

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Zagotavljanje razpoložljivosti in cenovne dostopnosti gnojil**

(COM(2022) 590 final)

(2023/C 184/21)

Poročevalec: **Arnold PUECH D'ALISSAC**

Zaprosilo	Evropska komisija, 9. 12. 2022
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	9. 3. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	23. 3. 2023
Plenarno zasedanje št.	577
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	170/3/4

## 1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja sporočilo Komisije o zagotavljanju razpoložljivosti in cenovne dostopnosti gnojil, saj je svetovna kriza na področju gnojil, ki se je začela v začetku leta 2021 in jo je vojna v Ukrajini še poslabšala, zlasti huda v Evropi, kjer se kmetje soočajo z rekordnimi cenami in motnjami v dobavi. Sedanje razmere ogrožajo evropsko kmetijstvo in svetovno prehransko varnost.

1.2 EESO poudarja, da so za omejitev posledic krize na področju gnojil potrebni nujni ukrepi na nacionalni ravni. Najbolj prizadete proizvajalce dušika in kmete je mogoče neposredno podpreti z državno pomočjo (ki je proračunsko omejena, lahko povzroči izkrivljanje konkurence in bi morala biti pogojena), EESO pa meni, da je treba poleg tega sprejeti še korektivne ukrepe za izboljšanje delovanja trga gnojil v EU. Ti bodo verjetno imeli večji vpliv na kmete, za davkoplačevalce pa bodo stroškovno učinkovitejši.

1.3 EESO svetuje, naj se za reševanje težav z dobavo in cenami gnojil olajšata uvoz in domača konkurenca. V ta namen priporoča sprejetje ukrepov, ki vključujejo začasno opustitev uvoznih tarif EU za vsa gnojila, olajšanje logistike na področju gnojil in regulativno prožnost.

1.4 EESO meni tudi, da je treba sprejeti srednjeročne ukrepe za omejitev odvisnosti EU od uvoženih mineralnih gnojil in za zmanjšanje okoljskega odtisa gnojenja kmetijskih rastlin. Cilji teh ukrepov bi morali biti manjša poraba gnojil zaradi večje učinkovitosti rastlinskih hranil, delna nadomestitev sintetičnih gnojil z recikliranim hlevskim gnojem in drugimi odpadki ter večja samozadostnost Evrope pri proizvodnji gnojil za prehod kmetijstva na agroekologijo.

1.5 EESO pozdravlja napoved, da bo (predvidoma leta 2023) ustanovljena opazovalnica za trg gnojil, saj je treba povečati preglednost na evropskem trgu gnojil z rednim objavljanim referenčnih cen na notranjem trgu in pripravo javnih statistik o proizvodnji ter porabi gnojil.

1.6 EESO poleg tega poziva, naj se pri sprejemanju novih ukrepov upoštevajo socialni vidiki, povezani s kmeti (na katere cene gnojil močno vplivajo), potrošniki hrane (ki se soočajo z inflacijo cen hrane) in delavci v industriji.

1.7 EESO poziva EU, naj na mednarodnem prizorišču okrepi ukrepe proti neustrezni svetovni prehranski varnosti, vključno s spodbujanjem preglednosti, razpoložljivosti in učinkovite uporabe gnojil. Svetovno trgovino z gnojili bi bilo treba olajšati, tako da bi ohranili odprte trge, preprečili omejitve in prepovedi izvoza, povečali proizvodnjo gnojil v Evropi ter razširili logistične poti.

## 2. Uvod in ozadje

2.1 Gnojila vsebujejo tri hranila, ki so bistvena za rast rastlin, in sicer dušik (N), fosfor (P) in kalij (K).

2.2 V velikem delu sedanje kmetijske proizvodnje gnojila spadajo med ključne vložke, njihova razpoložljivost in cenovna dostopnost pa sta odločilnega pomena za prehransko varnost. V začetku leta 2021 je nenadno povečanje povpraševanja med okrevanjem po pandemiji COVID-19 povzročilo svetovno krizo na področju mineralnih gnojil, ki se je po ruski invaziji v Ukrajino še poslabšala zaradi omejene dobave iz Rusije, Belorusije in Ukrajine, treh glavnih svetovnih dobaviteljic gnojil.

2.3 Kriza na področju gnojil je zlasti huda v Evropi, ker (i) je EU velika neto uvoznica gnojil; (ii) je trg dušikovih in fosforjevih gnojil v EU zaščiten z uvoznimi tarifami, zaradi katerih so domače cene višje od svetovnih; (iii) se je uvoz gnojil v EU iz Rusije, Belorusije in Ukrajine, ki je prej znašal 43 % uvoza EU, od marca 2022 znatno zmanjšal, čeprav uvoz živil in gnojil iz Rusije v skladu z uradno politiko Unije ni prepovedan.

2.4 Domače cene gnojil so se zvišale na rekordno raven (cena mineralnega dušika je bila novembra 2022 trikrat višja kot januarja 2021), ponudba je bila omejena in nakupi so potekali z zamudo, zato se je uporaba gnojil v EU za pridelek v letu 2022 <sup>(1)</sup> znatno zmanjšala, možno pa je tudi pomanjkanje gnojil v več državah članicah spomladi 2023, kar bo vplivalo na pridelek v tem letu.

2.5 To se dogaja v okviru evropskega zelenega dogovora in strategije „od vil do vilic“ <sup>(2)</sup>, ki jo je Evropska komisija objavila maja 2020. V njej je predlagala vseevropske cilje, „da bi zmanjšala izgube hranil za vsaj 50 %, hkrati pa zagotovila, da se rodovitnost tal ne bo poslabšala,“ kar bi „zmanjšalo porabo gnojil za vsaj 20 % do leta 2030“.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO poudarja, da so razpoložljiva in cenovno dostopna gnojila bistvena za kmetijsko proizvodnjo in prehransko varnost v Evropi in po svetu. Zaradi pomanjkanja in previsokih cen gnojil je pridelek manjši in proizvodnja hrane ogrožena, cene hrane pa se višajo v škodo evropskih državljanov in človeštva.

3.2 Sedanja kriza na trgih gnojil ogroža zlasti države z nizkimi dohodki, ki so zaradi neustrezne prehranske varnosti močno prizadete, grožnja pa pomeni tudi za Evropo, kjer so višje cene hrane za ranljive skupine že izziv in kjer lahko zmanjša pridelek. To bi vplivalo na svetovno prehransko varnost, saj je EU pomembna proizvajalka in izvoznica žita.

3.3 EESO meni, da do svetovnega pomanjkanja gnojil ni prišlo le zaradi visoke cene zemeljskega plina, ampak tudi zaradi neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem ter logističnih omejitev. V EU je stanje še slabše zaradi velike odvisnosti Evrope od uvoza mineralnih gnojil ter uvoznih tarif EU in vojne v Ukrajini.

## Nujni notranji ukrepi

3.4 Cene gnojil so sicer visoke, vendar na stroškovno konkurenčnost več proizvajalcev dušikovih gnojil v EU negativno vpliva izjemno visoka cena zemeljskega plina v Evropi, ki je sedemkrat višja kot v ZDA, medtem ko je bila leta 2021 trikrat višja. Poleg prednostnega dostopa do zemeljskega plina v primeru omejitev porabe plina bi bila za industrijo dušika v EU morda koristna posebna podpora za vsak primer posebej, da bi čim bolj izkoristili sedanje proizvodne zmogljivosti, kot to omogoča spremenjeni začasni krizni okvir EU za državno pomoč. Pri tem je potrebna ekonomska in socialna pogojenost, da se preprečijo nepričakovani učinki, saj so nekateri proizvajalci gnojil med krizo močno povečali svoj dobiček.

<sup>(1)</sup> Evropska komisija navaja, da so suša in visoke cene gnojil, zaradi katerih se je zmanjšala zlasti uporaba fosforja in kalija, privedle do manjšega pridelka, saj je bila letina žita leta 2022 v EU 8 % manjša kot leta 2021. Vir: Short-term outlook for agricultural markets (Kratkoročni obeti za kmetijske trge), Evropska komisija, 5. oktober 2022.

<sup>(2)</sup> COM(2020) 381 final, 20. maj 2020.

3.5 Sedanja kriza je močno prizadela uporabnike gnojil, zlasti pridelovalce poljščin ter kmete, specializirane za mešano poljedelstvo in živinorejo, ki imajo v EU pri izdatkih za gnojila 62-odstotni delež, pri porabi dušika pa 69-odstotni delež<sup>(3)</sup>. Soočajo se s pomanjkanjem denarja za nakup gnojil pred pravilom pridelka, pa tudi s poslabšanjem razmerja med stroški in ceno, saj učinka višjih cen gnojil in drugih kmetijskih vložkov morda ne bo mogoče izravnati z višjimi cenami kmetijskih proizvodov<sup>(4)</sup>. Uporabnikom gnojil bi lahko pri soočanju s krizo pomagala ciljno usmerjena podpora, ki jo omogoča spremenjeni začasni krizni okvir EU za državno pomoč.

3.6 Vendar so proračunska sredstva za financiranje take podpore iz kmetijske rezerve EU, ki v proračunskem letu 2023 znaša 450 milijonov EUR, močno omejena in prednostne naloge si med seboj konkurirajo. Takih ukrepov prav tako ni primerno financirati na podlagi nacionalnih strateških načrtov v okviru skupne kmetijske politike, saj so bili ti pravkar odobreni, sprejemanje sprememb pa bi bilo dolgotrajno. Če bi za ta namen uporabili državno pomoč, bi dodatno obremenili nacionalne proračune in povečali tveganje znatnega izkrivljanja konkurence med kmeti iz različnih držav članic. Na to kaže dejstvo, da so sheme pomoči kmetom za nakup gnojil v skupni višini 855 milijonov EUR doslej izvajale le tri države članice.

3.7 EESO meni, da so zato bolj priporočljivi korektivni ukrepi za **izboljšanje delovanja trga gnojil v EU**, ki so tudi stroškovno učinkovitejši za davkoplačevalce. Takšni izredni začasni ukrepi bi morali biti usmerjeni v oskrbo z gnojili in cene v Evropi, tako da bi z njimi olajšali uvoz in konkurenco. Dobički nekaterih podjetij, ki proizvajajo gnojila, so se izjemno povečali: ta industrija potrebuje pozitiven in strateški signal, če želimo, da bodo podjetja sredstva vložila v evropske tovarne in povečala našo avtonomijo, kar je cena za našo neodvisnost.

3.8 Na podlagi predloga Evropske komisije z dne 17. julija 2022 je v Uredbi Sveta (EU) 2022/2465 z dne 12. decembra 2022<sup>(5)</sup> določena začasna opustitev uvoznih tarif za ureo in amoniak (razen za uvoz iz Rusije in Belorusije). EESO pozdravlja to odločitev, saj meni, da bi morala takšna opustitev poleg partnerjev, ki že imajo koristi od prostotrgovinskih sporazumov z EU (kot so severnoafriške države), pozitivno vplivati tudi na druge glavne vire dobave (kot so ZDA ter srednjeazijske in arabske zalivske države). Vendar je uredba začela veljati prepozno, da bi bila učinkovita v sezoni 2022/2023, saj je bila večina uvožene uree dobavljena ali naročena po strmo naraščajočih cenah, poleg tega pa je Svet opustitev namesto na dve leti, kot je bilo sprva predvideno, omejil na šest mesecev. EESO svetuje Komisiji in Svetu, naj uredbo razširita na naslednjo sezono ter na vsa gnojila na osnovi dušika in fosforja, saj bi tako z diverzifikacijo dobave povečali razpoložljivost in znižali visoke cene domačih gnojil v EU.

3.9 Nujno bi bilo treba izvajati tudi druge ukrepe za obravnavo delovanja trga mineralnih gnojil v EU na področjih logistike in regulacije, vključno s (i) spodbujanjem kmetov in distributerjev gnojil k zgodnjemu kupovanju in obvladovanju cenovnih tveganj; (ii) olajšanjem logistike uvoza v pristaniščih za plovila z gnojili in kopenskega prevoza s tovornjaki; (iii) poenotenjem nacionalnih razlag sankcij proti Rusiji v zvezi z dobavitelji gnojil; (iv) omogočanjem začasne prožnosti v predpisih EU, vključno z uredbo REACH, prometno zakonodajo in uredbo o sredstvih za gojenje.

3.10 Evropska komisija bi morala na podlagi tehničnih predlogov svojega Skupnega raziskovalnega središča<sup>(6)</sup> hitro predlagati zakonodajne ukrepe za varno uporabo predelane gnoja nad pragom, ki velja za območja, ranljiva za onesnaževanje z nitrati, in je določen z direktivo o nitratih, da bi lahko v večji meri nadomestili sintetična gnojila. V pričakovanju tega novega praga EESO priporoča, naj se za vse kmete v EU uporablja sedanja maksimalna vrednost v višini 170 kg organskega dušika/ha/leto.

### Srednjeročni notranji ukrepi

3.11 EESO kot že v mnenju z naslovom Poročilo o strateškem predvidevanju za leto 2022<sup>(7)</sup> priporoča zmanjšanje odvisnosti EU od uvoza krme, gnojil in drugih vložkov ter predlaga opredelitev odprte strateške avtonomije za prehranske sisteme, ki temelji na proizvodnji hrane, delovni sili in pravični trgovini. Poglavitni cilj je prehranska varnost za vse državljane EU na podlagi zdrave, trajnostne, odporne in pravične preskrbe.

<sup>(3)</sup> Vir: FADN, 2017.

<sup>(4)</sup> Za primerjavo, v Franciji je bila novembra 2022 cena amonijevega nitrata 203 % višja kot januarja 2021, cena pšenice za mletje pa se je v istem obdobju zvišala za 45 %. Vir: La Dépêche Le Petit Meunier.

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

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

<sup>(7)</sup> <https://www.eesc.europa.eu/sl/our-work/opinions-information-reports/opinions/strategic-foresight-report-2022> (glej UL, str. 45).

3.12 EESO v zvezi z gnojili meni, da bi bilo treba takoj sprejeti nujne ukrepe, vendar izvajati tudi dolgoročneje ukrepe za optimizacijo odvisnosti evropskega kmetijstva od uvoženih mineralnih gnojil in hkrati zmanjšanje okoljskega odtisa gnojenja kmetijskih rastlin v Evropi. Ti ukrepi bi morali biti usmerjeni v (i) optimizacijo uporabe gnojil na splošno s povečanjem učinkovitosti rastlinskih hranil, da bi bile izgube manjše; (ii) delno nadomestitev sintetičnih gnojil z večjo uporabo recikliranega hlevskega gnoja in drugih odpadkov iz prehranske verige ter (iii) povečanje samozadostnosti Evrope pri proizvodnji gnojil. EESO poudarja, da je kmetijstvo v prehodu in da se bo z agroekologijo ter ohranjevalnim kmetijstvom izboljševalo.

3.13 Večja učinkovitost rastlinskih hranil je nujna za zmanjšanje porabe gnojil ter izgub hranil v vodo in zrak; na ta način manjša poraba gnojil ne bi imela vpliva na obseg proizvodnje. To je mogoče doseči z izboljšanimi praksami gnojenja, vključno z uporabo pokrovnih posevkov, izbiro gnojil (s poudarkom na dušikovitih, kot so gnojila na osnovi nitratov, in uporabi inhibitorjev ureaze/nitrifikacije), uporabo biostimulantov in preciznim kmetovanjem, ki omogoča optimizirano uporabo (razdeljeno nanašanje, izračun bilance stanja, analiza tal in rastlin, rastlinski senzorji, orodja za podporo pri odločanju).

3.14 Za učinkovitost hranil je ključno tudi zlahtnjenje rastlin, saj lahko izboljšane sorte porabijo manj hranil, zlasti dušika, količina pridelka pa je enaka. S tega vidika EESO meni, da bi bilo treba razvijati inovativne tehnologije in semena, da bo vedno mogoče ponujati rešitve kmetom, ki se soočajo z omejitvami sedanjih orodij.<sup>(8)</sup>

3.15 Nadomeščanje kmetijskih rastlin, ki potrebujejo veliko hranil, kot so žito, oljna ogrščica in sladkorna pesa, z rastlinami z manjšimi potrebami po hranilih, kot so sončnice in stročnice<sup>(9)</sup>, je trend, ki mu kmetje samodejno sledijo že od let 2021 in 2022<sup>(10)</sup>. Vendar bi lahko ta preusmeritev glede na donos suhe snovi in prispevek beljakovin na hektar povzročila motnje na kmetijskih trgih in ogrozila prehransko varnost, zato bi jo bilo treba previdno obravnavati v okviru javne politike.

3.16 Pomemben srednjeročni cilj v EU je tudi delna nadomestitev mineralnih gnojil z organskimi, recikliranimi iz hlevskega gnoja in drugih organskih odpadkov<sup>(11)</sup>, kar bo koristilo tlom (večja vsebnost organskih snovi) in podnebju (manjše emisije iz proizvodnje sintetičnih dušikovih gnojil) ter zmanjšalo odvisnost od uvoza. Vendar se potencial hlevskega gnoja ne sme preceniti, saj se večinoma že reciklira, razpoložljivi viri pa so geografsko omejeni (regije s strukturnim presežkom gnoja) in povezani z znatnimi stroški za pridobivanje, predelavo in prevoz. Hranila iz človeških odpadkov se večinoma ne nanašajo na kmetijska zemljišča, čeprav njihov potencial znaša dve milijardi kilogramov dušika<sup>(12)</sup>. Evropska komisija bi morala spodbujati tudi razvoj tehnik za pridobivanje hranil iz alg ter blata iz čistilnih naprav in njihovo varno uporabo v kmetijstvu.

3.17 Na področju dušikovih gnojil je zelo pomemben dolgoročni cilj spodbujanje alternativnih nefosilnih poti za proizvodnjo amoniaka, saj bi s tem zmanjšali odvisnost EU od plina in njen ogljični odtis. Pridobivanje obnovljivega vodika z elektrolizo vode (z električno energijo iz obnovljivih virov) je v pilotni industrijski fazi, pri metanaciji kmetijskih stranskih proizvodov in organskih odpadkov pa lahko nastaneta tako biometan za proizvodnjo amoniaka kot digestat, ki se lahko uporabi kot organsko gnojilo. Kljub sedanji visoki tržni ceni amoniaka na osnovi fosilnih goriv pa alternative iz obnovljivih virov še zdaleč niso konkurenčne. Da bodo dosegle industrijsko fazo, bodo potrebni čas, zrelost tehnologije in morda znatne javne subvencije.

3.18 EESO pozdravlja napoved nove opazovalnice za trge gnojil, ki bo vzpostavljena leta 2023, in organizacijo rednih posvetovanj z deležniki v strokovni skupini za evropski mehanizem za pripravljenost in odzivanje na krize na področju prehranske varnosti (EFSCM). Meni tudi, da je znatno raven preglednosti na trgu gnojil v EU mogoče zagotoviti le z rednim objavljanjem reprezentativnih domačih tržnih cen različnih dušikovih, fosforjevih in kalijevih gnojil ter pripravo javnih statističnih podatkov o porabi gnojil.

<sup>(8)</sup> UL C 194, 12.5.2022, str. 72.

<sup>(9)</sup> Leta 2022 se je v EU površina, posejana s sončnicami, povečala za 750 000 ha, površina z žitom pa se je za toliko zmanjšala.

<sup>(10)</sup> UL C 75, 28.2.2023, str. 88.

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

<sup>(12)</sup> Po ocenah človek z urinom izloči več kot 4 kg dušika na leto (glej Viskari in drugi, 2018, <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fsufs.2018.00032/full>).

## Socialni vidiki

3.19 EESO meni, da se v sporočilu premalo upoštevajo socialni vidiki, povezani z razpoložljivostjo in cenovno dostopnostjo gnojil. Kmetje (zlasti mali kmetje) morajo za gnojila plačati višjo ceno, ki se jim s pridelkom morda ne bo povrnila, saj sta nakup gnojil in prodaja pridelkov nevezana. Poleg tega so dražja gnojila eden od vzrokov inflacije cen hrane, ki vpliva zlasti na najrevnejša gospodinjstva. Izgubljanje konkurenčnosti, ustavitve proizvodnje in visoka stopnja negotovosti, s katerimi se sooča sektor gnojil v EU, pa vplivajo tudi na delovne pogoje zaposlenih v tej panogi.

## Zagotavljanje razpoložljivosti in cenovne dostopnosti gnojil po svetu

3.20 EESO podpira prizadevanja Evropske komisije, držav članic, evropskih finančnih institucij, držav G20, agencij OZN in mednarodnih finančnih institucij za boj proti neustrezni svetovni prehranski varnosti, vključno s spodbujanjem trgov gnojil z zdravo konkurenco in preglednostjo, razpoložljivostjo gnojil in njihovo učinkovito uporabo.

3.21 Preglednost na svetovnem trgu gnojil je še posebej pomembna. EESO spodbuja, naj se poveča reprezentativnost podatkovne zbirke o cenah gnojil v informacijskem sistemu za kmetijske trge (AMIS) skupine G20, ki je trenutno omejena na štiri proizvode in lokacije.

3.22 Organizaciji FAO in STO sta nedavno opozorili<sup>(13)</sup>, da se bo svetovno pomanjkanje gnojil verjetno nadaljevalo tudi leta 2023, zaradi česar bosta ogroženi zlasti kmetijska proizvodnja in prehranska varnost v Afriki. Svetovno trgovino z gnojili bi bilo nujno treba olajšati, tako da bi ohranili odprte trge, preprečili omejitve in prepovedi izvoza, povečali proizvodnjo gnojil, razširili logistične poti ter čim bolj povečali učinkovitost gnojil. EESO pozdravlja mednarodne pobude v zvezi s tem, vključno s skupino Združenih narodov za odzivanje na svetovne krize, svetovnim zavezništvom skupine G7 za prehransko varnost, pobudo EU, G7 in Afriške unije FARM ter pobudo ZDA in EU *Global Fertilizer Challenge* (svetovni izziv za gnojila).

3.23 Zaradi visokih uvoznih cen hrane in gnojil ter motenj v dobavnih verigah se povečujejo nujne plačilnobilančne potrebe nekaterih držav z nizkimi dohodki. EU bi morala prizadevanja v zvezi s tem okrepiti tako dvostransko (mehanizem za prehransko varnost in odpornost) kot z večstranskimi pobudami, kot sta skrbniški sklad MDS za zmanjševanje revščine in rast (PRGT) ter sklop ukrepov za financiranje ob šoku zaradi pomanjkanja hrane (*Food Shock Window*).

V Bruslju, 23. marca 2023

Predsednica  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Christa SCHWENG

<sup>(13)</sup> *Global fertilizer markets and policies: a joint FAO/WTO mapping exercise* (Svetovni trgi gnojil in politike o gnojilih: skupni pregled organizacij FAO in STO), 14. november 2022, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/igo\\_14nov22\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/igo_14nov22_e.htm).