

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJECU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA O TEMI „Osiguravanje dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva”

(COM(2022) 590 final)

(2023/C 184/21)

Izvjestitelj: **Arnold PUECH d'ALISSAC**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 9.12.2022.
Pravna osnova:	članak 304 Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za poljoprivrednu, ruralni razvoj i okoliš
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	23.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	170/3/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja komunikaciju Komisije o osiguravanju dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva jer je globalna kriza s gnojivima, koja je započela početkom 2021. i pogoršala se nakon izbijanja rata u Ukrajini, posebno izražena u Europi gdje se poljoprivrednici suočavaju i s rekordnim cijenama i s nestašicom zaliha. Aktualna situacija prijetnja je europskoj poljoprivredi i globalnoj sigurnosti opskrbe hranom.

1.2. EGSO naglašava da su potrebne hitne mjere na nacionalnoj razini kako bi se ograničio učinak krize s gnojivima. Osim mogućnosti izravne potpore najpogođenijim proizvođačima dušika i poljoprivrednicima putem državnih potpora (koje podliježu proračunskim ograničenjima, povećavaju rizik od narušavanja tržišnog natjecanja i za koje bi trebali biti propisani uvjeti), EGSO smatra da su potrebne korektivne mjere kako bi se poboljšalo funkcioniranje tržišta gnojiva EU-a jer će one vjerojatno imati veći učinak na poljoprivrednike i biti troškovno učinkovitije za porezne obveznike.

1.3. Kako bi se riješilo pitanje opskrbe gnojivom i cijena gnojiva olakšavanjem uvoza i domaćeg tržišnog natjecanja, EGSO preporučuje poduzimanje mjera koje uključuju obustavu uvoznih carina EU-a na sva gnojiva, olakšavanje logistike gnojiva i regulatornu fleksibilnost.

1.4. EGSO također smatra da su potrebne srednjoročne mjere kako bi se ograničila ovisnost EU-a o uvoznim anorganskim gnojivima i smanjio ekološki otisk gnojidbe usjeva. Cilj tih mjer trebao bi biti ograničavanje upotrebe gnojiva povećanjem učinkovitosti biljnih hranjivih tvari, djelomična zamjena sintetičkih gnojiva recikliranim stajskim gnojem i drugim otpadom te poboljšanje samodostatnosti Europe u proizvodnji gnojiva, a sve u interesu agroekološke transformacije poljoprivrede.

1.5. EGSO pozdravlja najavu osnivanja nove promatračke skupine za tržišta gnojiva (trebala bi se osnovati tijekom 2023.), s obzirom na to da se razina transparentnosti na europskom tržištu gnojiva mora povećati, i to redovitim objavljivanjem reprezentativnih cijena gnojiva na unutarnjem tržištu i izradom javnih statistika o proizvodnji i upotrebi gnojiva.

1.6. EGSO nadalje poziva na to da se pri donošenju novih mjer uzmu u obzir socijalni aspekti povezani s poljoprivrednicima (na koje cijene gnojiva snažno utječu), potrošačima hrane (koji se suočavaju s inflacijom cijena hrane) i radnicima u industriji.

1.7. Na međunarodnoj razini EGSO potiče EU da pojača mjeru protiv globalne nesigurnosti opskrbe hranom, uključujući promicanje transparentnosti, dostupnosti i učinkovite upotrebe gnojiva. Globalnu trgovinu gnojivima trebalo bi olakšati održavanjem otvorenih tržišta, izbjegavanjem izvoznih ograničenja i zabrana, povećanjem proizvodnje gnojiva u Europi i širenjem logističkih ruta.

2. Uvod i kontekst

2.1. Gnojiva se proizvode od triju osnovnih hranjivih tvari za rast biljaka: dušik (N), fosfor (P) i kalij (K).

2.2. Gnojiva je ključno sredstvo u velikom dijelu današnje poljoprivredne proizvodnje. Njihova dostupnost i cjenovna pristupačnost presudne su za sigurnost opskrbe hranom. Od početka 2021. došlo je do globalne krize povezane s anorganskim gnojivima, koja je u početku bila posljedica porasta potražnje nakon oporavka od pandemije bolesti COVID-19, a dodatno se pogoršala od ruske invazije na Ukrajinu zbog ograničenja opskrbe iz Rusije, Bjelarusa i Ukrajine, triju glavnih globalnih dobavljača gnojiva.

2.3. Kriza s gnojivima posebno je izražena u Europi jer je i. EU velik neto uvoznik gnojiva, ii. tržište gnojiva EU-a za dušik i fosfor zaštićeno uvoznim carinama kojima se domaće cijene podižu iznad globalnih cijena, iii. uvoz gnojiva iz Rusije, Bjelarusa i Ukrajine u EU, koji je prethodno činio 43 % uvoza u EU, znatno smanjen od ožujka 2022., iako EU nije službeno izdao nikakvu zabranu uvoza hrane i gnojiva iz Rusije.

2.4. Domaće cijene gnojiva porasle su do rekordnih razina (trostruko povećanje za mineralni dušik u studenome 2022. u odnosu na siječanj 2021.). Uz oskudnu opskrbu i odgođenu kupnju, to je dovelo do znatnog smanjenja upotrebe gnojiva u EU-u za žetvu 2022. (¹) i mogućeg manjka u nekoliko država članica u proljeće 2023., što će utjecati na žetvu 2023.

2.5. To se događa u kontekstu europskog zelenog plana i strategije „od polja do stola“ (²), koje je Europska komisija objavila u svibnju 2020., uključujući predložene ciljeve na razini EU-a za „smanjenje gubitaka hranjivih tvari za najmanje 50 % te će pritom osigurati da ne dođe do smanjivanja plodnosti tla“, čime „će se do 2030. upotreba gnojiva smanjiti za najmanje 20 %“.

3. Opće napomene

3.1. EGSO naglašava da su lako dostupna i cjenovno pristupačna gnojiva ključna za poljoprivrednu proizvodnju i sigurnost opskrbe hranom u Europi i svijetu. Nestašica gnojiva i prekomjerne cijene gnojiva dovode do smanjenja prinosa usjeva, ugrožavaju proizvodnju hrane i doprinose inflaciji cijena hrane na štetu europskih građana i čovječanstva.

3.2. Trenutačna kriza na tržištima gnojiva posebna je prijetnja u zemljama s niskim dohotkom, koje su snažno pogodjene nesigurnošću opskrbe hranom. Ta je prijetnja prisutna i u Europi, u kojoj ranjive skupine već imaju teškoća u pogledu cjenovne pristupačnosti hrane, a kriza s gnojivima može dovesti do smanjenja žetve, što bi utjecalo na globalnu sigurnost opskrbe hranom jer je EU jedan od glavnih proizvođača i izvoznika žitarica.

3.3. EGSO smatra da globalna nestašica gnojiva nije prouzročena samo visokom cijenom prirodnog plina već i neravnotežom između ponude i potražnje te logističkim ograničenjima. U EU-u to dodatno pogoršavaju visoka razina ovisnosti kontinenta o uvozu anorganskih gnojiva, uvozne carine EU-a i rat u Ukrajini.

Hitno djelovanje na domaćem terenu

3.4. Unatoč visokim cijenama gnojiva, čini se da je na troškovnu konkurentnost nekoliko proizvođača dušičnih gnojiva u EU-u utjecala iznimno visoka cijena prirodnog plina u Europi, koja je dosegnula sedam puta veću razinu od razine u SAD-u, dok je 2021. ta razina bila tri puta veća. Osim prioritetnog pristupa prirodnom plinu u slučaju racionalizacije plina, mogla bi biti korisna posebna potpora industriji dušika u EU-u na pojedinačnoj osnovi kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri iskoristili postojeći proizvodni kapaciteti, što je omogućeno izmijenjenim privremenim okvirom EU-a za državne potpore u kriznim situacijama. U tom je pogledu nužna gospodarska i socijalna uvjetovanost kako bi se izbjegli neočekivani učinci jer su neki proizvođači gnojiva povećali svoju dobit nakon izbijanja krize s gnojivima.

(¹) Europska komisija navodi da je „kombinacija suše i visokih cijena gnojiva, što je dovelo do nižih stopa primjene posebno fosfora i kalija (...) pridonijela nižim prinosima“ i padu od 8 % u žetvi žitarica u EU-u 2022. u odnosu na 2021. Izvor: Kratkoročni izgledi za poljoprivredna tržišta, Europska komisija, 5.10.2022.

(²) COM(2020) 381 final, 20.5.2020.

3.5. Korisnike gnojiva, a posebno poljoprivrednike i stručnjake za mješovite usjeve i stoku, koji čine 62 % troškova gnojiva u EU-u i 69 % potrošnje dušika⁽³⁾ u EU-u, teško je pogodila trenutačna kriza. Suočavaju se s manjom gotovinom za kupnju gnojiva prije žetve usjeva, kao i s troškovno-cjenovnim pritiskom jer više cijene poljoprivrednih proizvoda možda neće nadoknaditi učinak povećanih cijena gnojiva i drugih poljoprivrednih sirovina⁽⁴⁾. Stoga bi ciljana potpora korisnicima gnojiva, koja je omogućena izmijenjenim privremenim okvirom EU-a za državne potpore u kriznim situacijama, mogla pomoći u rješavanju krize.

3.6. Međutim, postoje velika proračunska ograničenja i prioritetno tržišno natjecanje u financiranju takve potpore iskoristavanjem pričuve EU-a za poljoprivredu u vrijednosti od 450 milijuna EUR za finansijsku godinu 2023. Financiranje takvih mjera putem nacionalnih strateških planova u okviru ZPP-a također nije odgovarajuća opcija jer su one upravo odobrene te bi za njihovu izmjenu trebalo mnogo vremena. Druga je mogućnost da se upotrebom državnih potpora povećaju nacionalna proračunska ograničenja i rizik od znatnog narušavanja tržišnog natjecanja među poljoprivrednicima iz različitih država članica. To je vidljivo iz činjenice da su do sada samo tri države članice provele programe potpore namijenjene kupnji gnojiva od strane poljoprivrednika u okviru ukupnog proračuna od 855 milijuna EUR.

3.7. EGSO smatra da su korektivne mjere **kojima se poboljšava funkcioniranje tržišta gnojiva u EU-u** stoga preporučljivije i isplativije za porezne obveznike. Takve hitne, privremene mjere trebale bi biti usmjerene i na opskrbu gnojivom i na cijene u Europi olakšavanjem uvoza i tržišnog natjecanja. Neka poduzeća koja proizvode gnojiva enormno povećavaju svoju dobit. Toj industriji moramo poslati pozitivnu i stratešku poruku želimo li da ta sredstva iskoristi za ulaganje u europske tvornice i time poveća našu stopu autonomije, što je cijena naše neovisnosti.

3.8. Na temelju prijedloga Europske komisije od 17. srpnja 2022., Uredbom Vijeća (EU) 2022/2465 od 12. prosinca 2022.⁽⁵⁾ predviđa se privremena suspenzija uvoznih carina za ureu i amonijak (osim za Rusiju i Bjelarus). EGSO pozdravlja tu odluku s obzirom na to da bi, osim partnera koji već imaju koristi od sporazuma o slobodnoj trgovini s EU-om (kao što su sjevernoafričke zemlje), takva suspenzija trebala pozitivno utjecati na druge velike izvore opskrbe (kao što su SAD te zemlje Srednje Azije i arapske zemlje Zaljeva). Međutim, Uredba je stupila na snagu prekasno da bi bila na snazi za sezonu 2022./2023. jer je većina uvoza uree isporučena ili naručena po iznimno visokim cijenama, a Vijeće ju je ograničilo na razdoblje od šest mjeseci umjesto na početne dvije godine. EGSO savjetuje Komisiji i Vijeću da Uredbu prošire na sljedeću sezonu i na sva gnojiva na bazi dušika i fosfora jer bi se time promicala dostupnost diversifikacijom opskrbe i smanjile domaće cijene gnojiva u EU-u.

3.9. Trebalo bi hitno provesti i druge mjere kako bi se riješilo pitanje funkcioniranja tržišta anorganskih gnojiva EU-a u području logistike i regulacije, uključujući i. poticanje poljoprivrednika i distributera gnojiva na ranu kupnju i upravljanje cjenovnim rizicima, ii. olakšavanje logistike uvoza u luke za plovila s gnojivima i prijevoz kamionima na unutarnjim plovnim putovima, iii. ujednačavanje nacionalnih tumačenja u pogledu dobavljača gnojiva s obzirom na ruske sankcije, iv. omogućivanje privremene fleksibilnosti u uredbama EU-a, uključujući Uredbu REACH, zakonodavstvo o prometu i Uredbu o proizvodima od gnojiva.

3.10. Europska komisija trebala bi na temelju tehničkih prijedloga Zajedničkog istraživačkog centra⁽⁶⁾ brzo predložiti zakonodavne mjere kojima se omogućuje sigurna uporaba prerađenog stajskog gnoja iznad praga utvrđenog za područja ugrožena nitratima Direktivom o nitratima (RENURE), čime bi se mogla u većoj mjeri zamijeniti sintetička gnojiva. Dok se taj novi prag ne uvede, EGSO preporučuje da se sadašnji najveći prag od 170 jedinica organskog dušika po hektaru godišnje primjenjuje na sve poljoprivrednike u EU-u.

Srednjoročno djelovanje na domaćem terenu

3.11. Kako je navedeno u Izvješću o strateškim predviđanjima za 2022.⁽⁷⁾, EGSO preporučuje smanjenje ovisnosti EU-a o uvozu hrane za životinje, gnojiva i drugih sirovina te predlaže definiciju otvorene strateške autonomije za prehrambene sustave koja bi se temeljila na proizvodnji hrane, radnoj snazi i pravednoj trgovini, uz sveobuhvatni cilj osiguravanja sigurnosti opskrbe hranom za sve građane i građanke EU-a putem zdrave, održive, otporne i pravedne opskrbe hranom.

⁽³⁾ Izvor: FADN, 2017.

⁽⁴⁾ Radi usporedbe, cijena amonijeva nitrata u Francuskoj u studenome 2022. bila je 203 % viša od cijene iz siječnja 2021. S druge strane, cijena za mljevenje pšenice u istom je razdoblju porasla za 45 %. Izvor: La Dépêche Le Petit Meunier.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32022R2465> (SL L 322, 16.12.2022., str. 81.).

⁽⁶⁾ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121636>.

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/hr/our-work/opinions-information-reports/opinions/strategic-foresight-report-2022>. (vidjeti SL, str. 45.).

3.12. Kad je riječ o gnojivima, iako je odmah potrebno poduzeti hitne mjere, EGSO smatra da bi trebalo provesti i dugoročnije mjere kako bi se optimizirala ovisnost europske poljoprivrede o uvezenim anorganskim gnojivima, uz istodobno smanjenje ekološkog otiska gnojidbe usjeva u Europi. Njihov bi cilj trebao biti i. optimizacija ukupne upotrebe gnojiva povećanjem učinkovitosti biljnih hranjivih tvari, što doprinosi manjim gubicima, ii. djelomična zamjena sintetičkih gnojiva većom upotrebom recikliranog stajskog gnoja i drugog otpada iz prehrambenog lanca, iii. poboljšanje samodostatnosti Europe u proizvodnji gnojiva. EGSO naglašava da je poljoprivreda u tranziciji i da će se s agroekologijom i konzervacijskom poljoprivredom nastaviti poboljšavati.

3.13. Potrebno je poboljšati učinkovitost biljnih hranjivih tvari kako bi se smanjila potrošnja gnojiva, kao i gubitak hranjivih tvari u vodi i zraku. To bi trebalo omogućiti smanjenje upotrebe gnojiva bez utjecaja na obujam proizvodnje. To se može postići poboljšanim praksama gnojidbe, uključujući upotrebu pokrovnih usjeva, odabir gnojiva (davanjem prednosti vrstama dušika na bazi nitrata i upotrebom inhibitora ureaze/nitrifikacije), upotrebu biostimulansa, kao i preciznu poljoprivrodu koja omogućuje optimalnu primjenu (podijeljena primjena, izračun bilance stanja, analiza tla i biljaka, biljni senzori, alati za potporu odlučivanju).

3.14. Uzgoj biljaka ključan je i za učinkovitost hranjivih tvari jer poboljšane sorte mogu apsorbirati manje hranjivih tvari, posebno dušika, za istu ubranu količinu. U tom pogledu EGSO smatra da bi trebalo razviti inovativne tehnologije i sjeme kako bi se uvijek mogla pružiti rješenja poljoprivrednicima koji se suočavaju s ograničenjima postojećih alata⁽⁸⁾.

3.15. Zamjena usjeva koji zahtijevaju hranjive tvari kao što su žitarice, uljana repica i šećerna repa biljkama s nižim potrebama za hranjivim tvarima, kao što su suncokret⁽⁹⁾ i mahunarke, trend je koji poljoprivrednici prirodno primjenjuju od 2021. i 2022.⁽¹⁰⁾ Međutim, to bi trebalo razmotriti s oprezom u okviru javne politike jer bi, s obzirom na odgovarajuće prinose suhe tvari i doprinose bjelančevinama po hektaru, takav potez mogao poremetiti poljoprivredna tržišta i ugroziti sigurnost opskrbe hranom.

3.16. Djelomična zamjena anorganskih gnojiva organskim gnojivima recikliranim iz stajskog gnoja i drugog organskog otpada također je važan srednjoročni cilj u EU-u⁽¹¹⁾. To će biti od koristi za tla (veći organski udio) i klimu (niže emisije iz proizvodnje sintetičkih dušičnih gnojiva) te smanjiti ovisnost o uvozu. Međutim, potencijal stajskog gnoja ne bi trebalo precijeniti jer se većina tog gnoja već reciklira, a dostupni resursi zemljopisno su ograničeni (regije sa strukturnim viškom za gnoj) i podliježu znatnim troškovima mobilizacije, prerade i prijevoza. Hranjive tvari iz ljudskog otpada uglavnom se ne koriste na poljoprivrednom tlu iako potencijalno sadrže 2 milijarde kg dušika⁽¹²⁾. Europska komisija trebala bi poticati i razvoj tehnika za dobivanje hranjivih tvari iz algi i kanalizacijskog mulja i sigurnu primjenu u poljoprivredi.

3.17. Kad je riječ o dušičnim gnojivima, promicanje alternativnih, nefosilnih načina proizvodnje amonijaka vrlo je važan dugoročni cilj jer bi se time smanjila ovisnost EU-a o plinu i njegov uglijčni otisak. Vodik iz obnovljivih izvora proizveden elektrolizom vode (samo iz električne energije iz obnovljivih izvora) u probnoj je industrijskoj fazi, dok se metanizacijom poljoprivrednih nusproizvoda i organskog otpada može proizvesti biometan za proizvodnju amonijaka i digestat koji se može upotrijebiti kao organsko gnojivo. Međutim, unatoč trenutačno visokoj tržišnoj cijeni amonijaka proizvedenog iz fosilnih goriva, obnovljive alternative nisu ni približno konkurentne te će biti potrebni vrijeme, napredak tehnologije i moguće znatne javne subvencije prije nego što dođu u industrijsku fazu.

3.18. EGSO pozdravlja najavu novog opservatorija za tržište gnojiva, koji će se osnovati 2023., i organizaciju savjetovanja s dionicima u području gnojiva u okviru stručne skupine Europskog mehanizma za pripravnost i odgovor na krize u području sigurnosti opskrbe hranom (EFSCM). EGSO također smatra da se visoka razina transparentnosti na tržištu gnojiva u EU-u može zajamčiti samo redovitim objavljivanjem reprezentativnih cijena na domaćem tržištu za niz NPK gnojiva, kao i izradom javnih statističkih podataka o potrošnji gnojiva.

⁽⁸⁾ SL C 194, 12.5.2022., str. 72.

⁽⁹⁾ Područje zasijano suncokretom u EU-u povećalo se za 750 000 ha, dok se površina za žitarice 2022. smanjila za istu veličinu.

⁽¹⁰⁾ SL C 75, 28.2.2023., str. 88.

⁽¹¹⁾ <https://www.eesc.europa.eu/hr/our-work/opinions-information-reports/information-reports/benefits-extensive-livestock-farming-and-organic-fertilizers-context-european-green-deal-egd-ir-information-report>.

⁽¹²⁾ Procjenjuje se da jedna osoba kroz mokraću godišnje izluci više od 4 kg dušika (Viskari i dr., 2018. – <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2018.00032/full>).

Socijalni aspekti

3.19. EGSO smatra da se u Komunikaciji ne uzimaju dovoljno u obzir socijalni aspekti povezani s dostupnošću i cjenovnom pristupačnošću gnojiva. Naime, poljoprivrednici (posebno maloposjednici) moraju platiti višu cijenu za gnojiva koja se možda neće isplatiti u trenutku žetve s obzirom na to da su kupnja i prodaja gnojiva nevezane. Osim toga, skuplja gnojiva djelomično su odgovorna za inflaciju cijena hrane, koja posebno pogodila najsiromašnija kućanstva. Naposljetku, na radne uvjete zaposlenika u europskoj industriji gnojiva utječe i gubici konkurentnosti, zatvaranje proizvodnje te visoka razina nesigurnosti s kojom se suočava taj sektor u EU-u.

Osiguravanje dostupnosti i cjenovne pristupačnosti gnojiva u svijetu

3.20. EGSO podržava napore Europske komisije, država članica, europskih finansijskih institucija, zemalja skupine G20, agencija UN-a i međunarodnih finansijskih institucija u borbi protiv globalne nesigurnosti opskrbe hranom, uključujući promicanje tržišta gnojiva zdravom konkurenjom i transparentnošću, dostupnošću gnojiva i njihovom djelotvornom upotrebljenošću.

3.21. Transparentnost na globalnom tržištu gnojiva od posebne je važnosti. EGSO potiče skupinu G20 da u svojem Sustavu informiranja o poljoprivrednom tržištu (AMIS) poboljša reprezentativnost svoje baze podataka o cijenama gnojiva, koja je trenutačno ograničena na četiri proizvoda i lokacije.

3.22. FAO i WTO nedavno su upozorili⁽¹³⁾ da će se globalna nestaćica gnojiva vjerojatno nastaviti 2023., što bi ugrozilo poljoprivredni proizvodnji i sigurnost opskrbe hranom, posebno u Africi. Globalnu trgovinu gnojivima trebalo bi hitno olakšati održavanjem otvorenosti tržišta, izbjegavanjem izvoznih ograničenja i zabrana, povećanjem proizvodnje gnojiva, širenjem logističkih ruta te povećanjem djelotvornosti gnojiva. EGSO pozdravlja međunarodne inicijative u tom pogledu, uključujući Skupinu za odgovor na globalne krize u području hrane, energije i financija (UN), Globalni savez za sigurnost opskrbe hranom (G7), FARM (EU, G7, Afrička unija) i Global Fertilizer Challenge (SAD, EU).

3.23. Visoke uvozne cijene hrane i gnojiva te poremećaji u lancima opskrbe doprinose hitnim potrebama platne bilance u određenim zemljama s niskim dohotkom. EU bi u tom pogledu trebao pojačati napore i bilateralno (Mehanizam za sigurnost i otpornost hrane) i putem multilateralnih inicijativa kao što su MMF-ov Fond za smanjenje siromaštva i rast (PRGT) i skup mjera za odgovor na šokove nastale zbog krize povezane s hranom.

Bruxelles, 23. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG

⁽¹³⁾ Global fertilizer markets and policies: a joint FAO/WTO mapping exercise (Globalna tržišta gnojiva i politike o gnojivima: zajednički pregled stanja koji su pripremili FAO i WTO), 14. studenoga 2022., https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_14nov22_e.htm.