2023–27 pracuje s tzv. neproduktivními plochami, a to v podmíněnosti (DZES č. 8) a v celofaremní ekoplatbě na orné půdě, na úhorech a dočasných travních porostech. Za neproduktivní plochy jsou považovány různé druhy krajinných prvků, meziplodiny, ochranné pásy (kolem krajinného prvku, ozeleněný koleťový řádek, pásy pod stromy v agrolesnických systémech, souvrať, biopás, pás podél vody, aj.),



Nektarodárný biopás v srpnu je pro opylovače cenným útočištěm. Ostravsko, 2020. Foto Klára Čámská

plodiny vázající dusík, souvrať, úhor s porostem a plocha s hnízdištěm čejky¹¹. Podíl takto vyčleněných ploch může zemědělec pro splnění podmíněnosti zvolit ze dvou variant: buď a) nejméně 4 % zastoupené krajinnými prvky, úhorem s porostem a ochrannými pásy, nebo b) nejméně 7 %, včetně plochy meziplodin nebo plochy plodin vázajících dusík, přičemž minimálně 3 % z toho tvoří krajinné prvky, úhor s porostem a ochranné pásy. V ekoplatbě se celkový podíl neproduktivních ploch zvyšuje o 1 %.

Tato podmínka byla v průběhu přípravy SP SZP jednou z nejvíce diskutovaných a z hlediska rezortu MŽP i ekologických nevládních organizací nejvíce připomínkovaných. Výsledná podoba je poměrně uspokojivá s ohledem na současný stav (např. plocha krajinných prvků, které jsou vykazované v rámci EFAs – ploch v environmentálním zájmu, byla pouze 298,7 ha, což představuje pouze 0,012 % půdy současně vykazované jako orná, travní porost na orné a úhor¹²). Nezohledňuje ovšem výchozí situaci podniku (není jasné započítávání stávajících krajinných prvků) a krajinný kontext – členitost okolí.

Do naplnění požadavku návrhu NRL na 10 % podíl zemědělské půdy s krajinnými prvky s vysokou rozmanitostí do r. 2030 je ještě velmi

daleko. Definici krajinného prvku s vysokou rozmanitostí uvádí box 3. Ve středu úvah stojí krajinné prvky na zemědělské půdě (s největším potenciálem vysoké rozmanitosti), jejichž zakládání (financované nejčastěji z rezortu MŽP) a ochrana stávajících zasluhují více legislativních úprav, aby byly pro zemědělce atraktivní. Jde např. o možnost tvorby prvku v průběhu závazku Agroenvironmentálně-klimatického opatření či Ekologického zemědělství bez sankce, vytvoření „bufferu“ v blízkosti hranice obhospodařované plochy, možnost údržby prvku (např. prořezání vysazeného prvku ÚSES několik let od výsadby) apod. Významně by pomohlo již zmíněné zavedení posuzování způsobilosti zemědělské půdy systémem pro rata.

Indikátor běžných druhů polních ptáků

Zvrátit trend početnosti polních ptáků (viz box 2) bude další nesnadný úkol, protože klesá soustavně od poloviny nultých let (od r. 2004 o 40 % méně)¹³. V budoucí SZP je pro jejich podporu připraveno několik opatření: biopásy včetně kombinovaného, druhově bohaté pokrytí orné půdy, úhory, krajinnotvorné sady, ochrana čejky

8 EUR-Lex – 52021DC0699 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

9 Návrh SP SZP 2023–2027, s. 863

10 Návrh SP SZP 2023–2027, s. 863

11 Návrh SP SZP 2023–2027, s. 865

12 Výroční zpráva o přímých platbách SZP za rok 2021

13 Index ptáků zemědělské krajiny dlouhodobě sledován na základě Jednotného monitoringu běžných druhů ptáků ČSO, s podporou MZe ČR



Hloubené tůně na pastvině, financováno z OP ŽP, CHKO České středohoří, 2022. Foto Klára Čámská

BOX 2 DRUHY PTÁKŮ SLEDOVANÉ V INDIKÁTORU BĚŽNÝCH DRUHŮ POLNÍCH PTÁKŮ (ČESKÁ REPUBLIKA):

skřivan polní (*Alauda arvensis*)
 linduška luční (*Anthus pratensis*)
 konopka obecná (*Carduelis cannabina*)
 čáp bílý (*Ciconia ciconia*)
 havran polní (*Corvus frugilegus*)
 strnad obecný (*Emberiza citrinella*)
 poštolka obecná (*Falco tinnunculus*)
 vlaštovka obecná (*Hirundo rustica*)
 ťuhýk obecný (*Lanius collurio*)
 strnad luční (*Miliaria calandra*)
 konipas luční (*Motacilla flava*)
 vrabec polní (*Passer montanus*)
 koroptev polní (*Perdix perdix*)
 bramborníček hnědý (*Saxicola rubetra*)
 bramborníček černohlavý (*Saxicola torquatus*)
 zvonohlík zahradní (*Serinus serinus*)
 hrdlička divoká (*Streptopelia turtur*)
 špaček obecný (*Sturnus vulgaris*)
 pěnice hnědokřídla (*Sylvia communis*)
 čejka chocholátá (*Vanellus vanellus*)

a mokřadů, omezování pesticidů při ekologické či integrované produkci. Velmi pravděpodobně to nebude stačit, pokud se zároveň významně nezlepší krajinná mozaika. Co je tedy potřeba: zmenšit plochy s jednou plodinou, rozčlenit intenzivně obhospodařované celky polí travnatými pásy či biopásy, krajinnými prvky se dřevinami, zařazením jetelovin, směsek extenzivních plodin, úhorů apod.), omezit používání pesticidů a obnovit vlhká místa.

Obnova odvodněných rašeliníšť

Téma spadá pod DZES 2 Ochrana mokřadů a rašeliníšť, jehož plnění bylo posunuto na r. 2025, kdy bude vytvořena mapová vrstva s identifikovanými místy s rašelinnou půdou s vysokým obsahem uhlíku, která bude nutno v případě poškození obnovit. Do té doby by měla být zajištěna důsledná ochrana rašeliníšť a pramenišť, a to se stávajícími nástroji SZP, tj. vymezením krajinného prvku mokřad (primárně bezzásahový režim), případně péče o mokřadní společenstva vyžadující pravidelné šetrné hospodaření vymezením titulu AEKO Trvale podmačená a rašelinná louka. Už nyní je nezbytné v případě výskytu rašeliníště či prameniště na obhospodařované půdě posílit pravomoc OOP a nepodmiňovat vymezení krajinného prvku

mokřad na zemědělské půdě (= ochranu) souhlasem hospodářského zemědělce.

Závěr

Návrh zákona o obnově přírody přichází do složité doby, ale jak bylo řečeno na konferenci pořádané k tomuto tématu v říjnu 2022 v Praze Českou společností ornitologickou a WWF Střední a Východní Evropa, není ambiciózní, je nezbytný pro naše přežití. Závěrem si dovoluji vyslat směrem k zemědělské politice tři přání, abychom se cílům navrhovaného zákona o obnově přírody přiblížili: více tolerance (k přírodě blízkému hospodaření a přírodně cenným pozemkům), více propojenosti časové (k minulým ekologickým závazkům a investicím) i prostorové (obnova krajinné struktury) a více úsilí o udržitelnost zemědělského hospodaření. ■

BOX 3 KRAJINNÉ PRVKY S VYSOKOU ROZMANITOSTÍ

jsou prvky trvalé přírodní nebo polopřírodní vegetace v zemědělském kontextu poskytující ekosystémové služby a podporující biologickou rozmanitost. K plnění této funkce je nutné, aby krajinné prvky byly co nejméně vystaveny vnějším rušivým vlivům, a tím se zajistila bezpečná stanoviště pro různé taxony; proto musí splňovat následující podmínky:

- a) nemohou být využívány na zemědělskou produkci (ani jako pastviny nebo na produkci krmiva) a
- b) neměly by být ošetřovány hnojivem či pesticidy.

Půdu ležící ladem lze považovat za krajinný prvek s vysokou rozmanitostí, pokud splňuje kritéria uvedená výše v písmenech a) a b). Za krajinné prvky s vysokou rozmanitostí lze považovat také produktivní stromy jako součást agrolesnického systému s ornou půdou a produktivní prvky v neproduktivních živých plotech, pokud splňují kritérium uvedené výše v písmenu b) a pokud ke sklizni dochází pouze v době, kdy nemůže dojít k ohrožení vysoké úrovně biologické rozmanitosti.¹

1 Návrh Evropského parlamentu a rady o obnově přírody, COM(2022) 304 final, s. 30