

Bruksela, 23 marca 2022 r.
(OR. en)

7426/22
ADD 1

AGRI 111
ENV 255
AGRIFIN 33
AGRIORG 35
SOC 180
COH 23
ALIM 2
COHAFA 36
DEVGEN 54

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 23 marca 2022 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2022) 133 final - ANNEXES 1 to 2

Dotyczy: ZAŁĄCZNIKI do KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenie odporności systemów żywnościowych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 133 final - ANNEXES 1 to 2.

Zał.: COM(2022) 133 final - ANNEXES 1 to 2



Bruksela, dnia 23.3.2022 r.
COM(2022) 133 final

ANNEXES 1 to 2

ZAŁĄCZNIKI

do

**KOMUNIKATU KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-
SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego i zwiększenie odporności systemów
żywnościowych**

ZAŁĄCZNIK 1

ŚWIATOWE BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE I UNIJNY ŁAŃCUCH ROLNO-SPOŻYWCZY

Sytuacja w UE

UE jest w dużej mierze samowystarczalna, jeśli chodzi o podstawowe produkty spożywcze. UE jest głównym eksporterem pszenicy i jęczmienia i w dużej mierze pokrywa własne spożycie innych podstawowych upraw i produktów, takich jak kukurydza czy cukier. UE jest również w dużej mierze samowystarczalna w zakresie produktów pochodzenia zwierzęcego, zarówno mlecznych, jak i mięsnych (z wyjątkiem mięsa baraniego i koziego oraz żywności pochodzenia morskiego), żywności pochodzenia morskiego, owoców i warzyw (brzoskwiń, nektaryn, jabłek, pomidorów, pomarańczy).

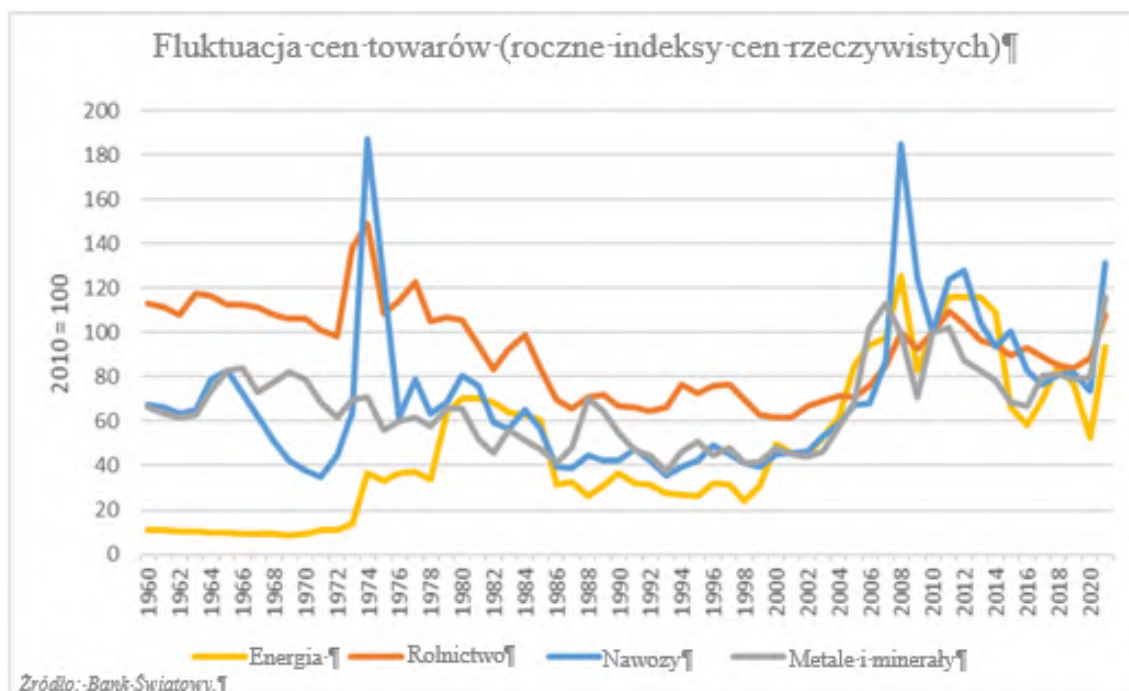
W przypadku niektórych konkretnych produktów UE jest jednak znaczącym importerem netto. W niektórych przypadkach produkty przywożone są trudne do zastąpienia, czy to ze względu na ilości, źródła przywozu, jakość czy koszty. Dotyczy to produktów tropikalnych (owoców tropikalnych, kawy, kakao), produktów rybnych i pasz oraz szeregu dodatków, takich jak witaminy i aminokwasy, które mają kluczowe znaczenie przy produkcji materiałów paszowych lub żywności. W szczególności 22 % białka paszowego w latach 2021–2022 pochodzi spoza UE, zaś w przypadku makuchów¹ (głównie z soi) odsetek ten sięga 75 %.

Skutki globalnego wzrostu cen towarów

Obecny **ogólny wzrost cen towarów** wykazuje pewne podobieństwo do gwałtownego wzrostu cen towarów spożywczych w 2008 r. pod względem ogólnego charakteru, na jaki w przypadku cen wszystkich towarów składają się: ich wysoki poziom, współzależność i duża zmienność. Teraz, tak jak i wtedy, wzrost cen nakładów w produkcji rolnej stanowi wielokrotność podwyżek cen żywności i ponownie eksponuje problem, z którym borykają się producenci, czyli wąskie gardła i opóźnienia w transmisji cen w łańcuchu żywnościowym, a jednocześnie i tak powoduje znaczny wzrost cen żywności.

Wykres 1. Fluktuacja cen towarów

¹ Bilans pasz białkowych w UE, DG AGRI.



Między tymi dwoma epizodami istnieją jednak pewne istotne różnice. **Względne poziomy zapasów głównych towarów rolnych są obecnie wyższe.** Choć w ciągu ostatnich czterech lat zapasy głównych towarów podstawowych zmniejszyły się nieznacznie, relacja zapasów do ich zużycia w ogóle nie przypomina poziomu poprzedzającego nagły wzrost cen w latach 2008–2010, nawet jeśli weźmie się pod uwagę to, że Ukraina i Rosja nie będą w pełni zaopatrywać rynków w bieżącym roku gospodarczym.

Od czasu wydania w 2008 r. komunikatu w sprawie cen żywności w Europie², który powstał w następstwie gwałtownego wzrostu cen żywności w latach 2007–2008, znacznie zwiększono regulację i przejrzystość rynków towarowych. Komisja zalecała wówczas **wspieranie konkurencyjności łańcucha dostaw żywności**, zdecydowane egzekwowanie przepisów dotyczących konkurencji i ochrony konsumentów, przegląd i, w razie potrzeby, **udoskonalenie regulacji dotyczących funkcjonowania łańcucha dostaw żywności**, lepsze informowanie konsumentów i zniechęcanie do spekulacji na rynkach towarów rolnych i instrumentów pochodnych. Wszystkie te zalecenia zostały przełożone na działania ustawodawcze i polityczne (zob. załącznik 2), które stanowią solidny punkt wyjścia do przetrwania obecnej burzy.

Wpływ wysokich cen energii na rolnictwo i rybołówstwo w UE

Oprócz bezpośredniego narażenia na gwałtowny wzrost **cen energii** sektor spożywczy jest narażony na skutki inflacyjne związane z szeregiem produktów i usług. Jest on głównym odbiorcą nawozów i produktów fitosanitarnych, ale także maszyn i materiałów do pakowania żywności, i wpływa na niego gwałtowny wzrost kosztów transportu.

Szczególnie dotkliwe są skutki **rosnących kosztów nawozów**. Nawozy stanowią 18 % kosztów nakładów w gospodarstwach zajmujących się roślinami uprawnymi (średnia w latach 2017–2019). Gaz ziemny jest głównym czynnikiem decydującym o cenie

² COM(2008) 821 final.

nawozów azotowych. Stanowi on 60–80 % zmiennych kosztów nakładów na ich produkcję. Wysokie ceny hurtowe gazu ziemnego przekładają się na wysokie ceny nawozów (w przypadku nawozów azotowych takich jak mocznik ceny osiągnęły rekordowy poziom zbliżony do poziomów odnotowanych podczas kryzysu finansowego w latach 2007–2008). Niektórzy producenci nawozów w UE tymczasowo wstrzymali produkcję, ponieważ koszty energii były zbyt wysokie. Ceny nawozów mineralnych (fosforowych, a tym bardziej potasowych) są mniej skorelowane z cenami energii, choć znajdują się również pod presją ze względu na znaczenie Rosji i Białorusi w światowej produkcji.

Mimo że UE importuje z Rosji nawozy o wartości 3 mld EUR, zależność od przywozu nawozów azotowych pozostaje ograniczona, jako że ponad 90 % zużycia w UE unijny przemysł krajowy. Przemysł ten jest jednak w znacznym stopniu uzależniony od gazu pochodzącego z Rosji.

Sektor rybołówstwa również odczuwa poważne skutki wzrostu cen paliwa żeglugowego. Cena paliwa żeglugowego osiągnęła obecnie rekordową na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat wysokość – wzrosła o 100 % w porównaniu ze średnią ceną w 2021 r. Przy tym poziomie cen paliwa większość segmentów floty UE znajduje się poniżej progu rentowności i nie pokrywa swoich kosztów operacyjnych. Wzrost kosztów energii elektrycznej jest głównym problemem dla **sektora akwakultury** (pompowanie i obieg wody) oraz sektorów przetwórstwa (linie produkcyjne i obiekty magazynowe/zamrażalnie).

Sytuacja w zakresie dochodów rolniczych

Dobre poziomy produkcji i ceny w rolnictwie UE doprowadziły do poprawy dochodu rolniczego na pracownika w UE w 2021 r. w porównaniu ze średnią za lata 2017–2019. **Bardzo duży wzrost kosztów produkcji** wywiera presję na marże, w szczególności w przypadku producentów żywca, zwłaszcza wieprzowiny, i akwakultury, którzy już teraz muszą się liczyć ze znacznie wyższymi kosztami pasz. **W roku 2022 i 2023 należy się zatem spodziewać spadku średniego dochodu rolniczego na pracownika**, co zniweluje zyski osiągnięte w latach 2020–2021, a w przypadku producentów żywca nastąpi poważniejszy spadek.

Wzrost kosztów logistyki i innych nakładów

Producenci żywności, handlowcy i sprzedawcy detaliczni ponoszą wyższe koszty transportu i logistyki (towarów przewożonych luzem, w kontenerach lub samolotami). Skutki pandemii COVID-19 i wyraźne ożywienie gospodarcze, które po niej nastąpiło, stały się przyczyną zatorów w morskich przewozach towarowych. W związku z kolejnymi zakłóceniami na Morzu Czarnym fracht morski będzie narażony na dodatkowe napięcia. W przypadku innych czynników produkcji również można zaobserwować wzrost kosztów: dotyczy to na przykład kosztów pakowania (pojemniki drewniane +37 %, papier i masa papiernicza +26 %, tworzywa sztuczne +13 %)³. Odnotowano ponadto, że niedobory siły roboczej i trudności z rekrutacją w unijnym przemyśle spożywczym również odgrywają pewną rolę (wzrost o 62 % odsetka niewykorzystania wolnych miejsc pracy w przemyśle wytwórczym).

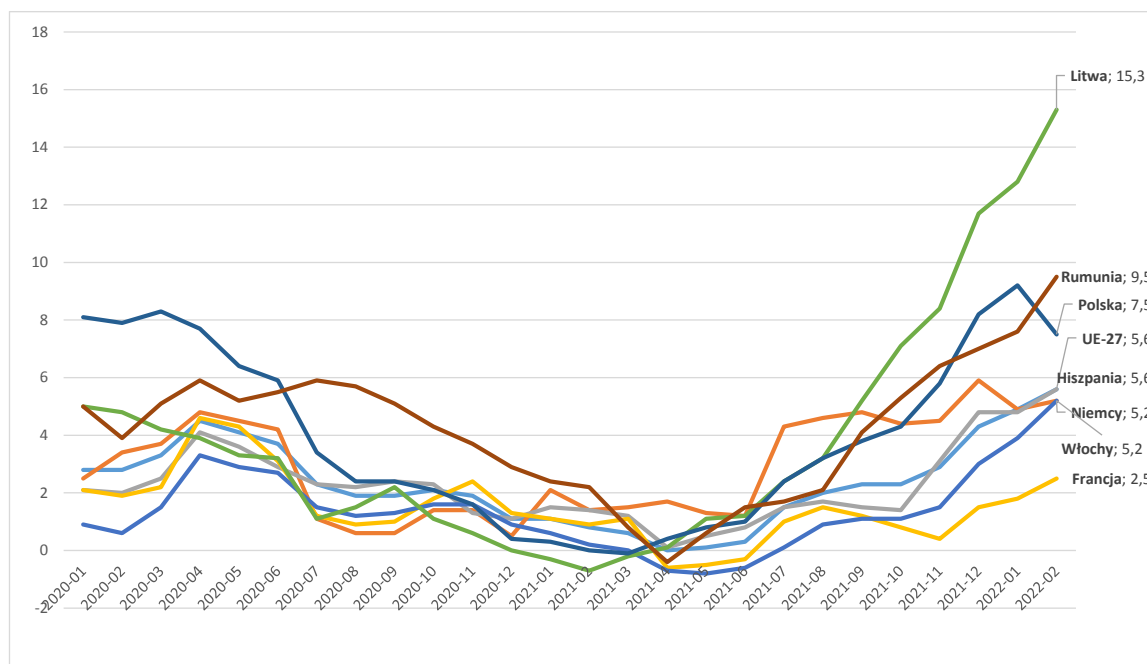
³ <https://www.fooddrinkeurope.eu/wp-content/uploads/2022/03/Economic-Bulletin-on-Input-Costs-NovDec-2021-FINAL-public-version.pdf>

Wzrost cen żywności w UE

Co nie mniej istotne, od lata 2021 r. **detaliczne ceny żywności rosły**, osiągając w styczniu 2022 r. przyrost wynoszący 5,6 % w skali roku, co stanowi najwyższy współczynnik od początku pandemii COVID-19. Żywność jest ważnym elementem ogólnej stopy inflacji (HICP⁴) – jej udział w tym wskaźniku w UE-27 wynosi średnio 16 %, do czego można dodać kolejne 6 % na usługi gastronomiczne. Dla porównania, koszty energii w mieszkalnictwie i transporcie mają 10-procentowy udział w przeciętnym koszyku kosztów gospodarstw domowych.

Wpływ powyższych tendencji na państwa członkowskie jest różny, w zależności od ich krajowego kontekstu gospodarczego, struktury ich łańcuchów dostaw żywności oraz krajowych wzorców popytu konsumpcyjnego.

Wykres 2: Inflacja cen żywności w poszczególnych państwach członkowskich



Źródło: [Eurostat](#) (wybrane państwa członkowskie).

Ukraina, Rosja i światowe bezpieczeństwo żywnościowe

Rosyjska inwazja w Ukrainie nałożyła się na już napiętą sytuację na rynkach towarowych (energetycznych) i presję inflacyjną⁵. Wpływa ona ponadto na światowe bezpieczeństwo żywnościowe: **Ukraina i Rosja** są głównymi graczami na światowym rynku zbóż i nasion oleistych. Ukraińska produkcja stanowi 10 % światowego rynku pszenicy, 13 % rynku jęczmienia i 15 % rynku kukurydzy, ponadto Ukraina jest

⁴ Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych.

⁵ Obszerną analizę można znaleźć w nocie informacyjnej Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa pt. „The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict” [Znaczenie Ukrainy i Federacji Rosyjskiej dla światowych rynków rolnych i ryzyko związane z obecnym konfliktem], 11 marca 2022 r., <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf> lub w dokumencie pt. „The Ukraine Conflict and Global Food Price Scares” [Konflikt w Ukrainie i popłoch na rynku światowych cen żywności], R. Vos, J. Glauber, M. Hernandez i D. Laborde, 1 marca 2022 r., <https://www.foodsecurityportal.org/node/1921>.

najważniejszym uczestnikiem rynku oleju z nasion słonecznika (ponad 50 % światowego handlu). W przypadku Rosji wartości te wynoszą odpowiednio 24 % (pszenica), 14 % (jęczmień) i 23 % (olej z nasion słonecznika). Rosja jest również ważnym eksporterem ryb białych, w szczególności mintaja dla przemysłu przetwórczego (16 % podaży).

Przywóz z Ukrainy i Rosji pokrywa ponad 50 % zapotrzebowania na zboża w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie. W przypadku państw Afryki Wschodniej 72 % ich przywozu zbóż pochodzi z Rosji, a 18 % z Ukrainy. Ukraina jest również ważnym dostawcą kukurydzy (paszowej) do Unii Europejskiej i Chin.

Ukraina jest czwartym co do wielkości dostawcą żywności do UE i kluczowym źródłem zbóż (52 % przywozu kukurydzy do UE, 19 % pszenicy zwyczajnej), olejów roślinnych (23 % przywozu do UE) i nasion oleistych (22 % przywozu do UE, zwłaszcza rzepaku – 72 % przywozu do UE). Wywóz z Rosji do UE jest mniejszy.

Biorąc pod uwagę znaczenie Ukrainy w handlu międzynarodowym, zakłócenia w produkcji rolnej i logistyce w Ukrainie, w połączeniu ze wzrostem kosztów frachtu i ubezpieczeń, mają poważne **konsekwencje dla rynków światowych**, a tym samym dla cen zbóż. Od początku konfliktu odnotowano już gwałtowny wzrost światowych cen zbóż, które przewyższyły ceny z lat 2007–2008. Sytuacja ta zagraża nie tylko zaopatrzeniu w żywność ludności ukraińskiej, ale także bezpieczeństwu żywnościowemu tych państw spoza UE, które są uzależnione od przywozu towarów z Ukrainy.

Rosyjska inwazja na Ukrainę odbija się bardzo mocno na potencjale produkcji rolnej tego kraju. Oprócz ofiar w ludziach, zniszczeń i zagrożeń związanych z wojną występuje brak rąk do pracy w gospodarstwach rolnych i na polach, również w sąsiadujących z Ukrainą państwach członkowskich. Brakuje podstawowych czynników produkcji, które są trudne lub wręcz niemożliwe do zdobycia. W Ukrainie zdolność do wysiewu upraw jarych oraz zbiorów upraw zarówno jarych, jak i ozimych w roku 2022 będzie miała decydujące znaczenie, a skutki wojny prawdopodobnie będą odczuwalne przez następne lata, w dużej mierze ze względu na szkody wyrządzone przez wojnę w infrastrukturze i obiektach logistycznych. W Rosji, pomimo że wojna nie zakłóca produkcji, utrzymuje się niepewność co do zdolności tego kraju do wywozu dużych ilości przez Morze Czarne.

Bezpieczeństwo żywnościowe w kontekście globalnym

Bezpieczeństwo żywnościowe wciąż budzi coraz większe obawy na naszej planecie. Organizacja Narodów Zjednoczonych podkreśla, że zmiana klimatu i utrata różnorodności biologicznej stanowią poważne globalne zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego⁶. FAO donosi, że 811 mln osób nadal jest chronicznie niedożywionych, a połączenie szeregu czynników zagraża postępom w realizacji celu zrównoważonego rozwoju nr 2 „Zero głodu”. Można się spodziewać, że zmiana klimatu pogorszy sytuację, jeśli zabraknie skutecznych środków jej łagodzenia i przystosowywania się do niej. Rosnące ceny żywności mają bezpośredni wpływ na obywateli zarówno w krajach rozwijających się, jak i w krajach najslabiej rozwiniętych, uzależnionych od zakupu żywności. **Wskaźnik cen żywności FAO**, odzwierciedlający comiesięczne zmiany międzynarodowych cen towarów, **świadczy o coraz trudniejszej sytuacji**: w lutym 2022 r. wynosił on średnio 140,7 pkt, co stanowi jego **najwyższą wartość w historii** – 3,1 pkt powyżej poprzedniego najwyższego poziomu z lutego 2011 r.

⁶ <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/chapter-5/>, <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca3129en/>.

Mimo że główni odbiorcy pszenicy ukraińskiej i rosyjskiej podobno posiadają zapasy na kilka miesięcy, **wzrost cen jest już odczuwalny** w krajach znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak Syria i Liban, a także w Algierii.

W 2021 r. globalny brak bezpieczeństwa żywnościowego osiągnął bezprecedensowy poziom – ponad 161 mln osób wymagało pilnego wsparcia żywnościowego, a prawie 0,6 mln osób żyło na granicy głodu. Sytuacja ta może się jeszcze pogorszyć, jeżeli ceny żywności będą nadal rosły.

ZAŁĄCZNIK 2

DZIAŁANIA NASTĘPCZE WYNIKAJĄCE Z KOMUNIKATU KOMISJI Z 2008 R. DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW – CENY ŻYWNOSCI W EUROPIE (COM(2008) 821 FINAL)

Zalecenia w komunikacie z 2008 r.	Działania następcze
Promowanie konkurencyjności łańcucha dostaw żywności	<p>Kolejne reformy WPR (w latach 2008, 2013 i 2021).</p> <p>Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności (2010–2019).</p> <p>Umowy o wolnym handlu (np. z Japonią, Wietnamem, Singapurem, Kanadą, Meksykiem, państwami SADC UPG) skutkujące otwarciem rynku i ograniczeniem barier pozataryfowych dla wywozu żywności.</p> <p>Nadzór rynku i ustanowienie Grupy Zadaniowej ds. Egzekwowania Przepisów dotyczących Jednolitego Rynku.</p> <p>Program InvestEU: wsparcie dla MŚP z sektora rolno-spożywczego za pośrednictwem sieci EEN i dzięki dostępowi do instrumentów finansowych.</p> <p>Partnerstwo UE na rzecz umiejętności w sektorze rolno-spożywczym.</p> <p>Unijny kodeks postępowania w zakresie odpowiedzialnego prowadzenia działalności spożywczej i praktyk handlowych.</p>
Zapewnienie rygorystycznego i spójnego egzekwowania przez Komisję Europejską i krajowe organy ds. konkurencji i konsumentów przepisów dotyczących konkurencji i ochrony konsumenta na rynkach dostaw żywności	<p>W szeregu przypadków Komisja interweniowała i sankcjonowała ograniczenia handlu równoległego na rynkach żywności.</p> <p>Komisja i krajowe organy ds. konkurencji wstrzymały szereg krajowych inicjatyw protekcyjnych dotyczących produktów spożywczych.</p> <p>Komisja zezwoliła na niektóre połączenia w sektorze środków produkcji rolnej (np. środków ochrony roślin) oraz niektórych produktów spożywczych i napojów (np. przetworów mlecznych, piwa), z zastrzeżeniem</p>

	<p>środków zaradczych chroniących konkurencję cenową oraz wybór i innowacje.</p> <p>Kompleksowe badanie Komisji na temat koncentracji nowoczesnego sektora detalicznego oraz zmian w wyborze i innowacjach udostępnianych konsumentom na półkach sklepowych w latach 2004–2012ⁱ.</p>
<p>Przegląd przepisów unijnych lub krajowych, które mogłyby okazać się problematyczne w kontekście funkcjonowania łańcucha dostaw żywności</p>	<p>Sprawozdanie Grupy Zadaniowej ds. Rynków Rolnych: „Poprawa wyników rynkowych: wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw” (2016)ⁱⁱ.</p> <p>Doprecyzowanie przepisów dotyczących konkurencji w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnychⁱⁱⁱ (wspólna organizacja rynków), w latach 2018 i 2021.</p> <p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych.</p> <p>Uproszczenie przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności, w tym ocena adekwatności rozporządzenia w sprawie przepisów ogólnych prawa żywnościowego.</p>
<p>Lepsze informowanie konsumentów, władz krajowych i podmiotów gospodarczych poprzez wprowadzenie na szczeblu europejskim stałego mechanizmu monitoringu cen żywności i łańcucha dostaw</p>	<p>Utworzenie sześciu centrów monitorowania rynków rolnych^{iv} i portalu danych AGRIFOOD.</p> <p>Publikowanie regularnych sprawozdań na temat perspektyw krótkoterminowych^v.</p> <p>Ustanowienie instrumentu monitorowania cen żywności przez Eurostat^{vi}.</p> <p>Udoskonalenie przepisów w zakresie przejrzystości rynku produktów rolnych (rozporządzenie Komisji (UE) 2019/1746, zmiany z 2021 r. w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych¹).</p> <p>Ustanowienie międzynarodowego systemu informacji o rynkach rolnych (AMIS – zob. sekcja 3): dane Eurostatu na temat cen żywności.</p>
<p>Zbadanie środków mających na celu zniechęcenie do spekulacji na rynkach</p>	<p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE, wzmacniająca ochronę inwestorów</p>

<p>surowców rolnych, które to spekulacje przynoszą szkodę podmiotom handlowym</p>	<p>i usprawniająca funkcjonowanie rynków finansowych poprzez uczynienie ich bardziej efektywnymi, odpornymi i przejrzystymi.</p> <p>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/338 zmieniająca dyrektywę 2014/65/UE w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19.</p> <p>Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 w sprawie nadużyć na rynku.</p> <p>Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji ma zastosowanie do szerokiej gamy pozagiełdowych instrumentów pochodnych, w tym niektórych towarowych instrumentów pochodnych, co zwiększa przejrzystość w zakresie towarowych instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym.</p>
---	--

-
- i https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail_study_report_en.pdf
 - ii https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/amtf-report-improving-markets-outcomes_en.pdf
 - iii Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych.
 - iv https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories_pl
 - v https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/short-term_en
 - vi https://ec.europa.eu/growth/sectors/food-and-drink-industry/competitiveness-european-food-industry/european-food-prices-monitoring-tool_en