



Rozwój debaty o zrównoważonym rolnictwie w UE

Melchior Szczepanik

Parlament Europejski zaaprobował w październiku br. cele postawione przez Komisję Europejską w strategii „Od pola do stołu”. Zwiększa to prawdopodobieństwo realizacji zamierzeń mających ograniczyć negatywne skutki rolnictwa dla klimatu i środowiska. Szczegóły strategii będą jeszcze przedmiotem negocjacji, a większość państw członkowskich odnosi się do planowanych działań z mniejszym entuzjazmem niż eurodeputowani. O spowolnienie tempa zmian zabiegają przedstawiciele niektórych sektorów związanych z przemysłem rolno-spożywczym.

W maju 2020 r. Komisja Europejska (KE) [przedstawiła strategię „Od pola do stołu”](#) (Farm to fork, F2F). Jest ona elementem kluczowego dla Unii projektu Zielonego Ładu, a jej celem jest nadanie rolnictwu bardziej zrównoważonego charakteru. KE zaproponowała m.in. ograniczenie ilości wykorzystywanych środków ochrony roślin i nawozów oraz poszerzenie areału upraw ekologicznych. W najbliższych latach opublikuje szereg propozycji legislacyjnych mających nadać tym zamierzeniom moc prawną.

Kontekst. Organizacje ekologiczne, instytucje akademickie i część środowisk politycznych (przede wszystkim Zieloni) coraz bardziej zdecydowanie krytykują szkodliwe dla środowiska i klimatu efekty rolnictwa intensywnego, wykorzystującego znaczne ilości nawozów i pestycydów. Przedmiotem krytyki są także pewne aspekty produkcji, handlu i konsumpcji żywności (np. popularność szkodliwych dla zdrowia produktów wysokoprzetworzonych). Działania UE i państw członkowskich, mające odwrócić negatywne trendy, są często oceniane jako nieskuteczne. Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w sprawozdaniu opublikowanym w czerwcu br. ocenił, że znaczne fundusze zainwestowane w realizację celów klimatycznych w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) przyniosły znikome efekty – generowane przez rolnictwo emisje gazów cieplarnianych (10% emisji w UE) od 2010 r. nie maleją. ETO zwrócił uwagę, że podczas gdy większość emisji jest efektem hodowli zwierząt, WPR nie promuje ograniczenia ani pogłowia, ani konsumpcji mięsa. Podobnie krytyczny był przedstawiony przez tę instytucję w ub.r. bilans działań w zakresie ochrony

bioróżnorodności, a także monitorowania wykorzystywania środków ochrony roślin i promowania ich ograniczenia.

Większość państw członkowskich z rezerwą podchodzi do wyznaczania bardziej ambitnych celów WPR w zakresie ochrony środowiska i klimatu oraz do wzmocnienia warunkowości poprzez uzależnienie części dopłat dla rolników od wypełnienia przez nich konkretnych zobowiązań. Główną przyczyną jest obawa o utratę funduszy w przypadku niepełnej realizacji wymagań. Wstępne porozumienie w kwestii reformy WPR, uzgodnione w czerwcu br. przez przedstawicieli Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady UE, zakłada co prawda, że polityka ta ma być wdrażana zgodnie z założeniami F2F, jednak wymogi związane z ochroną środowiska i klimatu zostały złagodzone w porównaniu do [propozycji KE z 2018 r.](#)

Spór o koszty i korzyści. KE przedstawiła strategię „Od pola do stołu” bez kompleksowej oceny skutków jej wdrożenia. Takie oceny mają pojawić się później, wraz z projektami aktów prawnych. Środowiska krytyczne wobec strategii powoływały się na analizę Wspólnego Centrum Badawczego (JRC), ciała doradczego KE, która wskazywała, że choć realizacja celów F2F może doprowadzić do redukcji emisji, konsekwencją może być także spadek produkcji i wzrost cen. Zagrożenia dla bezpieczeństwa żywnościowego Unii podkreślała COPA-COGECA, wpływowa organizacja skupiająca głównie wielkoobszarowych rolników, wraz z szeregiem innych stowarzyszeń reprezentujących m.in. hodowców oraz producentów nawozów, pasz i środków ochrony roślin.

BIULETYN PISM

Komisja zaznaczyła, że studium JRC nie jest kompleksową oceną skutków strategii, a wykorzystany model analityczny nie uwzględnia ważnych czynników, np. zmian po stronie popytowej. Ograniczenie marnowania żywności i spożycia mięsa sprawi, że mniejsza produkcja nie zagrazi bezpieczeństwu żywnościowemu, a większe wsparcie finansowe dla zrównoważonego rolnictwa zabezpieczy rolników przed spadkiem dochodów. Organizacje pozarządowe popierające strategię podkreślały natomiast, że analizy krytyczne nie uwzględniały rosnących kosztów utrzymywania status quo, wynikających np. z coraz częstszych katastrof naturalnych, postępującej degradacji środowiska czy ograniczenia bioróżnorodności.

PE przyjął rezolucję aprobującą cele F2F z zaznaczeniem, że wraz z projektami aktów prawnych KE musi przedstawić analizę skutków nowych zobowiązań. Stanowisko to poparło 65% posłów, jednak głosowania nad poprawkami pokazują, że istnieją wśród nich różnice zdań. Frakcja chadecka, najlichniesza w izbie, chciała złagodzić część wymagań, m.in. usunąć wzmiankę o wiążących celach dotyczących ograniczenia o połowę wykorzystywanych pestycydów. W związku z niepowodzeniem tych zabiegów 40% chadeków głosowało przeciw rezolucji lub wstrzymało się od głosu. Kontrowersje wzbudziła zawarta w tekście krytyka nadmiernego spożycia mięsa. Postulat usunięcia tego punktu, poparty przez deputowanych centroprawicowych, odrzucono większością zaledwie 19 głosów.

Wymiar międzynarodowy. W PE i wśród państw członkowskich dominuje przekonanie, że zmiany w rolnictwie europejskim muszą być związane z międzynarodową promocją unijnych norm i ograniczeniem dostępu do wspólnego rynku tych produktów, które ich nie spełniają. Parlament wezwał do modyfikacji istniejących umów handlowych oraz do włączania do nowych porozumień klauzul zobowiązujących partnerów handlowych UE do przestrzegania porównywalnych z unijnymi standardów produkcji rolnej. W rezolucji posłowie zaznaczyli również, że ratyfikacja [umowy handlowej z Mercosurem](#) jest obecnie niemożliwa, ponieważ nie spełnia ona tego warunku. Sposób pogodzenia relacji handlowych z promocją zrównoważonego rozwoju jest kwestią silnie polaryzującą główne siły polityczne. Poprawkę poparło tylko 56% posłów, a żadna z trzech największych frakcji (chadecka, socjaldemokratyczna i centrowo-liberalna) nie zaprezentowała jednolitego stanowiska.

Krytycznie do unijnych planów odnosi się Departament Rolnictwa Stanów Zjednoczonych. Przygotowana przez niego analiza wskazuje na zagrożenie spadkiem produkcji rolnej w UE, a także w innych państwach, które

zdecydowałyby się na przyjęcie unijnych standardów. Można jednak przypuszczać, że za amerykańską krytyką stoi nie tylko obawa o spadek światowej produkcji żywności, lecz także o powstanie barier dla amerykańskiego eksportu w konsekwencji upowszechnienia unijnego podejścia do rolnictwa.

Wnioski i perspektywy. Poparcie PE wzmacnia Komisję w dążeniu do realizacji F2F. Jednak sceptycyzm większości państw członkowskich wobec wiążących zobowiązań środowiskowych, a także podziały w PE co do kilku kluczowych celów strategii pokazują, że zakres wymagań, które zostaną postawione państwu, może zostać jeszcze ograniczony. Planowane działania uderzają w interesy silnych i dobrze zorganizowanych gałęzi przemysłu, które będą kontynuować kwestionowanie korzyści ze strategii i dążyć do jej modyfikacji.

Miernikiem determinacji państw członkowskich w odniesieniu do reform będą plany strategiczne dotyczące WPR, które mają być przedstawione do końca roku. Ich analiza pokaże, w jakim stopniu państwa chcą wykorzystać fundusze unijne na wsparcie promowanej w F2F ewolucji rolnictwa.

Jednym z warunków sukcesu strategii jest zmiana zachowań konsumenckich. Upowszechnienie zdrowszych nawyków żywieniowych nie tylko zwiększy popyt na produkty rolnictwa ekologicznego, może także przynieść spadek kosztów ochrony zdrowia. Według danych z 2019 r. ponad połowa obywateli UE zmagają się z nadwagą.

Skuteczna międzynarodowa promocja unijnych standardów ułatwi i przyspieszy wdrożenie F2F. Jednak USA i członkowie Mercosur mają odmienne zdanie na temat przyszłości rolnictwa i oskarżają UE o protekcjonizm. Bardziej otwarte na współpracę mogą być państwa afrykańskie, gdzie model intensywnego rolnictwa przemysłowego jest słabiej rozwinięty.

Produkty rolno-spożywcze stanowią ponad 14% wartości polskiego eksportu, a saldo w handlu nimi jest systematycznie dodatnie (od momentu akcesji do UE wzrosło osiemnastokrotnie). Może to zniechęcać do reformowania rolnictwa. Zagrożeniem dla produkcji rolnej są jednak konsekwencje zmian klimatu czy malejące zasoby wodne. Polska przeznaczala dotychczas względnie niski odsetek środków z WPR na cele środowiskowe i klimatyczne. Wyzwaniem będzie więc zaproponowanie w ramach zreformowanej WPR projektów, które spotkają się z zainteresowaniem rolników i skutecznie ograniczą emisje, wykorzystanie pestycydów, a także będą stanowiły wsparcie dla bioróżnorodności.