



Wpływ wojny na Ukrainie na debatę o przyszłości europejskiego rolnictwa

Melchior Szczepanik

Wojna na Ukrainie spowodowała zaostrzenie sporu o przyszłość rolnictwa UE. Lobby dużych producentów rolnych zabiega o rewizję celów i harmonogramu zielonej transformacji. Jej przyspieszenia domagają się organizacje ekologiczne, które podkreślają negatywne konsekwencje zależności rolnictwa od importowanych nawozów, paliw i pasz. Większość państw członkowskich w obliczu rosnącej niestabilności politycznej i gospodarczej ogranicza ambicje przyjaznych środowisku reform sektora rolnego.

Zakłócenia wymiany handlowej związane z rosyjską inwazją na Ukrainę wpłynęły na ożywienie debaty o transformacji europejskiego rolnictwa. Eksport Rosji i Ukrainy stanowi 34% światowego handlu pszenicą i 77% handlu olejem słonecznikowym. Udział Rosji i Białorusi w rynku nawozów potasowych wynosi 37%. Rosja produkuje również kilkanaście procent sprzedawanych na świecie nawozów azotowych i fosforowych. Ograniczenie importu z tych państw – spowodowane przez działania wojenne i sankcje – nie zagraża dostępności żywności w UE, pogłębia jednak zauważalny już przed wojną trend wzrostu cen środków produkcji rolno-spożywczej: gazu, ropy, nawozów i zbóż (patrz tabela). To z kolei może przełożyć się na spadek dochodów rolników i wzrost cen żywności. Poważne konsekwencje dla Unii może mieć także [niedobór zbóż w państwach rozwijających się, szczególnie w Afryce](#) i na Bliskim Wschodzie, które są bardziej zależne od dostaw z Rosji i Ukrainy.

Argumenty stron. COPA-COGECA, organizacja reprezentująca największych producentów rolnych, utrzymuje, że w sytuacji ograniczenia importu Unia musi zwiększyć własną produkcję. W związku z tym należy odłożyć i częściowo zmodyfikować plany reform zawarte w [strategii „Od pola do stołu”](#) (*Farm to fork*, F2F), której intencją jest nadanie rolnictwu europejskiemu bardziej zrównoważonego charakteru, m.in. poprzez zmniejszenie ilości wykorzystywanych nawozów i pestycydów. Zdaniem rolniczego lobby realizacja tych zamierzeń groziłaby zmniejszeniem plonów. Podobne stanowisko przedstawiały ugrupowania centroprawicowe w Parlamencie Europejskim

(PE), których przedstawiciele sugerowali odłożenie publikacji projektów aktów wdrażających F2F, a także rewizję celów zaproponowanych przez Komisję Europejską (KE). Grupa organizacji rolniczych z państw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym z Polski, zaproponowała złagodzenie zobowiązań środowiskowych i klimatycznych w ramach zreformowanej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), która ma wejść w życie w przyszłym roku.

Organizacje ekologiczne i centrolewica w PE odrzucają te postulaty. Przekonują, że zmiany klimatu i spadek populacji owadów zapylających są poważnym zagrożeniem dla rolnictwa, które wymaga szybkiego działania. Ich zdaniem kryzys związany ze wzrostem cen importowanych składników produkcji powinien stanowić dodatkowy impuls do ograniczenia ich użycia, tym bardziej że intensywne wykorzystywanie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin jest szkodliwe dla środowiska. Wskazują też, że z uwagi na wysoką produktywność europejskiego rolnictwa i niską jakość odłogów, potencjał zwiększenia produkcji unijnej jest niewielki, natomiast zwiększanie areалу upraw będzie stanowić dodatkowe zagrożenie dla bioróżnorodności. Rozwiązaniem problemu zmniejszonej podaży zbóż mogłoby być ograniczenie hodowli i przeznaczenie części zbóż wykorzystywanych w produkcji pasz czy biopaliw (między 50 a 60% upraw w UE) na pożywienie dla ludzi. W tym duchu wypowiada się również duża część środowisk akademickich. Ponad 800 naukowców podpisało apel, w którym wskazywali, że zwiększenie udziału produktów roślinnych w diecie, rozwój gospodarstw ekologicznych

BIULETYN PISM

i ograniczenie marnowania żywności mogą zapewnić bezpieczeństwo żywnościowe.

Silną polaryzację poglądów na tę kwestię odzwierciedlają wyniki głosowań nad poprawkami do rezolucji PE o bezpieczeństwie żywnościowym, którą przyjęto 24 marca br. Frakcja chadecka proponowała, by wezwać KE do ponownej analizy celów i harmonogramu wdrażania F2F. Poprawka zawierająca ten postulat została odrzucona różnicą 15 głosów (oponowali Zieloni, socjaldemokraci i większość frakcji centrowej). Ugrupowaniom prawicowym udało się jednak (nieznaczną przewagą głosów) wprowadzić do tekstu rezolucji propozycję dopuszczenia upraw oraz wykorzystania nawozów i środków ochrony roślin na obszarach proekologicznych (tj. obszarach ugorowanych lub na których prowadzone są uprawy służące bioróżnorodności). Przeworsowały one również poprawkę określającą, że zwiększenie (do 10%) powierzchni gospodarstw zdefiniowanej jako tereny sprzyjające bioróżnorodności – co zaplanowano w F2F – jest obecnie niemożliwe (różnica 6 głosów).

Reakcja KE i państw członkowskich. W deklaracjach i pracach KE widać dążenie do zaspokojenia oczekiwań obu stron. W zakresie działań o charakterze krótkoterminowym dominuje troska o wsparcie rolników i zwiększenie produkcji w UE. KE przeznaczyła 500 mln euro dla producentów, którzy zostali szczególnie dotknięci wzrostem cen nawozów i pasz. Pozwoliła państwom członkowskim na zwiększenie zaliczek wypłacanych rolnikom w ramach płatności bezpośrednich. Zasugerowała im również obniżenie podatku VAT na artykuły spożywcze, by osłabić presję inflacyjną. Z myślą o zwiększeniu produkcji KE zezwoliła na prowadzenie upraw na obszarach proekologicznych. Państwa mogą również zawiesić stosowanie niektórych kryteriów jakości sprowadzanych pasz, by ułatwić ich import.

KE odłożyła publikację dwóch projektów rozporządzeń: jedno z nich dotyczy redukcji wykorzystania środków ochrony roślin, drugie wprowadza wiążące cele w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych. Podkreśliła, że przedstawi wspomniane propozycje jeszcze w tym roku, a plany promocji bardziej zrównoważonego rolnictwa pozostają w mocy (w wydanym 23 marca br. komunikacie mówi wręcz o potrzebie „fundamentalnej reorientacji”), stanowią jednak cel długoterminowy. KE nie wydaje się natomiast zdeterminowana, by wykorzystać nowe okoliczności do przyspieszenia planowanych zmian. Stwierdza, że rosnące ceny nawozów mogą być impulsem do redukcji ich użycia, ale zaznacza jednocześnie, że w krótkiej perspektywie niski koszt

i dostępność muszą być priorytetem. Zachęca państwa członkowskie do działań mających ograniczyć ilość zbóż przeznaczanych do produkcji biopaliw, nie odniosła się natomiast do propozycji zmniejszenia pogłowia zwierząt hodowlanych.

W KE widoczne są różnice zdań. Komisarz ds. rolnictwa Janusz Wojciechowski dość przychylnie odnosi się do postulatów zwiększenia produkcji w UE. Frans Timmermans, wiceprzewodniczący KE odpowiedzialny za zieloną transformację, oskarżył tymczasem przeciwników F2F o próbę wykorzystania wojny na Ukrainie jako pretekstu do zablokowania zmian w rolnictwie.

Większość państw członkowskich pozytywnie przyjęła zabiegi o zwiększenie produkcji i zawieszenie wdrażania F2F. Jeszcze przed rozpoczęciem rosyjskiej inwazji proponowane przez KE tempo ekologicznej transformacji rolnictwa budziło wątpliwości wielu rządów. Ich odzwierciedlenie można odnaleźć w złożonych pod koniec ub.r. krajowych planach wdrażania zreformowanej WPR. KE, która pod koniec kwietnia opublikowała uwagi do planów, zarzuca państwom (m.in. Francji, Hiszpanii i Polsce) niewystarczające ambicje w zakresie zmian przyjaznych klimatowi i środowisku.

Wnioski i perspektywy. Wojna obnażyła słabości rolnictwa intensywnego, zależnego od środków produkcji pochodzących w przeważającej części z importu. Dla organizacji ekologicznych ta sytuacja stanowi argument za przyspieszeniem transformacji rolnictwa, która byłaby nie tylko przyjazna dla środowiska, ale również uodporniła je na niesprzyjające uwarunkowania międzynarodowe. Najwięksi producenci rolni utrzymują z kolei, że szybkie tempo transformacji ograniczy zdolności produkcyjne Unii. Kwestia ta głęboko podzieliła PE, a rozdziewięki są widoczne również wewnątrz Komisji. Lobby przemysłu rolno-spożywczego udało się wykorzystać nowe okoliczności do przeforsowania części swoich postulatów – choć zielona transformacja rolnictwa pozostaje ważnym celem UE, jest wysoce prawdopodobne, że będzie postępowała wolniej.

Takie podejście odpowiada większości państw członkowskich. W okresie politycznej niestabilności i szybko rosnącej inflacji rządzący wolą unikać zmian, które w imię długoterminowych korzyści wymagałyby zwiększenia obciążeń odczuwanych przez obywateli. Na końcowym etapie dyskusji o sposobach wdrażania WPR rządy będą zapewne powoływać się na problemy związane z załamaniem importu ze wschodu, by uzasadnić ograniczone ambicje środowiskowe.

BIULETYN PISM

Procentowy wzrost cen wybranych produktów

Stan na koniec marca 2022 r.

Typ produktu	W ujęciu miesiąc do miesiąca	W ujęciu rok do roku
Pszenica	39,6	64,6
Kukurydza	42,5	61,3
Nawozy (średnia dla różnych typów)	20,7	128,1
Gaz	55,7	591,9
Ropa naftowa	20,7	77,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej