

Komentář ke koncepci

Směrem k novému modelu plateb za veřejné statky pro odměňování zemědělců v rámci SZP po roce 2020

Matthias Stolze¹, Rebekka Frick¹, Judith Brüggemann¹, Stephen Meredith², Christian Schader¹

1. Pozadí

Zemědělství je vysoce závislé na našem životním prostředí a na přírodních zdrojích při produkci soukromých statků pro trh (např. zemědělských produktů) a veřejných statků pro společnost (např. úrodnost půdy, biodiverzita). Avšak zemědělci jsou často nuceni maximalizovat cenovou konkurenceschopnost pro své soukromé statky produkované ve stále globalizovanějším potravinovém systému. Tak zemědělcům často chybí dostatečná ekonomická motivace poskytovat veřejné statky, což ukazuje na selhávání trhu ve snaze adekvátně oceňovat poskytování takových statků a služeb.

Reforma Společné zemědělské politiky (SZP) z roku 2013, uplatněna na období 2014–2020, je koncipována tak, aby se stala vlajkovou lodí iniciativ pro zajištění environmentálnějšího a ke klimatu příznivějšího zemědělství, tedy iniciativ shrnutých v hesle „*veřejné prostředky pro veřejné statky*“. Úkol zajišťovat v zemědělství EU více veřejných statků byl při zdůvodňování rozpočtu SZP považován za stěžejní. To se odráželo v prioritních oblastech reformy, které zahrnovaly životaschopnou produkci potravin, udržitelné využívání přírodních zdrojů a vyvážený teritoriální rozvoj v rámci celé EU (Evropská komise, 2013b).

K veřejným statkům spojeným se zemědělstvím patří poskytování environmentálních a sociálních statků, jako jsou biodiverzita zemědělské půdy a dobré životní podmínky zvířat (animal welfare), které nemohou náležitě poskytovat fungující trhy. V rámci reformy SZP se agenda veřejných statků zaměřovala zejména na začlenění environmentálních zájmů do SZP. To vycházelo z následujícího rozlišení: jednak zajištění udržitelného způsobu hospodaření s vyloučením environmentálně škodlivých zemědělských aktivit a zadruhé poskytování pobídek pro environmentálně prospěšné veřejné statky a služby (Evropská komise, 2015).

Za tímto účelem se reforma snažila využít jak Pilíře 1 (přímé platby a tržní opatření), tak Pilíře 2 (Programy rozvoje venkova - PRV) s cílem poskytovat v zemědělství EU více veřejných statků kombinací jednotlivých povinných a dobrovolných opatření, které se vztahují na zemědělské podniky pobírající platby ze SZP. Dále bylo v obou Pilířích poprvé ekologické zemědělství výslovně uznáno z hlediska svého příspěvku ke tvorbě veřejných statků, s tím, že ekologicky hospodařící podniky budou podle Pilíře 1 automaticky oprávněny čerpat greeningové platby, a podle Pilíře 2 využívat specifické opatření pro platby ekologickému zemědělství (konverze a údržba). Ovšem celková reforma také vedla k mnoha kontroverzním výjimkám pro povinná opatření a

¹ FiBL - Výzkumný ústav ekologického zemědělství, Frick, Švýcarsko

² IFOAM EU - Mezinárodní federace hnutí ekologického zemědělství EU, Brusel, Belgie

k redukci ve financování dobrovolných opatření, která jsou obvykle ambicióznější (Hart 2015a, 2015b).

Vzhledem k tomu, že téměř 40% víceletého finančního rámce EU pro období 2014-2020 (rozpočtu EU) jde na SZP, pak rozhodnutí ohledně toho, které zemědělské systémy a postupy podpořit, přímo ovlivňují formu našeho potravinového systému v EU. I když se SZP za poslední dvě desetiletí začala pomalu posouvat udržitelnějším směrem, zavedením konkrétních cílů reformy, zůstává i nadále primárně zaměřena na agendu mezinárodního obchodu. Zhruba 70-80% rozpočtu SZP jde na přímé platby na plochu a významná část těchto plateb povede k rostoucím cenám půdy a k podpoře další intenzifikace. Pouhých 20-30% celkového rozpočtu SZP je zacíleno na opatření k ochraně životního prostředí a klimatu, zatímco jen 1,5% jde na investice do udržitelných systémů ekologického zemědělství (Stolze *et al.*, 2016).

Většina těchto environmentálních plateb je také vázána na plochu a vypočítává se na základě ušlého příjmu a vzniklých nákladů. Často jde o nedostatečnou ekonomickou pobídku pro zemědělce k tomu, aby daná opatření zvládali systematicky. Tak zůstává rozvoj udržitelnějších potravinových a zemědělských systémů využívajících SZP jakýmsi přídavkem spíše než ústřední součástí dané politiky. Vzhledem k této reálné situaci existuje silný potenciál využít příští reformu SZP pro období po roce 2020 k větší podpoře a lepšímu odměňování environmentálních i jiných sociálních služeb, které poskytují zemědělci. Takový přístup by měl být zaměřen na úplné vyvážení příjmů zemědělských podniků s dodávkami jak soukromých statků na trhy, tak i veřejných statků pro společnost.

Na úrovni EU již začaly diskuse o příští reformě SZP na období po roce 2020 s tím, že v únoru 2017 Evropská komise zahájila veřejné konzultace. Jejich cílem je pochopit názory zainteresovaných stran na SZP a zohlednit je v dalším vývoji zemědělské politiky. Výsledky konzultací budou zahrnuty v hodnocení dopadu na budoucnost SZP, což bude završeno ve Sdělení o příští očekávané reformě (Evropská komise, 2017). Konzultace navazují na přijetí *Corkské 2.0 deklaráce „Lepší život ve venkovských oblastech“* ze září 2016, která vyzývala k vypracování inovativní, propojené a inkluzivní politiky EU v oblasti venkova a zemědělství, řízené deseti orientačními politickými body od podpory prosperity venkovských oblastí a ochrany přírodního bohatství k podpoře aktivit směřujících k ochraně klimatu a zkvalitňování výkonnosti a odpovědnosti. V této Deklaraci tvůrci politiky i zainteresované subjekty z celé EU potvrdili potřebu, aby veřejná politika stimulovala a odměňovala poskytování environmentálních veřejných statků a služeb při zohlednění různorodosti místních podmínek v rámci Unie (Evropská unie, 2016). Na pozadí této situace, pak organizace, jako jsou IFOAM EU – Mezinárodní federace hnutí ekologického zemědělství EU (IFOAM EU Group, 2017) a DVL – Německé sdružení péče o půdu (Dierking *et al.*, 2016), spolu s několika dalšími zájmovými skupinami, navrhuje alternativní koncepcce, jak zefektivnit platby SZP při poskytování veřejných statků.

V rámci veřejné politické debaty o budoucnosti SZP získávají termíny jako „udržitelný rozvoj“, „udržitelnost“ a „udržitelné zemědělství“ značný význam. Vzhledem k tomu, že koncepce udržitelného rozvoje byla navržena jako základní zásada pro tvůrce politiky (WCED, 1987), byly koncipovány i Cíle milénia (Millennium Goals) a následně Cíle udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals) (Griggs *et al.*,

2013). Rámce pro měření udržitelnosti v zemědělství a potravinářství pomáhají definovat, co vlastně udržitelné zemědělství a poskytování potravin zahrnuje (FAO, 2014).

Dosud bylo vyvinuto a stále se vyvíjí rostoucí množství nástrojů pro hodnocení udržitelnosti. Zejména na úrovni zemědělského podniku hodnotí nástroje, jako RISE, SMART, IDEA, OCIS PG-Tool atd., v jakém rozsahu podniky plní ideál udržitelnosti podle konkrétních kritérií. Tyto nástroje se používají převážně ve výzkumu či v soukromých sektorech (Schader *et al.*, 2014a; Wustenberg *et al.*, 2015). Obvykle se zabývají všemi rozměry udržitelnosti (environmentální, sociální a ekonomické) a pomocí ukazatelů měří, do jaké míry je daný podnik řízen udržitelným způsobem. Tyto nástroje nepředepisují určitý způsob, jak dosáhnout udržitelnosti, a proto dávají zemědělcům víc volnosti než současná Agro-environmentální či jiná politická opatření. To se může pro zemědělce stát pobídkou k inovacím a ke zlepšení jeho příležitostí k činnosti. Avšak dosud dochází jen k omezenému zkoumání otázky, jak by bylo možno tyto přístupy hodnocení udržitelnosti využívat k vývoji jednoduchých, měřitelných a dostupných modelů plateb pro odměňování za poskytování veřejných statků jako součást celkového podnikání zemědělce.

Cílem tohoto komentáře ke koncepci je posoudit a vyhodnotit stávající odbornou literaturu, studie a koncepce týkající se účinnosti současné SZP pro poskytování veřejných statků v oblasti potravin a zemědělství s kritickým zaměřením na metodologii a nejdůležitější výzkumné otázky vyplývající z těchto studií.

2. Současný stav

Využívání SZP k podpoře poskytování veřejných statků v zemědělství EU se zaměřuje hlavně na environmentální služby dodávané prostřednictvím řady různých plateb, zejména plateb na plochu. V rámci reformy z roku 2013 byly stávající platby za veřejné statky doplněny novými instrumenty. SZP nyní zahrnuje na jedné straně základní soubor obecných opatření ve formě greeningových plateb v rámci Pilíře 1, které jsou ze 100% financovány z EU a jsou v zásadě povinné pro všechny zemědělce, kteří dostávají přímé platby. Na druhé straně, cílenější platby na základě specifických opatření, které jsou nabízeny v rámci Pilíře 2 Programů rozvoje venkova - zejména Agro-environmentálně-klimatická opatření (Opatření 10) a opatření pro Ekologické zemědělství (Opatření 11) – dobrovolné nástroje, které zemědělci mohou přijmout a které jsou spolufinancovány jak EU, tak členskými státy³ (Evropská unie, 2013b, a).

Ačkoliv tyto typy plateb představují hlavní nástroj používaný na podporu poskytování veřejných statků v rámci Pilíře 2, hodnocení předchozích Programů rozvoje venkova (PRV) ukazují, že i jiná opatření mohou částečně (např. školení a poradenství) nebo nepřímo (např. diverzifikace farem) podpořit poskytování environmentálních služeb (Cooper *et al.*, 2009). Další opatření také nabízejí členským státům možnost

³ Tyto platby mají tendenci orientovat se hlavně na jednotlivé environmentální cíle (např. agro-environmentálně-klimatické) a mnohonásobné cíle zaměřené na životní prostředí a dobré životní podmínky zvířat (např. ekologické zemědělství). Maximální míra spolufinancování až 75% se vztahuje také na specifické opatření přispívající k dosažení cílů snížení dopadu environmentálních a klimatických změn a adaptaci na ně ve všech regionech.

podporovat kombinaci služeb v oblasti životního prostředí a dobrých životních podmínek zvířat, např. ekologické zemědělství (Sanders, 2013). Ovšem vzhledem k tomu, že většinu opatření v rámci Pilíře 2 mohou členské státy zavádět dobrovolně, jejich dopad v celé EU zůstává omezený. Například opatření pro dobré životní podmínky zvířat (Opatření 16) je uplatněno pouze ve 30 ze 118 PRV na období 2014-2020 (Baldock a Mottershead, 2017). Vzhledem k historickému zaměření na životní prostředí v rámci postupných reforem SZP od 90. let minulého století a obnovení důrazu na udržitelné využívání přírodních zdrojů v rámci reformy v roce 2013 je níže podrobněji zkoumána účinnost nových a stávajících nástrojů na podporu zemědělců poskytujících environmentální veřejné statky.

Účinnost greeningu v rámci Pilíře 1 pro poskytování veřejných statků

Reforma SZP z roku 2013 zavedla nový nástroj v rámci Pilíře 1 - tzv. greening. Původním cílem greeningu bylo učinit systém přímých plateb EU environmentálně příznivější a tudíž „poskytovat základní úroveň environmentálního řízení“ u všech zemědělských podniků podporovaných v rámci SZP (Hart, 2015b). Snaží se podporovat zemědělce, kteří si osvojí či dodržují zemědělské postupy, jež pomáhají plnit cíle EU v oblasti klimatu a životního prostředí tím, že respektují tři obecně povinné zemědělské postupy (Evropská komise, 2013a):

1. Zachování úrovně trvalých travních porostů
2. Vyčlenění 5% orné půdy ke zřízení ploch v ekologickém zájmu (EFAs)
3. Diverzifikace plodin

I když je stále ještě příliš brzy na hodnocení celkového dopadu greeningu, jeden výsledek se již objevil v tom, že toto opatření přináší potenciál navodit a stimulovat systémové myšlení v přístupu k podpoře zelenějšího a environmentálně příznivějšího zemědělství v EU. Např. od velkých farem s ornou půdou se dnes vyžaduje, aby zaváděly alespoň několik minimálních greeningových postupů, v čemž lze spatřovat krok vpřed k udržitelnějším zemědělským praktikám a mohlo by vést k většímu zastoupení meziplodin, diverzifikaci plodin, udržování trvalých travních porostů a vytváření ploch v ekologickém zájmu (EFAs). Členské státy však mají při implementaci konkrétních greeningových opatření značnou flexibilitu. Např. mohou nahradit jeden nebo více greeningových požadavků ekvivalentními postupy.

Základní dilema spočívá v tom, že environmentální opatření v rámci Pilíře 1, která platí pro všechny zemědělce v členských zemích EU, vyžadují snadnou správu a kontrolu. V důsledku toho a navíc kvůli skutečnosti, že greeningová opatření v rámci Pilíře 1 nemohou být zaměřena/zacílena ve stejném rozsahu jako opatření Pilíře 2, Forstner *et al.* (2012) předpokládají poskytování veřejných statků za vysokých nákladů a tím i neefektivní využívání zdrojů daňových poplatníků (náklady mrtvé váhy).

Různá ex-ante hodnocení uvádějí, že greening bude mít jen omezený dopad kvůli nedostatečné adaptaci na místní podmínky (Westhoek *et al.*, 2013; Hauck *et al.*, 2014; Waş *et al.*, 2014). Např. změny v diverzitě plodin, podílu ploch v ekologickém zájmu a velikosti trvalých travních porostů do značné míry závisí na podmínkách dané lokality, na intenzitě zemědělských podniků a zemědělském systému.

Podle Haucka *et al.* (2014) dopad EFAs vyňatých z produkce závisí do značné míry na hospodaření s těmito plochami, na jejich začlenění do osevního postupu a na rozsahu půdního pokryvu. Zejména v extenzivně využívaných zemědělských oblastech budou mít greenigová opatření jen omezené dopady (Wąs *et al.*, 2014). Obrovská různorodost ekosystémů, ekologických problémů a zemědělských systémů po celé EU spolu s poněkud nekonkrétním návrhem a omezeným portfoliem greenigových opatření bude mít v mnoha regionech za následek to, že pozitivní účinky EFAs nelze s velkou pravděpodobností očekávat (Hauck *et al.*, 2014).

Pokud jde o opatření diverzifikace plodin, většina zemědělců hospodařících na orné půdě již pěstuje tři nebo více plodin. Tudíž, toto opatření bude ovlivňovat pouhých 2% z rozlohy orné půdy v EU (Westhoek *et al.*, 2012). V některých členských státech se greeningu užívá takovým způsobem, že zemědělci budou schopni splnit greenigové požadavky pouhým zavedením několika změn (Hart, 2015b). Proto mohou greenigová opatření jen zamezit dalším environmentálním škodám, spíše než že by vedla k poskytování většího množství veřejných statků (Wąs *et al.*, 2014).

Navíc dochází k jistému rozmělnování ambicí. Např. EFAs byly považovány za opatření, jež by mohla přinést největší environmentální užitek (Hart, 2015a). Ovšem v průběhu vyjednávání byly environmentální specifikace rozmělněny snížením podílu EFA ze 7% na 5% a povolením výjimek, jako jsou prahové hodnoty oblastí, které osvobozují ze zavádění EFAs až kolem 88% zemědělců v EU a více než 48% zemědělské plochy (Pe'er *et al.*, 2014). Výsledkem je, že poměrně velké množství zemědělských podniků je osvobozeno od dodržování greenigových povinností. Výjimky pro malé farmy, prahové hodnoty oblastí a zproštění povinnosti zavádět EFAs pak vedou k situaci, kdy jak plocha zemědělské půdy, tak počet zemědělských podniků ovlivněných použitím greeningu bude dost nízký. V některých členských státech, jako je Itálie, platí takové výjimky pro značný počet zemědělců (Hart, 2015b)⁴.

Účinnost Agro-environmentálních opatření Pilíře 2 při poskytování veřejných statků

Reforma z roku 2013 zachovala požadavek, aby všechny členské státy nabízely Agroenvironmentálně-klimatická opatření (Opatření 10) v rámci Pilíře 2 Programu rozvoje venkova (PRV). PRV, spravované a implementované buď na národní či regionální úrovni, nabízejí i další opatření přispívající k environmentálním cílům. K těm patří, mezi jinými, Ekologické zemědělství (Opatření 11) a Natura 2000/Rámcová směrnice o vodě (Opatření 12).⁵

⁴ Na rozdíl od většiny výjimek, intervenční logika umožňuje, aby ekologičtí zemědělci měli automaticky nárok na platby za greenig, jelikož je prokázáno, že jejich postupy hospodaření poskytují jasný ekologický přínos (Evropská komise, 2013a. Memo-SZP Reforma – vysvětlení hlavních prvků. v: Commission, E. (Ed.). Evropská komise, Brusel.)

⁵ Agro-environmentální opatření jsou součástí nástrojů zemědělské politiky EU od poloviny 80. let minulého století a staly se povinnou součástí SZP v roce 1992, a to v rámci reformy zaměřené na přechod od podpory založené na produkci k podpoře producentů a ochraně životního prostředí. Před reformou z roku 2013 se staly hlavním nástrojem na podporu poskytování veřejných statků včetně činností týkajících se klimatických změn.

Na rozdíl od Greeningu v rámci Pilíře 1, byly environmentální dopady u zavedených Agro-environmentálních opatření (AEO) analyzovány v průběhu posledních desetiletí již v několika studiích. Studie Batáryho *et al.* (2015) dochází k závěru, že účinnost AEO ovlivňují rozličné kritické faktory. Například zjišťují výrazné geografické zaměření studií ve prospěch intenzivně zemědělsky využívaných oblastí na severu a západě Evropy. Novější členské státy EU ve východní Evropě převzaly návrhy AEO ze starých členských států, kde byly opatření původně koncipovány pro intenzivně využívané zemědělské oblasti. Nové členské státy však implementovaly tato AEO na systémy extenzivně využívané zemědělské půdy. Výsledkem bylo, že tato AEO ztratila účinnost nebo měla dokonce negativní dopady na extenzivně využívanou půdu. Z tohoto pohledu, mají-li být AEO účinná, je nutno je přizpůsobovat místní situaci a kontextu. Dále tato meta-analýza zjistila, že AEO zaváděná v „produkčních oblastech“ (např. orná půda, travní porosty) jsou méně účinná při zvyšování druhové rozmanitosti, než AEO aplikovaná v „mimoprodukčních oblastech“ (např. živé ploty, okraje polí) (Batáry *et al.*, 2015). I když se AEO výrazně mění s každým obdobím zemědělské politiky (každých 7 let) a zohledňují se nové vědecké poznatky, nebyl zaznamenán žádný nárůst účinnosti mezi AEO implementovanými před a po roce 2007 (Batáry *et al.*, 2015). Ovšem případná vysoká účinnost také vyžaduje vysoký stupeň akceptace ze strany zemědělců, tedy vysokou úroveň přijetí takových opatření. Toto je zjevně značně náročný úkol. Hodge a Reader (2010) současně tvrdí, že AEO s vysokým stupněm přijetí, která vyžadují jen malé změny v hospodaření, nejsou neúčinnějšími AEO při zvyšování biologické rozmanitosti.

Ve snaze zdůvodnit jednotlivá politická rozhodnutí jsou politici pod stále větším tlakem předkládat důkazy o tom, že zaváděná AEO, financovaná z veřejných zdrojů skutečně dosahují nastavených environmentálních cílů (Pacini *et al.*, 2015). Vzhledem k tomu, že lze efektivnost těžko hodnotit bez srovnatelných politických alternativ pro dosažení žádoucího cíle, můžeme účinnost měřit na základě ekologických či environmentálních výsledků (Meyer *et al.*, 2015). Vedle efektivnosti a účinnosti tvůrci politiky musejí při navrhování AEO posuzovat následující aspekty: a) environmentální cíle dané společností, b) přijetí opatření zemědělci a jinými zájmovými skupinami (Pacini *et al.*, 2015) a c) soulad s pravidly mezinárodního obchodu (WTO – Světová obchodní organizace). Zemědělské produkty a veřejné statky jsou často vyráběny společně. Ovšem nejsou-li tyto dvě kategorie odděleny, taková koncepce multifunkcionality přináší riziko, že odměny zemědělců za poskytování veřejných statků budou použity ke skrytí příjmové podpory (Westhoek *et al.*, 2013).

Obecně řečeno, poskytování veřejných statků lze podpořit souborem různých politických opatření, např. nařízením, zdaněním nežádoucích efektů, aukčními opatřeními či opatřeními, která zvyšují investice do vzdělávání, výzkumu a poradenských služeb. Ovšem je zjevné, že první a nejlepší řešení pro takový druh podpory jsou cílené oddělené platby (Westhoek *et al.*, 2013). Například účinná Agro-environmentální opatření musejí (Meyer *et al.*, 2015; Pacini *et al.*, 2015):

- být založena na přístupu zaměřeném na výsledky,
- umožňovat srovnání alternativních možností využití půdy z hlediska efektivnosti využití zdrojů,
- být kompatibilní a konzistentní se změnami dalších politických opatření,

- zohledňovat různorodé kontexty venkovských prostředí v EU,
- poskytovat dostupné poradenství a funkční poradenský systém.

Implementace by měla brát v úvahu flexibilní postupy při podávání žádostí a povinnou účast agentury na ochranu přírody (Meyer *et al.*, 2015). Navíc AEO zaměřená na jeden environmentální cíl v kombinaci s celofaremními přístupy zaměřenými na více cílů jako je ekologické zemědělství jsou považovány za efektivní řešení pro AEO (Schader *et al.*, 2013; Schader *et al.*, 2014b; Meyer *et al.*, 2015). Kombinováním plateb na podporu ekologického zemědělství s dalšími agro-environmentálními platbami lze také využít komparativních výhod ekologických zemědělských podniků při poskytování environmentálních benefitů a veřejných statků (Sanders, 2013).

Alokace rozpočtu SZP

I přes větší důraz na poskytování veřejných statků v průběhu postupných reforem SZP jdou téměř dvě třetiny přidělených prostředků SZP na politické cíle, které nemají spojitost ani se zvyšováním udržitelnosti zemědělství, ani neobsahují základní kritéria udržitelnosti. Tam, kde se veřejné statky podporují v rámci Pilíře 1 a 2, má současný rozpočtový rámec SZP odlišné a často nekompatibilní a nesoudržné mechanismy, které mohou působit jako omezení pro zemědělce, jejichž cílem je činit udržitelná rozhodnutí ohledně řízení zemědělských podniků. Schopnost přesouvat prostředky z jednoho pilíře do druhého a nesourodosti ve spolufinancování mezi členskými státy podporujícími poskytování veřejných statků vedou společně k netransparentnímu, složitému a zdaleka ne optimálnímu řešení pro dosažení cílů EU v oblasti životního prostředí a klimatu, což si zasluhuje podrobnou analýzu (Buckwell, 2015; Stolze *et al.*, 2016).

Udržování dvou pilířů SZP s rozdílným financováním brání rozvoji venkova rozšiřováním kompatibilních systémů. Různé politické cíle v rámci Pilíře 1 i 2 spolu často vzájemně konkurují a brzdí tak přechod EU k udržitelnějším zemědělsko-potravinovým systémům. Očekává se, že boj těchto pilířů o rozpočtové zdroje se ještě přiosťří, zatímco konkurence různých cílů SZP bude zároveň s velkou pravděpodobností pokračovat (Burrell, 2009; Buckwell, 2015). Navíc Evropská komise již naznačila své záměry; a to v souvislosti s přezkumem víceletého finančního rámce na období 2014-2020 v polovině období (mid-term review) a rozpočtem EU na období po roce 2020, s cílem ještě více zaměřit veškeré výdaje EU na výsledky za účelem hierarchizace zdrojů pro aktivity, jež poskytují značný výkon a dodávají přidanou hodnotu (Evropská komise, 2016a). Na základě tohoto vývoje by mohlo být užitečné pokusit se překonat hranice tohoto rámce financování a přejít k systému, který přiděluje rozpočty konkrétním jednorázovým a vícenásobným cílům (Schader *et al.*, 2014b). To by umožnilo rozvoj konzistentního programu k dosažení takových výsledků v oblasti životního prostředí a klimatu – bez kompromisů – podle cíle a rozpočtu projektu „Green EU Agriculture“ (Zelené zemědělství EU) (Stolze *et al.*, 2016).

3. Potenciál opatření zaměřených na výsledky a na činnosti na podporu účinného poskytování veřejného statku

Poskytování environmentálních veřejných statků se obvykle řeší pomocí takzvaných ‘na vstup’ či ‘na činnost zaměřených’ Agro-environmentálních opatření, která předepisují konkrétní činnosti/podmínky, jež musejí být uplatňovány, máte-li obdržet příslušné platby (Schwarz *et al.*, 2008; Burton a Schwarz, 2013; Nitsch *et al.*, 2014). I když by předepsané podmínky měly být úzce spojeny s konkrétním požadovaným výsledkem, tyto podmínky nevedou k žádaným výsledkům. Spolehlivé důkazy o účinnosti podmínek obsažených v opatření v době návrhu příslušných alternativ chyběly. V případě opatření pro biodiverzitu se ukázalo, že opatření zaměřená na činnost sice zpomalují ztrátu, ale nepodařilo se jim zastavit snižování počtu ohrožených druhů (Kleijn *et al.*, 2006). Podobné výsledky lze nalézt v případě programů zaměřených na činnost v oblastech zásobování pitnou vodou (Wezel *et al.*, 2015). Hlavním důvodem je zprvce skutečnost, že zemědělci jsou pobízeni k účasti, ale nikoli nezbytně k vlastnímu dosažení úspěchu (Hampicke, 2013). Zadruhé, existuje jen málo důkazů o tom, že tato opatření zaměřená na činnost vedou k dlouhodobé změně postojů a ke kulturní změně mezi zemědělci (Schenk *et al.*, 2007; Burton a Schwarz, 2013). Dále v mnoha případech chybí pojitko mezi Agro-environmentálními opatřeními a environmentálními tlaky, což znesnadňuje sledování výsledků (Evropský účetní dvůr, 2011).

Nedávná pilotní opatření zaměřená na výsledek ukazují značný potenciál ke zlepšení celkové účinnosti. Agro-environmentální opatření jsou například definována jako „zaměřená na výsledek“, pokud jsou přímo spojena s výsledkem žádaného ekosystémového statku či služby (Derissen a Quaas, 2013; Keenleyside *et al.*, 2014). Někteří autoři pokládají příklon k opatřením zaměřeným na výsledek za přístup k překonání těchto problémů (Schwarz *et al.*, 2008; Sabatier *et al.*, 2012; Burton a Schwarz, 2013; Fleury *et al.*, 2015; Stolze *et al.*, 2015; Wezel *et al.*, 2015), neboť:

- přímo spojují poskytování plateb s environmentálním výsledkem,
- propojují výši plateb s odpovídajícím environmentálním výsledkem,
- mohou být aplikována konkrétně na podmínky v dané lokalitě,
- umožňují zemědělcům rozhodovat se, jak co nejlépe dosáhnout žádaného výsledku.

Opatření zaměřená na výsledek jsou zavedena v několika evropských zemích k dosažení cílů v oblastech biodiverzity, přebytku dusíku či kvality vody, ačkoliv ve většině případů se opatření zaměřená na výsledek užívají k řešení problémů biodiverzity např. dokazováním existence definovaných druhů rostlin v travních porostech či výskytu hnízd ptáků hnízdících na zemi (Keenleyside *et al.*, 2014; Nitsch *et al.*, 2014; Stolze *et al.*, 2015; Wezel *et al.*, 2015).

I když jsou opatření zaměřená na výsledek vnímána jako účinnější prostředek k dosažení environmentálních cílů, dosavadní důkazy z odborné literatury jsou vzácné. Wezel *et al.* (2015) analyzovali případ programu zaměřeného na výsledek pro oblast povodí v Německu: na základě ročních náhodně odebraných vzorků půdy ze smluvně zajištěných i nezajištěných zemědělských pozemků v oblasti povodí je stanovena referenční koncentrace dusíku v půdě. Zemědělci účastníci se tohoto programu obdrželi

platby pouze v tom případě, že koncentrace dusíku ve vzorcích odebraných z jejich smluvně zajištěných pozemků je nižší než tato referenční hodnota. Tento přístup zaměřený na výsledek vedl k výraznému snížení koncentrace dusičnanů v tomto povodí (Wezel *et al.*, 2015). Avšak správa a monitorování těchto opatření zaměřených na výsledek může přinášet vysoké transakční náklady (Burton a Schwarz, 2013). A konečně, využívání Agro-environmentálních opatření zaměřených na výsledek vyžaduje důkladné sledování a vyhodnocení důkazů o úspěšné realizaci a nákladové efektivitě programů zaměřených na výsledek. Ovšem tyto monitorovací a hodnotící systémy musí poskytovat důkazy o tom, zda bylo dosaženo daného environmentálního cíle, a nikoliv jen ukazatele výsledku (Keenleyside *et al.*, 2014; Stolze *et al.*, 2015).

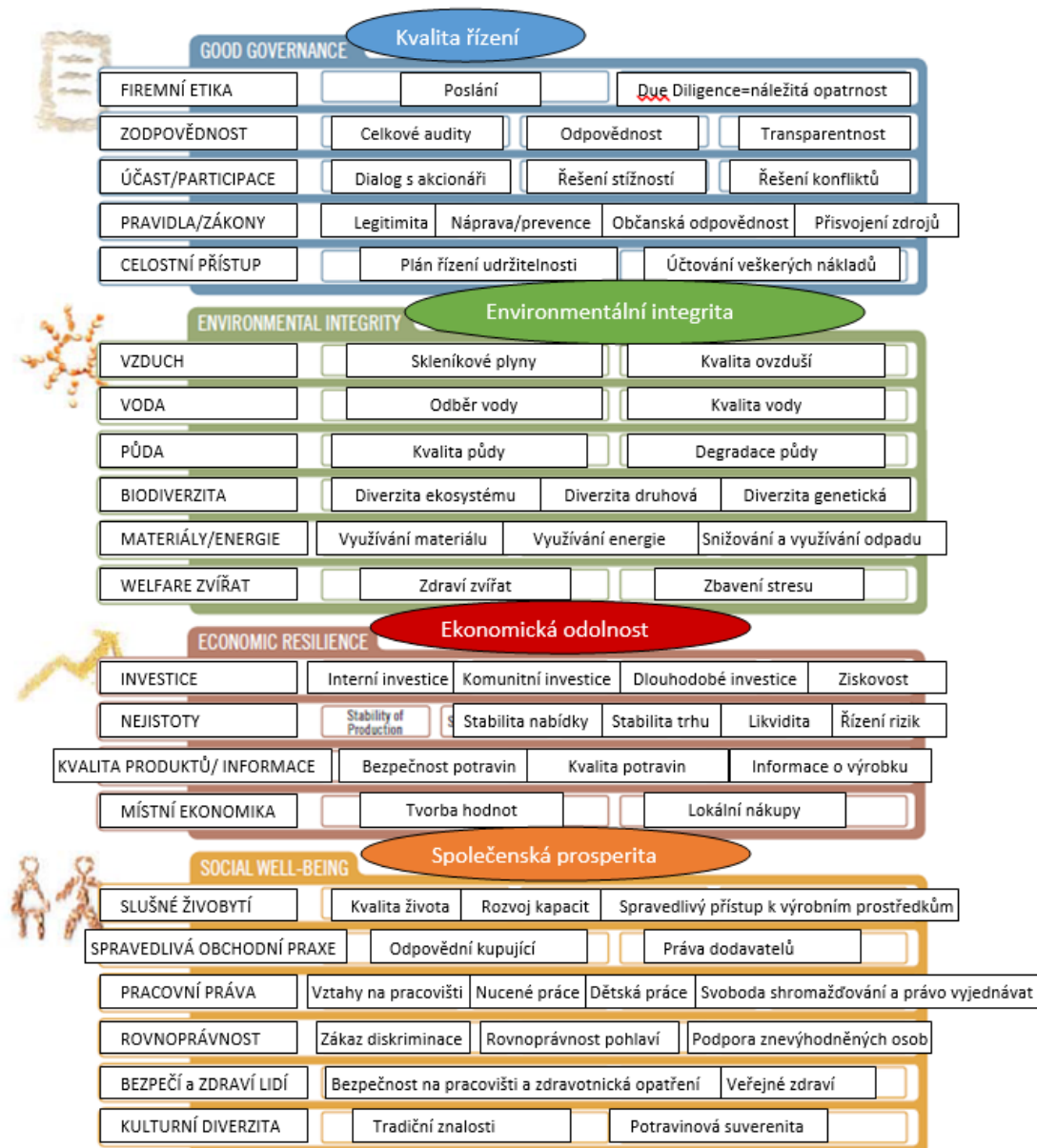
Zatímco takováto opatření zaměřená na výsledek nejsou implementována v měřitelné formě, existuje několik přístupů, které se snaží překlenout mezeru mezi čistě prakticky založeným nástrojem a nástrojem zaměřeným na výsledek. K takovým přístupům patří Systém *Ekobodů v Dolním Rakousku* (www.oekopunkte.at) v rámci PRV 2007-2013, ale také *Gemeinwohlprämie* (prémie za veřejné statky), pilotně zavedená v německé spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko (Dierking *et al.*, 2016).

4. Posuzování stávajících nástrojů hodnocení udržitelnosti pro předkládání evidence o poskytování veřejných statků

Od přijetí Cílů udržitelného zemědělství (SDGs) v roce 2015 nabývá ve veřejné politické debatě myšlenka udržitelnosti stále většího významu. Evropská komise, včetně svého vlastního think tanku, známého jako Evropské středisko pro politickou strategii (European Political Strategy Centre – EPSC), sice také uznala důležitost reformy SZP na období po roce 2020 s tím, že bude přispívat k SDG 2 („Ukončit hlad, dosáhnout potravinové bezpečnosti a zlepšení výživy a podporovat udržitelné zemědělství“), ale zemědělství má také vlastní pojítka na takové problémy, jako jsou zaměstnanost, potraviny, vzduch, změna klimatu, voda, půda a biodiverzita (platí pro SDGs 8, 12, 6, 13 a 15) (Evropská komise, 2016b). Navíc, Evropské středisko pro politickou strategii (EPSC) jde ještě dále a staví se za to, aby se SDGs staly součástí zásadního přehodnocení SZP, aby se zdůrazňovaly výhody ekologických a agro-environmentálních přístupů při budování propojených zemědělských systémů, a tím přispěly k transformační politice v období po roce 2020 (Falkenberg, 2016). Ačkoliv zemědělství a rozvoj venkova hrají v SDGs důležitou roli, jsou nutné hmatatelné ukazatele (Hák *et al.*, 2016). A i když se implementace SDGs popisuje a monitoruje na globální úrovni, na úrovni EU, národní a regionální úrovni (Eurostat, 2016), je z koncepčního hlediska obtížné rozložit všechny příslušné ukazatele na velikost jednotlivého zemědělského podniku.

Ve smyslu koncepce pro zemědělství nabízí Směrnice pro hodnocení udržitelnosti pro potravinové a zemědělské systémy (Guidelines for Sustainability Assessment for Food and Agriculture Systems – SAFA) praktičtější přístup (FAO, 2014). Organizace pro výživu a zemědělství OSN (Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO) definovala soubor 58 témat. Tato koncepce zahrnuje řízení (governance) jako čtvrtý rozměr udržitelnosti, který podporuje dosahování cílů v environmentálním, sociálním a ekonomickém rozměru (Obr. 1). Tento vícerozměrný rámec je důležitý, neboť mnoho zemědělských postupů se liší nejen z hlediska poskytování

environmentálních statků a služeb, ale také v přispívání k rozvoji venkova. Bylo například prokázáno, že ekologické zemědělství přispívá k zaměstnanosti venkovských oblastí v Irsku a Velké Británii (Morison *et al.*, 2005). Ovšem důkazy v této oblasti jsou omezené a je nutno je dále analyzovat. V politickém kontextu mohou systémy hodnocení udržitelnosti pomáhat ve snaze zahrnout cíle sociální i environmentální politiky do společného rámce. Schader *et al.* (2014b) ukázali, že takový jednotný rámec je důležitý, zejména pokud jde o hodnocení politik s mnoha různými cíli, jako jsou například podpůrné platby pro ekologické zemědělství.



Obrázek 1: Přehled rozměrových témat a podtémat obsažených v pojetí trvale udržitelného zemědělství a potravinových systémů (FAO, 2014)

Pro hodnocení udržitelnosti zemědělských systémů existuje velké množství různých přístupů (Schader *et al.*, 2014a; Wustenberghs *et al.*, 2015). Schader *et al.* (2014a) označili tyto přístupy podle několika kritérií (Tabulka 1).

Nejprve musí být při hodnocení a porovnávání nástrojů posouzen primární účel, kvůli němuž byl daný nástroj vyvinut. Existují nástroje pro čistě výzkumné účely, které vyžadují velké množství času pro sběr dat o příslušném zemědělském podniku (např. REPRO (Hülsbergen, 2003), SALCA (Bockstaller *et al.*, 2006)). Většina těchto nástrojů vychází z rámce hodnocení životního cyklu a fungují kvantitativně. To umožňuje spolehlivé porovnání různých zemědělských podniků. Jiné nástroje jsou zaměřeny na poskytování možností rozšíření podniku (např. RISE (Grenz *et al.*, 2009), PG-Tool (Gerrard *et al.*, 2011) a nemají za cíl srovnatelnost podle regionů a typů zemědělských podniků. Další nástroje se zaměřují na srovnatelnost mezi jednotlivými regiony a mezi podniky a snaží se omezit čas potřebný pro sběr dat na minimum (Zahm *et al.*, 2008; Schader *et al.*, 2016). Avšak tyto nástroje jsou semikvantitativní, neboť vycházejí z rámce multikriteriálního hodnocení (Dodgson *et al.*, 2001) a nejsou nezbytně vhodné pro poradenské služby, pokud nevyužívají didaktickou strategii.

Tabulka 1: Klasifikace nástrojů hodnocení udržitelnosti

Charakteristika	Třídy
Prvotní účel	<ul style="list-style-type: none"> • Výzkum • Poradenské služby • Hodnocení dodavatele • Certifikace • Monitoring • Poradenství v oblasti politik
Úroveň hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> • Úroveň zemědělského podniku • Úroveň produktu / dodavatelského řetězce • Úroveň zemědělského sektoru
Rozměry analyzované udržitelnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Environmentální • Sociální • Ekonomické
Geografický rozsah	<ul style="list-style-type: none"> • Použitelné globálně, aplikovatelné na konkrétní zemi či region
Oborový rozsah	<ul style="list-style-type: none"> • Použitelné na všechny zemědělské/potravinové produkty či typy farem • Použitelné na konkrétní produkt či typy farem
Perspektiva udržitelnosti	<ul style="list-style-type: none"> • Perspektiva farmy/podniku (je podnik ekonomicky zdravý a vyvíjí se po spolehlivé trajektorii?) • Společenská perspektiva (přispívá daný podnik k udržitelnému rozvoji společnosti?) • Smíšená perspektiva (perspektiva farmy/podniku a společenská perspektiva jsou smíchány)

Pramen: Schader *et al.* (2014a)

Některé nástroje se soustřeďují na jednotlivé rozměry udržitelnosti (většinou na environmentální dimenzi). Jiné se věnují třem rozměrům udržitelnosti podle WCED (1987): environmentální, sociální a ekonomické dimenzi. S ohledem na úroveň hodnocení jsou nástroje hodnocení udržitelnosti na úrovni zemědělských podniků v centru diskuzí vzhledem k alokaci veřejných prostředků.

Nástroje hodnocení udržitelnosti často využívají jak perspektivu zemědělce, tak i hledisko společenské. Perspektiva zemědělce se dotazuje, zda je zemědělský podnik udržitelný ve smyslu odolnosti, tj. může ekonomicky přežít, i když se změni ekonomické, environmentální nebo sociální podmínky? Na rozdíl od tohoto přístupu společenský pohled na udržitelnost se spíše ptá na to, zda či jak zemědělec poskytuje společnosti veřejné statky. Vzhledem k tomu, že některá témata, která jsou součástí udržitelnosti, částečně využívají perspektivu zemědělce a částečně i hledisko společenské, většina nástrojů hodnocení udržitelnosti používá perspektivu smíšenou. V kontextu dané politiky se musí poskytování veřejných statků společnosti stát ústředním paradigmatem pro vývoj ukazatelů, je-li cílem přidělovat finanční prostředky zemědělským podnikům na základě hodnocení.

Geografické a oborové pokrytí nástrojů používaných v evropském politickém kontextu musí být široké. Přístupy musí pokrývat alespoň všechny významné podmínky a typy zemědělských podniků v regionu či členském státu, a to v závislosti na tom, zda bude takový systém aplikován na národní úrovni či úrovni EU.

Rozdílný přístup k používání lokálně zaměřených nástrojů udržitelnosti rozšiřuje stávající databáze, jako je Integrovaný administrativní a kontrolní systém (IACS) k zohlednění ukazatelů udržitelnosti či k použití Zemědělské účetní datové sítě (FADN) jako výběrového šetření pro posouzení výsledků udržitelnosti v obecnějším smyslu. Prozkoumány by měly být více Agro-environmentální indikátory EU (AEI) zavedené ke sledování a monitorování začlenění environmentálních zájmů do SZP na úrovni EU, i na národní a regionální úrovni (Komise Evropských společenství, 2006). Z hlediska efektivnosti nákladů se takový přístup jeví slibně.

Ovšem hodnocení, jež jsou založena na prohlášení samotných zemědělců, mohou vést k předpojatým postojům, nepřesnostem a nedostatku odpovědnosti. Kromě toho by zemědělci museli absolvovat školení pro specifikaci ukazatelů, které nelze přímo vyhodnotit. Zejména pokud data, která poskytují zemědělci sami, určují úroveň plateb, je nezbytné provést nezávislý audit (Vrolijk *et al.*, 2016).

Jelikož se všechny nástroje vyvíjejí pro různé účely a v různých kontextech, je jistá heterogenita přístupů ospravedlnitelná. Žádný ze současných přístupů však nelze aplikovat k praktickému měření udržitelnosti v politickém kontextu. Pro hodnocení udržitelnosti totiž neexistuje jediné řešení pro všechny situace, ale existují různé kompromisy mezi několika rozličnými požadavky, které by takový přístup musel v politickém kontextu splňovat.

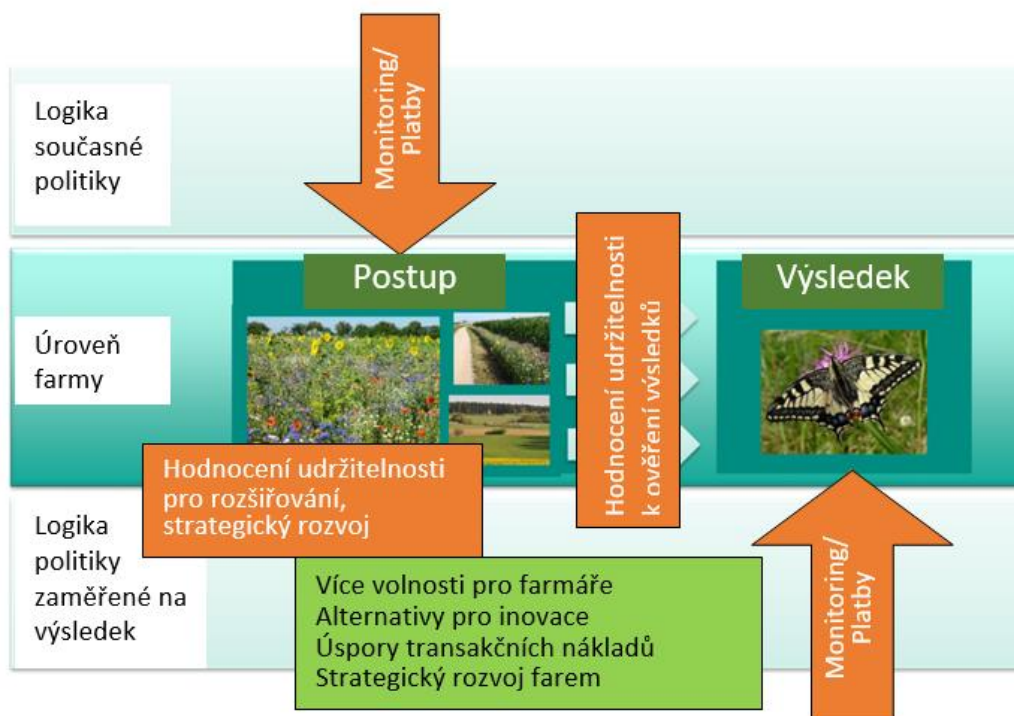
5. Potenciál nástrojů hodnocení udržitelnosti pro zvyšování účinnosti a efektivity SZP

Nástroje hodnocení udržitelnosti by mohly pomoci zvýšit účinnost, efektivnost a přijatelnost zemědělské politiky pro zemědělce a společnost tím, že překlenou mezeru mezi opatřeními zaměřenými na činnost (založenými na předepsaných postupech) a opatřeními zaměřenými na výsledek (platby přímo závislé na definovaném výsledku každého zemědělského podniku). Zemědělci by pak byli placeni na základě výsledků, kterých dosáhli při plnění různých politických cílů zaměřených na udržitelnost. Do jaké míry jsou cíle dosaženy daným zemědělským podnikem, by bylo určeno pomocí nástroje pro hodnocení udržitelnosti založeného na indikátorech. Takový přístup by měl tři hlavní výhody:

Zaprvé by vedl ke zjednodušenému systému monitorování a kontroly ve srovnání s platbami na základě výsledků, protože by pak nebylo třeba sbírat data o skutečných dosažených výsledcích, ale jen vstupní údaje pro posouzení udržitelnosti. To znamená méně času, neboť některé nástroje jsou koncipovány na sběr účinných a ověřitelných dat. Zadruhé by takový přístup umožnil zemědělcům podobnou flexibilitu a inovativnost jako v přístupu zaměřeném na výsledek, neboť zemědělci by nejen vybírali z omezeného počtu různých agro-environmentálních plateb, ale měli by víc možností pro zlepšování výkonu udržitelnosti svého podniku, a to způsobem vhodným pro daný zemědělský podnik.

V tomto kontextu by se nástroje hodnocení udržitelnosti mohly používat dvojím základním způsobem (obr. 2):

1. K monitorování a ověřování skutečného dodržování zásad udržitelnosti zemědělských podniků a pro odpovídající přidělování plateb.
2. K budování kapacit zemědělců s cílem pochopit a neustále zlepšovat jejich dodržování zásad udržitelnosti způsobem přizpůsobeným individuálnímu kontextu jejich podniku.



Obrázek 2: Vstupní body pro nástroje hodnocení udržitelnosti do zemědělské politiky

Příležitosti, problémy a rizika zavádění nového platebního modelu za veřejné statky

Tato koncepce nabízí významné příležitosti k zužitkování výhod přístupů zaměřených na výsledek, jako je využívání inovačního potenciálu zemědělců, jejich motivování, spravedlivé odměňování a adaptaci na konkrétní situace. Současně by výhody přístupů zaměřených na činnost, založené na předepsaných postupech, mohly umožnit snadné monitorování a kontrolu. To by pak pomohlo spravedlivému odměňování zemědělců, kteří mezitím poskytují společnosti veřejné statky a další služby. Toto by také přispělo ke snižování nežádoucích vedlejších účinků přelévání plateb SZP majitelům půdy nebo nákupům zemědělských produktů. Zemědělci by se navíc mohli svobodně rozhodovat o celkovém portfoliu potravin a společenských služeb, které chtějí poskytovat, ať už na trh nebo pro společnost.

Nicméně, konkrétní zavádění takové koncepce působí jisté problémy. Zprv, ukazatele používané nástrojem na hodnocení udržitelnosti musí být důkladně propracované, odůvodněné a platné. Z toho důvodu musí mít ukazatele, které je třeba použít, podporu a zázemí v solidních vědeckých důkazech. Existuje poměrně rozsáhlý soubor ukazatelů, pro které jsou již vědecké důkazy k dispozici. Ale u ostatních stále přetrvává potřeba ověření a výzkumu, který by poskytl důkazy o vazbě mezi zemědělskými postupy a odpovídajícím dopadem na udržitelnost.

Zadruhé je to zejména potřeba posoudit konkrétní ekologické a společensko-kulturní kontexty různých členských států při budování společného rámce s dodatečným

prostorem pro zohlednění regionálních a místních specifíků. Některé koncepce týkající se udržitelného zemědělství jsou navíc subjektivní a normativní. Současné nástroje hodnocení udržitelnosti nabízejí širokou škálu různých přístupů pro výpočet stupně dosažení daného cíle zemědělskými podniky. Zejména s ohledem na společensko-ekonomické cíle nebyly vyřešeny zásadní koncepční otázky. Dosažení širokého konsenzu mezi zúčastněnými stranami a odborníky s ohledem na příslušné algoritmy bude rozhodující.

Stejně jak v případě každého nového přístupu se i zde objevují rizika spojená s novým platebním systémem. Zatímco přímé dopady na jednotlivé zemědělské podniky lze modelovat, na úrovni zemědělského sektoru se mohou objevovat neočekávané dopady nového systému. Mohou být například ovlivněny trhy zemědělských produktů, což povede k vyšším cenám potravin a potenciálně ke zvýšení objemu dovozu ze zemí s rozdílnými standardy a požadavky. Dále budou někteří zemědělci negativně ovlivněni změnou platebního modelu SZP a tak lze očekávat, že tyto zemědělci se proti novému modelu postaví. To přináší nebezpečí rozředování obsahu celé koncepce ze strany různých skupin zúčastněných stran, které se mohou domnívat, že mají zájem udržovat status quo.

6. Závěry

Z rozboru odborné literatury docházíme k závěru, že je nutné dále pracovat na úplném pochopení nového modelu k monitorování, hodnocení a odměňování zemědělců za jejich poskytování veřejných statků jako integrované součásti SZP. K mezerám ve výzkumu účinnosti a efektivnosti poskytování veřejných statků a služeb v rámci EU politického rámce SZP, které vyžadují další rozbor s cílem pochopit nový přístup k platbám, patří:

- Opatření Pilíře 1 a 2, plánované k poskytování většího objemu veřejných statků společnosti, nejsou ani účinné, ani efektivní. Existuje totiž nedostatek rozpracovaných koncepcí, jak by měla být zefektivněna Agro-environmentální opatření a další politické nástroje koncipované k řešení společensko-ekonomických problémů.
- Doposud byla většina studií zaměřena na environmentální veřejné statky a služby dodávané společnosti zemědělskými podniky. Socio-ekonomické služby v kontextu diskuse o poskytování veřejných statků zůstávají nedostatečně rozvinutou oblastí. Ekonomická koncepce veřejných statků je na tyto aspekty použitelná jen zčásti, neboť mnohé z těchto služeb (např. zaměstnanost na venkově) nesplňují ani zásadu nevylučitelnosti ani koncept nekonkurování.
- Systémy zaměřené na výsledek jsou považovány za prostředek k navýšení účinnosti Agro-environmentálních opatření, avšak vědecké důkazy jsou vzácné s výjimkou jejich současného převládajícího využívání k ochraně biodiverzity. Ale tyto přístupy je třeba dále rozvíjet ve snaze zhodnotit, zda náklady transakce, které mohou být značné, lze odůvodnit zvýšenou účinností opatření a zda lze tento přístup rozvíjet pro potřeby i dalších cílů kromě opatření na ochranu biodiverzity. Také je třeba se poučit ze zkušeností současného a předešlého programovacího období z hlediska jednotlivých a víceúčelových opatření 'zaměřených na činnost'.

- Zefektivňování politik a zdůvodňování objemu veřejných prostředků investovaných do Agro-environmentálních opatření a opatření týkajících se změny klimatu vyžaduje důkladné monitorování a hodnocení na základě ekologických či environmentálních výsledků. Avšak propojení poskytování veřejných statků ze strany zemědělců s platbami bude vyžadovat monitorování na úrovni zemědělského podniku či pozemku. Je třeba zhodnotit, zda by bylo možné využít Agro-environmentální indikátory EU (AEI) pro mapování a monitorování na úrovni jednotlivých zemědělských podniků.
- Dále by se měly vyhodnotit údaje ze specifických souborů indikátorů na úrovni zemědělského podniku, které měří poskytování veřejných statků (např. Repro, SMART) z pohledu, do jaké míry by prvky takových souborů indikátorů mohly doplnit monitorovací systém EU, včetně Agro-environmentálních indikátorů EU a Integrovaného administrativního a kontrolního systému SZP (IACS). To však bude vyžadovat obecnější přístup k zajištění srovnatelnosti mezi různými typy zemědělských podniků v různých regionech.
- Odborná literatura zdůrazňuje význam školení a poradenství pro zvýšení účinnosti Agro-environmentálních opatření. K zajištění dalšího pokroku musí být proplácení finančních pobídek pro poskytování veřejných statků doplněno dalšími podpůrnými opatřeními, včetně poradenských a školicích služeb. Zemědělci musí vědět, jaké postupy a možnosti mohou využít ke zlepšování jejich celkové udržitelnosti. Doposud jsou k dispozici jen omezené výsledky výzkumu, jaké nástroje (např. zda na základě nástroje RISE nebo PG-Tool) by byly žádoucí pro to, aby Agro-environmentální opatření šla ruku v ruce s rozvojem strategie daného zemědělského podniku. Konkrétně je nezbytné zajistit, jak by si zemědělci mohli monitorovat svůj vlastní environmentální, ekonomický a sociální výkon a tak si nastavovat cíle pro jejich stálé zlepšování při poskytování veřejných statků společnosti.
- Řídící struktury pro systém vedoucí k propojenější/integrovanější SZP nebyly zkoumány. V současné době je přístup „příkazů a následné kontroly“ u rozšířenějších „světlezelených“ agro-environmentálních opatření spravován odděleně od poradenských a školicích služeb, zatímco méně běžné „tmavozelené“ platby mají tendenci se více přizpůsobit potřebám uživatele společně s vyhrazenými službami, které jsou k dispozici. Nové řídicí struktury, které umožňují snadnější administraci, kontrolu a ověřování plateb za poskytování veřejných statků a které jsou doplněny poradenskými a školicími službami pro zemědělské podniky k zabezpečení integrovaného přístupu vyžadují další posouzení. Posouzení by mělo zahrnovat průzkum těchto struktur v různých národních a regionálních podmínkách.

Tento komentář ke koncepci vypracoval Výzkumný ústav ekologického zemědělství (FiBL) pro Mezinárodní federaci hnutí ekologického zemědělství EU (IFOAM EU).



IFOAM EU

Rue du Commerce 124, BE -1000 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 280 12 23 - Fax: +32 2 735 73 81

info@ifoam-eu.org

www.ifoam-eu.org

Korespondenci zasílejte na adresu:

Stephen Meredith, Deputy Policy Manager

stephen.meredith@ifoam-eu.org

© 2017. IFOAM EU a FiBL



Tento komentář ke koncepci byl spolufinancován Evropskou unií v rámci Výkonné agentury pro malé a střední podniky (EASME). Jedinou zodpovědnou organizací za tento materiál je FiBL a IFOAM EU. EASME není zodpovědné za jakékoliv užití zde poskytnutých informací.

7. Literatura

- Baldock, D., Mottershead, D., 2017. Towards an integrated approach to livestock farming, sustainable diets and the environment: challenges for the Common Agricultural Policy and the UK. In: Policy, I.f.E.E. (Ed.). Institute for European Environmental Policy, London.
- Batáry, P., Dicks, L.V., Kleijn, D., Sutherland, W.J., 2015. The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management. *Conservation Biology* 29, 1006-1016.
- Bockstaller, C., Gaillard, G., Baumgartner, D., Freiermuth-Knuchel, R., Reinsch, M., Brauner, R., Unterseher, E., 2006. Abschlussbericht zum Projekt 04 - "Comete" 2002-2005: Betriebliches Umweltmanagement in der Landwirtschaft. Vergleich der Methoden INDIGO, KUL/USL, REPRO, SALCA. Grenzüberschreitendes Institut zur rentablen umweltgerechten Landbewirtschaftung (ITADA), Colmar.
- Buckwell, A., 2015. Where should the CAP go post-2020. *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy An Imperfect Storm* London: Rowman & Littlefield International, Ltd, 509-509.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), n.d. Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013.
- Burrell, A., 2009. The CAP: Looking Back, Looking Ahead. *Journal of European Integration* 31, 271-289.
- Burton, R.J.F., Schwarz, G., 2013. Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change. *Land Use Policy* 30, 628-641.
- Commission of the European Communities, 2006. Development of agri-environmental indicators for monitoring the integration of environmental concerns into the common agricultural policy In: Parliament, C.f.t.C.t.t.C.a.t.E. (Ed.), Brussels.
- Cooper, T., Hart, K., Baldock, D., 2009. Provision of public goods through agriculture in the European Union. Institute for European Environmental Policy London.
- Derissen, S., Quaas, M.F., 2013. Combining performance-based and action-based payments to provide environmental goods under uncertainty. *Ecological Economics* 85, 77-84.
- Dierking, U., Neumann, H., Beckmann, S., Metzner, J., 2016. Public good bonus - putting a price on environmental services provided by agriculture. DVL - Deutscher Verband für Landschaftspflege, Ansbach.
- Dodgson, J., Spackman, M., Pearman, A., Phillips, L., 2001. DTLR Multi-criteria analysis manual. National Economic Research Associates (NERA), London.
- European Commission, 2013a. Memo- CAP Reform – an explanation of the main elements. In: Commission, E. (Ed.). European Commission, Brussels.
- European Commission, 2013b. Overview of CAP Reform 2014–2020. *Agricultural Policy Perspectives*. Brief No 5, December 2013.
- European Commission, 2015. Integrating environmental concerns into the CAP. In: Commission, E. (Ed.), http://ec.europa.eu/agriculture/envir/cap_en.
- European Commission, 2016a. Communication: Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020 - An EU budget focused on results. COM(2016) 603 final. European Commission, Brussels.
- European Commission, 2016b. Communication: Next steps for a sustainable European future - European action for sustainability. COM(2016) 739 final. European Commission, Brussels.
- European Commission, 2017. Consultation on modernising and simplifying the common agricultural policy (CAP).
- European Court of Auditors, 2011. Is agri-environment support well designed and managed? (Special Report No 7). Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- European Union, 2013a. Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005, Official Journal of the European Union. In: Union, E. (Ed.), Brussels.
- European Union, 2013b. Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy and repealing Council Regulation (EC) No 637/2008 and Council Regulation (EC) No 73/2009, Official Journal of the European Union. In: Union, E. (Ed.), Brussels.
- European Union, 2016. Cork 2.0 Declaration "A Better Life in Rural Areas". Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat, 2016. Sustainable Development in the European Union. Eurostat, Brussels.
- Falkenberg, K., 2016. Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. EPSC Strategic Note 18. European Political Strategy Centre, Brussels.
- FAO, 2014. Sustainability Assessment of Food and Agriculture systems (SAFA). Available online at: <http://www.fao.org/nr/sustainability/sustainability-assessments-safa/en/>. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Rome.
- Fleury, P., Seres, C., Dobremez, L., Nettièr, B., Pauthenet, Y., 2015. "Flowering Meadows", a result-oriented agri-environmental measure: Technical and value changes in favour of biodiversity. *Land Use Policy* 46, 103-114.
- Forstner, B., Deblitz, C., Kleinhanss, W., Nieberg, H., Offermann, F., Röder, N., Salamon, P., Sanders, J., Weingarten, P., 2012. Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie* 04/2012.
- Gerrard, C.L., Smith, L., Padel, S., Pearce, B., Hitchings, R., Cooper, N., 2011. OCIS Public Goods Tool Development.
- Grenz, J., Thalmann, C., Stämpfli, A., Studer, C., Häni, F., 2009. RISE, a method for assessing the sustainability of agricultural production at farm level. *Rural Development News* 1/2009, 5-9.
- Griggs, D., Stafford-Smith, M., Gaffney, O., Rockström, J., Öhman, M.C., Shyamsundar, P., Steffen, W., Glaser, G., Kanie, N., Noble, I., 2013. Policy: Sustainable development goals for people and planet. *Nature* 495, 305-307.
- Hák, T., Janoušková, S., Moldan, B., 2016. Sustainable Development Goals: A need for relevant indicators. *Ecol. Indicators* 60, 565-573.
- Hampicke, U., 2013. Agricultural Conservation Measures - Suggestions for their Improvement. *GJAE* 62, 203-214.
- Hart, K., 2015a. The Fate of Green Direct Payments in the CAP Reform Negotiations. In: Swinnen, J.F.M. (Ed.), *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy*, p. 245.
- Hart, K., 2015b. Green direct payments: implementation choices of nine Member States and their environmental implications.
- Hauck, J., Schleyer, C., Winkler, K.J., Maes, J., 2014. Shades of greening: reviewing the impact of the new EU agricultural policy on ecosystem services. *Change and Adaptation in Socio-Ecological Systems* 1, 51-62.
- Hodge, I., Reader, M., 2010. The introduction of Entry Level Stewardship in England: Extension or dilution in agri-environment policy? *Land Use Policy* 27, 270-282.
- Hülsbergen, K.-J., 2003. *Entwicklung und Anwendung eines Bilanzierungsmodells zur Bewertung der Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Systeme*. Shaker, Aachen.
- IFOAM EU Group, 2017. A CAP for healthy farms, healthy people, healthy planet. Public money must deliver public goods. . IFOAM EU Group, Brussels.

- Keenleyside, C., Radley, G., Tucker, G., Underwood, E., Hart, K., Allen, B., Menadue, H., 2014. Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014–20. Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV. B. Institute for European Environmental Policy, Institute for European Environmental Policy, London.
- Kleijn, D., Baquero, R.A., Clough, Y., Diaz, M., De Esteban, J., Fernandez, F., Gabriel, D., Herzog, F., Holzschuh, A., Johl, R., Knop, E., Kruess, A., Marshall, E.J., Steffan-Dewenter, I., Tschamntke, T., Verhulst, J., West, T.M., Yela, J.L., 2006. Mixed biodiversity benefits of agri-environment schemes in five European countries. *Ecol Lett* 9, 243-254; discussion 254-247.
- Meyer, C., Reutter, M., Matzdorf, B., Sattler, C., Schomers, S., 2015. Design rules for successful governmental payments for ecosystem services: Taking agri-environmental measures in Germany as an example. *Journal of Environmental Management* 157, 146-159.
- Morison, J., Hine, R., Pretty, J., 2005. Survey and Analysis of Labour on Organic Farms in the UK and Republic of Ireland. *International Journal of Agricultural Sustainability* 3, 24-43.
- Nitsch, H., Bogner, D., Dubbert, M., Fleury, P., Hofstetter, P., Knaus, F., Rudin, S., Šabec, N.D., Schmid, O., Schramek, J., Stöckli, S., Vincent, A., Wezel, A., 2014. Review on result-oriented measures for sustainable land management in alpine agriculture & comparison of case study areas (Report of Work package 1). MERIT RURAGRI Research Programme 2013-2016.
- Pacini, G.C., Merante, P., Lazzarini, G., Van Passel, S., 2015. Increasing the cost-effectiveness of EU agri-environment policy measures through evaluation of farm and field-level environmental and economic performance. *Agricultural Systems* 136, 70-78.
- Pe'er, G., Dicks, L.V., Visconti, P., Arlettaz, R., Báldi, A., Benton, T.G., Collins, S., Dieterich, M., Gregory, R.D., Hartig, F., Henle, K., Hobson, P.R., Kleijn, D., Neumann, R.K., Robijns, T., Schmidt, J., Shwartz, A., Sutherland, W.J., Turbé, A., Wulf, F., Scott, A.V., 2014. EU agricultural reform fails on biodiversity. *Science* 344, 1090-1092.
- Sabatier, R., Doyen, L., Tichit, M., 2012. Action versus Result-Oriented Schemes in a Grassland Agroecosystem: A Dynamic Modelling Approach. *PLoS One* 7, 12.
- Sanders, J., 2013. Evaluation of the EU legislation on organic farming. Evaluation of the EU legislation on organic farming, Braunschweig.
- Schader, C., Baumgart, L., Landert, J., Muller, A., Ssebunya, B., Blockeel, J., Weissshaidinger, R., Petrasek, R., Mészáros, D., Padel, S., Gerrard, C., Smith, L., Lindenthal, T., Niggli, U., Stolze, M., 2016. Using the Sustainability Monitoring and Assessment Routine (SMART) for the Systematic Analysis of Trade-Offs and Synergies between Sustainability Dimensions and Themes at Farm Level. *Sustainability* 8, 274.
- Schader, C., Grenz, J., Meier, M.S., Stolze, M., 2014a. Scope and precision of sustainability assessment approaches to food systems. *Ecol. Soc.* 19, 42.
- Schader, C., Lampkin, N., Christie, M., Nemecek, T., Gaillard, G., Stolze, M., 2013. Evaluation of cost-effectiveness of organic farming support as an agri-environmental measure at Swiss agricultural sector level. *Land Use Policy* 31, 196-208.
- Schader, C., Lampkin, N., Muller, A., Stolze, M., 2014b. The role of multi-target policy instruments in agri-environmental policy mixes. *J. Environ. Manage.* 145, 180-190.
- Schenk, A., Hunziker, M., Kienast, F., 2007. Factors influencing the acceptance of nature conservation measures - A qualitative study in Switzerland. *Journal of Environmental Management* 83, 66-79.
- Schwarz, G., Moxey, A., McCracken, D., Huband, S., Cummins, R., 2008. An analysis of the potential effectiveness of a Payment-by-Results approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environment Schemes. L. UP Group, 108.

- Stolze, M., Frick, R., Schmid, O., Stöckli, S., Bogner, D., Chevillat, V., Dubbert, M., Fleury, P., Neuner, S., Nitsch, H., Plaikner, M., Schramek, J., Tasser, E., Vincent, A., Wezel, A., 2015. Result-oriented Measures for Biodiversity in Mountain Farming – A Policy Handbook. Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick.
- Stolze, M., Sanders, J., Kasperczyk, N., Madsen, G., Meredith, S., 2016. CAP 2014-2020: Organic farming and the prospects for stimulating public goods. IFOAM EU., Brussels.
- Vrolijk, H., Poppe, K., Keszthelyi, S., 2016. Collecting sustainability data in different organisational settings of the European Farm Accountancy Data Network. *Studies in Agricultural Economics* 118, 138-144.
- Wąs, A., Zawalińska, K., Britz, W., IRWiR, P., 2014. Impact of 'greening' the Common Agricultural Policy: Evidence from selected countries based on CAPRI model. EAAE Congress 'Agri-Food and Rural Innovations for Healthier Societies', Ljubljana, Slovenia.
- WCED, 1987. Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development. In: World Commission on Environment and Development (Ed.), Annex to General Assembly document A/42/427 Development and International Co-operation: Environment New York.
- Westhoek, H., van Zeijts, H., Witmer, M., van den Berg, M., Overmars, K., van der Esch, S., van der Bilt, W., 2012. Greening the CAP: An analysis of the effects of the European Commission's proposals for the Common Agricultural Policy 2014-2020. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.
- Westhoek, H.J., Overmars, K.P., van Zeijts, H., 2013. The provision of public goods by agriculture: Critical questions for effective and efficient policy making. *Environmental Science & Policy* 32, 5-13.
- Wezel, A., Zipfer, M., Aubry, C., Barataud, F., Heißenhuber, A., 2015. Result-oriented approaches to the management of drinking water catchments in agricultural landscapes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 1-20.
- Wustenberghs, H., Coteur, I., Debruyne, L., 2015. TempAg Pilot Activity 1.1. 1 Survey of Sustainability Assessment Methods.
- Zahm, F., Viaux, P., Vilain, L., Girardin, P., Mouchet, C., 2008. Assessing farm sustainability with the IDEA method – from the concept of agriculture sustainability to case studies on farms. *Sust. Dev.* 16, 271-281.