

Máthé Réka Zsuzsanna

Az európai mezőgazdaság a háború és a klímavédelem között

A klímavédelmi célok, valamint az Ukrajnából származó vámmentes termények európai piacokra való érkezése hátrányosan érinti a mezőgazdasági termelőket. A legújabb megoldás nem sok sikert ígér, méltányosabb szabály- és támogatási rendszer kidolgozását várják a Bizottságtól.

Március 21–22. között ismét ülésezett az Európai Tanács, amelynek során a kormány- és államfők többek között Ukrajnáról, az európai biztonságról és a védelemről, a mezőgazdaságról, valamint az európai szemeszterről is tárgyaltak.¹

Nem szokványos, hogy a kormányfők a mezőgazdaságról tanácskoznak, ám az utóbbi hónapok gazdatüntetései miatt időszerű volt. Az unió vezetői megegyeztek, hogy szükség van a fenntartható mezőgazdaságra az élelmezés-biztonság és a stratégiai autonómia szempontjából, valamint abban, hogy a mezőgazdasági termelőknek stabil és kiszámítható keretre van szükségük, amennyiben a környezeti és éghajlati kihívásokat kezelik. Ez leginkább az európai zöld megállapodás (*European Green Deal*, a továbbiakban: EGD) programja által bevezetett változásokra utal, a termelők szembesültek a termeléshez, előállításához, szállításhoz kapcsolódó szabályok éles változásával és a korábban megszokott támogatások összegének csökkentésével.²

Ezen túlmenően a gazdák elégedetlenségét a már hónapok óta vám nélkül beáramló, jóval olcsóbb ukrán gabonatermények által okozott problémák váltják ki. A kormányfők igyekeznek, hogy erre is egységesen elfogadható álláspont jöjjön létre. A hivatalos közlemény idevonatkozó zárónyilatkozata kifejezi, hogy felszólítják a Bizottságot, hogy találjon megoldást a szabályokon alapuló és tisztességes verseny biztosítására mind globális szinten, mind a belső piacon. Mi több, az unió vezetői az Ukrajnából származó terményekkel kapcsolatban arra kérik a Bizottságot, hogy igyekezzen megoldást kidolgozni az EU–Ukrajna

¹ Európai Tanács 2024.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról (európai klímarendelet) 2021.

társulási megállapodás, illetve mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség keretében, valamint hogy az Ukrajnára vonatkozó autonóm kereskedelmi intézkedésekkel kapcsolatos kérdéseket méltányosan és kiegyensúlyozottan kezelje.

A kormányfők ilyenszerű fellépésére két, igencsak komplex ok miatt volt szükség. Először is, a 2020-ban elfogadott klímasemlegességi és fenntarthatósági (EGD) megállapodás rendkívül ambiciózus célokat tűzött ki. Ezek szerint az EU lesz az első kontinens, amely 2050-ig nullára csökkenti az üvegházhatású gázok nettó kibocsátását, a gazdaság növekedése függetlenedni fog az erőforrás-felhasználástól – mindezt úgy, hogy az átállásnak egyetlen ember vagy térség se legyen a vesztese. Ennek első lépéseként az EU 2030-ig legalább 55%-kal kívánja csökkenteni a kibocsátást az 1990-es szinthez képest. Az EGD célkitűzése szinte minden területet meghatározó jellegű, így az EU ipari stratégiáját, az energiaügyeket a tiszta és hatékony energiára való átállás szorgalmazása révén, az éghajlat-politikát, az áru- és személyszállítást, a regionális fejlesztést, a kutatást-fejlesztést és természetesen a mezőgazdaságot is. Ezen belül az uniós cél az, hogy a lakosság fogyasztási szokásai a fenntartható élelmiszerrendszerhez igazodjanak, biztosítva legyen az élelmiszerek megfizethetősége és elérhetősége, ugyanakkor ez környezetvédelmi szempontból is előnyös legyen.

Az EGD több uniós stratégián keresztül formálja át a mezőgazdaságot, amelyek közül a legjelentősebb „a termelőtől a fogyasztóig” (Farm to Fork, F2F) stratégia, illetve az uniós biodiverzitási stratégia (Biodiversity strategy, BS).³ Az európai Közös Agrárpolitika (KAP) reformjában is központi szerepet kap a fenntartható mezőgazdaságra való áttérés. Az F2F stratégia előírja, hogy sürgősen csökkenteni kell a peszticidektől és az antimikrobiális szerektől való függést és a műtrágyák túlzott használatát, továbbá növelni kell az ökológiai gazdálkodás részarányát, javítani kell az állatjóllétet, és vissza kell fordítani a biodiverzitás csökkenését.⁴ A stratégia állatjólléti szabályokat irányoz elő, valamint javasolja, hogy az unió mezőgazdasági földterületeinek legalább 25%-át ökológiai gazdálkodás keretében műveljék meg. Előírja, hogy jelentősen növelni kell az ökológiai akvakultúrás termelést, valamint a növényvédő szerek használatát 50%-kal, a műtrágyákét pedig 20%-kal kell csökkenteni 2030-ig. Ezen túlmenően a stratégia kitér a teljes élelmiszer-ellátási lánc átalakítására,

³ Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóság 2020.

⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért 2020.

így a termelésre, a feldolgozásra, a szállításra és a kiskereskedelemre, de még az egyes termékek reklámozására is. Vagyis kevesebb mint egy évtized alatt a termelőknek rendkívül éles váltásokhoz kell alkalmazkodniuk – különben nem részesülhetnek a KAP keretein belül nyújtott állami támogatásokból.

Ezzel együtt a stratégia is elismeri, hogy a jelenlegi uniós élelmiszerek rendkívül magas minőségűek és biztonságosak. Nem csoda, hiszen már most egy sor rendkívül szigorú szabályt kell betartaniuk az uniós mezőgazdasági termelőknek, amelyek kitérnek többek között a génmódosítás szabályaira, a peszticidek és a műtrágyák vagy a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásának részleteire.⁵ A szigorú szabályokon túlmenően a tavaly decemberi COP28 után több ország, így például Franciaország is bejelentette, hogy megszünteti vagy csökkenti a mezőgazdasági gépeket, például a traktorokat működtető fosszilis tüzelőanyagok támogatását.

Vagyis az európai mezőgazdasági termelők kiváló minőségű termékeket állítanak elő szigorú szabályok között. Mindeközben a szabályok tovább szigorodnak, valamint a rendelkezésükre álló támogatások csökkenni látszanak, így a gázolajárak visszaeső támogatásai. Ezen túlmenően a közvetlenül a termeléssel járó költségek emelkedésén felül más kiadásai is emelkednek (például a szén-dioxid-kibocsátás miatt kivetett adók vagy a biztosítási díjak emelkedése).

A világpiacon eközben már évek óta emelkednek a mezőgazdasági termelést segítő állami támogatások, bár nem egyenlő mértékben. Az OECD-országok mezőgazdaság-támogatásának összegét számolva a legnagyobb részesedése Kínának van.⁶ A mezőgazdasági célú támogatások Kínában az állami támogatások értékének 36%-át teszik ki. A hasonló célú állami támogatások aránya Indiában, az Egyesült Államokban és az Európai Unióban jelenleg 15%, 14%, valamint 13%. Vagyis az EU rendkívül szigorú szabályainak betartására kevesebb támogatás jut egy gazdának, mint egy amerikai vagy indiai gazdának, akinek jóval enyhébb szabályokat kell betartania, így a költségei is alacsonyabbak. Nem meglepő tehát, ha az unió kormányfői tisztességes versenyt szeretnének látni globális szinten.

A zárónyilatkozat azonban egyértelműen az Ukrajnából származó termékek vámmentes uniós importja által okozott problémákra reflektál. Az eredeti intézkedést a Bizottság 2022 májusában hozta meg, annak érdekében, hogy Ukrajna elsősorban jelentős gabonaterményeit exportálni tudja – főként

⁵ Agriculture [é. n.].

⁶ OECD 2023.

a korábbi piacaira, a legkevésbé fejlett országokba.⁷ Erre azért volt szükség, mert az orosz–ukrán háború miatt Ukrajna elveszítette a Fekete-tengerre való kijáratát, így terményeit nem tudta exportálni. Ugyanekkor úgynevezett „szolidaritási folyosókat” is létrehoztak, amelyek révén az ukrán export számára alternatív útvonalakat találtak. Ezek a „szolidaritás folyosók” 2024 januárjáig mintegy 122 millió tonna áru, köztük 64 millió tonna gabona, olajos magvak és kapcsolódó termékek exportját tették lehetővé Ukrajnának. Korábban az ukrán gabona mintegy 42%-át a fekete-tengeri kikötőkön keresztül exportálták, ám az újonnan létrehozott infrastruktúra az ukrán gabona mintegy 58%-ának exportját tette lehetővé.⁸

Az így beáramló vámmentes gabona tranzitja felkészületlenül érte a helyi piacokat. Ukrajna közvetlen szomszéd országaiiban kapacitáshiány alakult ki a silókban és a raktárakban, illetve leszorította a helyi termelők terményeinek árát. Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Románia és Bulgária elérte, hogy egy időre megtilthassa a búza, a kukorica, a repcemag és a napraforgómag behozatalát.⁹ Ugyanakkor engedélyezték e termékek szárazföldi „szolidaritási folyosókon” keresztül történő tranzitját, amelynek végső célpontjai a világ legkevésbé fejlett országai voltak. 2023 szeptemberében azonban az Európai Bizottság bejelentette, hogy nem engedélyezi a korábbi korlátozó intézkedések megújítását.¹⁰ Időközben a legtöbb ukrán termény az uniós egyszerű tranzit helyett az EU országaiiban maradt, és itt árusították ki, így a korábbi problémák még inkább felerősödtek.¹¹

Mindeddig nem sikerült a mezőgazdasági termelők számára is elfogadható és kellően megnyugtató megoldásokat találni. Korábban az EU pénzügyi támogatási csomagokkal¹² és enyhített korlátozásokkal igyekezett kárpótolni a termelők veszteségeit, ám ezek nem voltak elegendők, hogy enyhítsék azokat a károkat, amelyeket az ukrán termékekkel szembeni verseny okozott a helyi piacokon.¹³ Egy más típusú megoldás, mint például a Lengyelország és Ukrajna

⁷ Az Európai Unió Tanácsa 2022.

⁸ EU-Ukraine Solidarity Lanes. Lifeline for Ukrainian Economy, Key for Global Food Security [é. n.].

⁹ A Bizottság rendkívüli és ideiglenes megelőző intézkedésként korlátozta egyes Ukrajnából származó termékek behozatalát 2023.

¹⁰ Az Unióba irányuló ukrán gabona- és élelmiszerexportra vonatkozó korlátozó intézkedések lejártá után Ukrajna intézkedések bevezetését vállalja az uniós behozatal újbóli ugrásszerű növekedésének megelőzésére 2023.

¹¹ CASPAR–MÁTHÉ 2023.

¹² Directorate-General for Agriculture and Rural Development 2023.

¹³ Measures to Safeguard Food Security and Support EU Farmers 2022.

közti kétoldalú megállapodás sem hozta meg a várt eredményt. A korábbi meg-egyezés szerint Litvániába irányuló tranzit exportot egyes források szerint a litván határnál visszafordítják, így Lengyelországban marad az a gabona is, amelyet Ukrajna a Balti-tengeren keresztül tervezett továbbszállítani korábbi partnereinek.¹⁴ Vagyis a tranzitfolyosók nem működnek, és az ukrán gabona alacsony ára miatt versenyhátrányba kerülnek a helyi termelők.

Március 20-án, vagyis egy nappal az Európai Tanács ülése előtt az EU Tanácsa és az Európai Parlament megállapodott, hogy egy évvel, 2025. június 5-ig meghosszabbítják az EU-ba irányuló ukrán exportra vonatkozó behozatali vámok és kvóták felfüggesztését.¹⁵ Ugyanakkor bizonyos termékek, például a baromfi, a tojás, a cukor, a zab, a kukorica, a dara és a méz esetében védőintézkedéseket vezetnek be. Ezek arra kötelezik a Bizottságot, hogy amennyiben ezen termékek behozatala meghaladja a 2022-es és 2023-as import számtani átlagát, újból vámot vezessen be az átlag feletti termékekre.

Csakhogy a mezőgazdasági termelők már 2023-ban is úgy vélték, hogy a bel-öldi piacokra érkező, Ukrajnából származó termények mennyisége túlságosan nagy, és az alacsony árak miatt többen is dömpingárunak tekintik. Így nem valószínű, hogy ez az intézkedés a legkisebb mértékben is hozzájárulhat a termelők által észlelt problémák orvoslásához. Az Európai Tanács iránymutatása szerint a Bizottságnak méltányos és kiegyensúlyozott megoldást kell keresnie arra, hogy miközben Ukrajna gazdaságát kereskedelmi megállapodások révén támogatni kívánja, az európai mezőgazdasági termelőket se hozza versenyhátrányba. Nem valószínű, hogy a júniusi európai választások előtt a Bizottság kidolgozna olyan megoldást, amely akár rendkívül ambiciózus klímaterveit, akár Ukrajnának nyújtott segítségnyújtási szándékát hátráltatná.

2024. március 25.

Felhasznált irodalom

A Bizottság rendkívüli és ideiglenes megelőző intézkedésként korlátozta egyes Ukrajnából származó termékek behozatalát (2023). *Európai Bizottság*, 2023. május 2. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_23_2562
Agriculture [é. n.]. *EUR-Lex*. Online: https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/agriculture.html?root_default=SUM_1_CODED%3D03

¹⁴ GILYŤĚ 2024.

¹⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2024.

- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1119 rendelete (2021. június 30.) a klímasemlegesség elérését célzó keret létrehozásáról és a 401/2009/EK rendelet, valamint az (EU) 2018/1999 rendelet módosításáról (európai klímarendelet) (2021). PE/27/2021/REV/1. HL, L 243, 1–17. 2021. június 30. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32021R1119>
- Az Európai Unió Tanácsa (2022): Ukrajna: a Tanács megállapodott az Ukrajnával folytatott kereskedelem ideiglenes liberalizációjáról. *Consilium*, 2022. május 24. Online: <https://consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/05/24/ukraine-council-adopts-temporary-trade-liberalisation-with-ukraine/>
- Az Európai Unió Tanácsa (2024): Ukrajna: a Tanács és a Parlament megállapodásra jutott az EU autonóm kereskedelmi intézkedéseinek megújításáról. *Consilium*, 2024. március 20. Online: <https://consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/03/20/ukraine-council-and-parliament-reach-a-deal-to-renew-eu-s-autonomous-trade-measures/>
- Az Unióba irányuló ukrán gabona- és élelmiszerexportra vonatkozó korlátozó intézkedések lejártá után Ukrajna intézkedések bevezetését vállalja az uniós behozatal újbóli ugrásszerű növekedésének megelőzésére (2023). *Európai Bizottság*, 2023. szeptember 15. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_23_4497
- CASPAR, Yann – MÁTHÉ Réka Zsuzsánna (2023): Ukrainian Cereals: Solidarity or Dumping? *MCC*, 2023. november 6. Online: <https://europeanstudies.mcc.hu/publication/ukrainian-cereals-solidarity-or-dumping>
- Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2023): Commission Presents Support Measure Worth €56,3 Million for Bulgarian, Polish and Romanian Farmers. *European Commission*, 2023. március 20. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/news/commission-presents-support-measure-worth-eu563-million-bulgarian-polish-and-romanian-farmers-2023-03-20_en?prefLang=hu
- Európai Bizottság (2020): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A „termelőtől a fogyasztóig” stratégia a méltányos, egészséges és környezetbarát élelmiszerrendszerért. COM/2020/381 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52020DC0381>
- Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóság (2020): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia. Hozzuk vissza a természetet az életünkbe! COM/2020/380 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A52020DC0380>
- Európai Tanács (2024): Az Európai Tanács ülése (2024. március 21. és 22.) – Következtetések. 2024. március 22. Online: <https://consilium.europa.eu/media/70897/euco-conclusions-2122032024-hu.pdf>
- EU-Ukraine Solidarity Lanes. Lifeline for Ukrainian Economy, Key for Global Food Security [é. n.]. *European Commission*. Online: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_en
- GILYTĖ, Reda (2024): Lithuanian Farmers Say They have Problems with Russian Grain, not Ukrainian. *LRT*, 2024. március 5. Online: <https://lrt.lt/en/news-in-english/19/2213985/lithuanian-farmers-say-they-have-problems-with-russian-grain-not-ukrainian>
- Measures to Safeguard Food Security and Support EU Farmers (2022). *European Commission*. Online: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/measures-safeguard-food-security-and-support-eu-farmers_en?prefLang=hu
- OECD (2023): *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023. Adapting Agriculture to Climate Change*. Online: <https://doi.org/10.1787/b14de474-en>