



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 16.3.2001
KOM(2001) 148 endelig/2

ANNULE ET REMPLACE
LE COM (2001) 148 final
Concerne les 11 langues

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET**

Muligheder for at fremme dyrkningen af vegetabilske proteiner i EU

Indledning

På det særlige møde den 4. december 2000, hvor den seneste udvikling i BSE-krisen blev drøftet, opfordrede Rådet Kommissionen til at udarbejde en mere detaljeret analyse af udbuddet af og efterspørgslen efter proteinrige planter og til at drage konsekvenserne heraf for politikken på dette område og for jordudtagningen. På mødet den 26. februar 2001 anmodede Rådet om at få en sådan analyse forelagt på mødet i marts.

Denne meddelelse er koncentreret om et begrænset antal af de væsentligste løsningsmuligheder, der igen og igen fremføres i den politiske debat om at fremme dyrkningen af vegetabiliske proteiner i EU. Løsningerne undersøges i forhold til den analyse, der er fremlagt i arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om "Udbud af og efterspørgsel efter proteinrige afgrøder i EU efter BSE-krisen".

Alle beregninger og overslag er udført på mellemlang sigt og henviser til de seneste prognoser på mellemlang sigt fra Kommissionens tjenestegrene.

1. Oliefrø

Et af de vigtigste formål med beslutningerne i Agenda 2000 var at tilpasse oliefrøsstøtten til den støtte, der er fastsat for korn fra 1. juli 2002, dvs. 63 EUR/t. Støtten vil derfor være fast i fremtiden og skal ikke mere nedskæres, som det f.eks. er tilfældet ifølge Blair House-forpligtelserne, hvis det samlede areal på 4,93 mio. ha overskrides. Eventuelle ændringer af Agenda 2000-beslutninger, der vil kunne medføre visse fordele på kort sigt, bør derfor sammenholdes med de ulemper, som vil kunne opstå på længere sigt.

Når det er sagt, så kunne en mulig forhøjelse af produktionen af vegetabiliske proteiner på kort og mellemlang sigt (de næste 2-5 år) gå ud på at opretholde den afgrødespecifikke støtteordning for **oliefrø** og at fastsætte støtten på et niveau, der er tilstrækkelig attraktivt til at øge oliefrøarealet. En sådan løsning vil dog være ret kostbar, og oliefrøarealet vil selvfølgelig være begrænset af Blair House-aftalen til 4,93 mio. ha, dvs. ca. 375 000 ha mere end forventet ifølge de seneste prognoser på mellemlang sigt fra Kommissionens tjenestegrene. Denne løsning vil desuden i praksis afvikle et nøgleelement af Agenda 2000-reformen, nemlig udviklingen i retning af en mere markedsorienteret produktion. Blair House-loftet vil hurtigt blive en begrænsende faktor, hvis markedspriserne for oliefrø stiger på længere sigt som følge af stigende efterspørgsel.

Af simuleringer, som Kommissionens tjenestegrene har udført på baggrund af de seneste prognoser på mellemlang sigt, fremgår det, at en specifik støtte for oliefrø på ca. 75 EUR/t muligvis på kort til mellemlang sigt vil medføre, at oliefrøarealerne (til foderbrug) i EU igen vil nå op på Blair House-grænsen, hvis muligheden for at anvende et afgrødespecifik udbytte for oliefrø opretholdes, og hvis prisudviklingen for korn og oliefrø ikke afviger væsentligt fra den, der forventes i prognoserne på mellemlang sigt. De forventede yderligere omkostninger (udgifter) ved at indføre en sådan støtte vil beløbe sig til ca. 474 mio. EUR om året. Dette beløb er blevet beregnet ud fra den antagelse, at Agenda 2000-reformen gennemføres fuldt ud, dvs. i forhold til en ikke-afgrødespecifik støtte på 63 EUR/t. I beløbet er der ikke taget højde for ændringer af udgifterne til intervention af og restitutioner for korn. Disse ændringer synes dog ikke have noget større omfang.

Produktion af oliefrø på yderligere 375 000 ha vil svare til ca. 370 000 t sojamelækvivalent (smæ) (sammenlignet med et yderligere behov på 1-1,5 mio. t). Hvis de yderligere udgifter sammenholdes med de yderligere mængder udtrykt i smæ, der produceres, vil offeromkostningerne være på ca. 1 270 EUR pr. ekstra ton smæ. Det tal skal sammenlignes med en importpris på ca. 220-230 EUR/t ved import af sojamel.

Langt den største del af de yderligere udgifter vil gå til de 4,56 mio. ha, der også vil blive tilsået på Agenda 2000-betingelserne med en ikke-afgrødespecifik støtte på 63 EUR/t. I teorien vil det derfor være en mere effektiv løsning at begrænse den ekstra støtte til oliefrø til de yderligere arealer med oliefrø. Definitionen og anvendelsen af begrebet "yderligere arealer" vil dog kunne medføre en række alvorlige politiske, juridiske og administrative problemer.

2. *Proteinafgrøder*

Proteinafgrøder (ærter, bønner og sødlupiner) sås generelt i foråret. De modtager en afgrødespecifik støtte, der er blevet nedskåret som følge af Agenda 2000-reformen, men som igen kunne forhøjes med 6 EUR/t til 78,49 EUR/t. En forhøjelse ud over dette beløb vil kunne medføre, at støtten ikke mere er omfattet af fredsklausulen.

Af simuleringer, som Kommissionens tjenestegrene har udført i forhold til de seneste markedsprognoser på mellemlang sigt, fremgår det, at virkningerne af en sådan støtteforhøjelse på produktionen vil være ret begrænsede, ca. 10 000-20 000 ha. Selv en forhøjelse til 100 EUR/t, som nogle erhvervsorganisationer har foreslået, vil ifølge simuleringerne kun øge arealet med 30 000-50 000 ha. Den lille stigning kan især forklares med den (forventede) gunstige udvikling i kornpriserne og den deraf følgende interesse for at dyrke korn. Det bør dog understreges, at modellen forudsiger et proteinafgrødeareal, der efter den fuldstændige gennemførelse af Agenda 2000 (og uden yderligere støtte) ligger på omkring 1,3 mio. ha, dvs. ca. 200 000 ha mere end i dag. De yderligere udgifter vil andrage ca. 47 mio. EUR, hvis støtten forhøjes med 6 EUR/t, og mere end 220 mio. EUR, hvis støtten forhøjes med 27,5 EUR/t til 100 EUR/t.

Hvis yderligere 20 000 ha sættes i produktion og støtten forhøjes med 6 EUR/t, vil den yderligere produktion svare til ca. 50 000 t smæ. De yderligere udgifter til støtte vil være på ca. 990 EUR for hvert ekstra ton smæ.

Med en yderligere støtte på 27,5 EUR/t og yderligere 50 000 ha vil den yderligere produktion svare til ca. 120 000 t smæ. De samlede udgifter til yderligere støtte vil være på ca. 1 840 EUR for hvert ekstra ton smæ.

Den største ulempe ved at forhøje støtten til proteinafgrøder er den meget begrænsede effektivitet (forholdsvis store omkostninger, meget begrænset stigning i proteinforsyningen). Det skal dog understreges, at denne meget lave effektivitet er beregnet ud fra modelresultater. I den model, der anvendes af Kommissionens tjenestegrene, er modelbetingelserne for proteinafgrøder mere begrænsende end for andre markafgrøder.

Hvis det til orientering antages, at en forhøjelse af proteinafgrødestøtten til 100 EUR/t medfører, at der dyrkes et yderligere areal på 150 000 ha, dvs. 3-5 gange resultatet af modelsimuleringen, så vil det samlede resultat i forhold til

udgangspunktet for Agenda 2000 blive forbedret, men de endelige konklusioner vil stort set forblive de samme:

- produktionen af smæ forhøjes med 360 000 t
- de yderligere omkostninger er på 242 mio. EUR
- offeromkostningerne pr. ekstra ton smæ vil være på 675 EUR (sammenlignet med 220-230 EUR/t for importeret sojamel).

Som for oliefrø vil størstedelen af den yderligere støtte komme de arealer til gode, som også vil blive tilsået på betingelserne i Agenda 2000. Sagt på en anden måde, vil støtten betyde en yderligere økonomisk fordel for producenter af proteinafgrøder for afgrøder, de allerede producerer.

Det er sandsynligt, at dyrkningen af proteinafgrøder vil medføre en større udvaskning af nitrat fra landbrugsjorden og føre til forurening af grundvandet medmindre der tages særlige miljøforholdsregler. Dette kan medføre andre begrænsninger for at fremme dyrkningen af disse afgrøder.

3. *Proteinrige afgrøder på udtagne arealer*

Muligheden for at dyrke proteinafgrøder eller andre proteinrige foderafgrøder på **udtagne arealer** ser attraktiv ud ved første øjekast, da den ikke medfører direkte budgetomkostninger, men alligevel kan udgøre en stærk tilskyndelse til at dyrke flere proteinrige afgrøder. Denne løsning rejser dog også en række spørgsmål.

Der er først og fremmest to principielle spørgsmål:

- (Obligatorisk) udtagning blev indført som et markedsregulerende instrument (markedsregulering gennem produktionsbegrænsning, især for korn). Udtagningen skulle reduceres, hvis markedet blev ramt af knappe forsyninger. Ved at anvende udtagne arealer til andre afgrøder begrænser man den fleksibilitet, der skulle anvendes som markedsregulering. Nogle eksperter forventer, at der vil ske et stort opsving på kornmarkedet i de kommende år, så der igen kan blive brug for denne fleksibilitet.
- Udtagning indgår i EU's markedsordning for markafgrøder, der spiller en vigtig rolle for begrænsningen af produktionen. Ved at dyrke afgrøder på udtagne arealer, som på markedet konkurrerer med korn og oliefrø, vil EU til en vis grad begrænse ordningens effektivitet. Et sådant skridt bør ikke tages uovervejende i betragtning af den betydning, som EU tillægger den blå kasse (WTO: Blue Box) som et bidrag til landbrugsreformen. Et grundkrav for betalinger i den blå kasse er, at de ydes som led i produktionsbegrænsende programmer.

Ud over disse principielle spørgsmål bør andre argumenter overvejes:

- Hvis det tillades at dyrke proteinafgrøder, som allerede modtager markafgrødestøtten plus 9,5 EUR/t (ærter, bønner og sødlupiner), på udtagne arealer, er der risiko for, at landbrugerne vil reducere den normale produktion af disse afgrøder (og i stedet dyrke mere profitable kornafgrøder) og erstatte

den med produktion på udtagne arealer (for at kunne opnå de dyrkningsmæssige fordele ved vekseldrift af disse afgrøder).

- Hvis EU tillader, at sådanne proteinrige afgrøder dyrkes på udtagne arealer, for hvilke der også kan ydes støtte pr. ton tørret foder, kan der være risiko for, at producenterne modtager begge former for støtte. Det vil naturligvis kunne udelukkes gennem retsforskrifterne.
- Hvis dyrkning af proteinrige foderafgrøder tillades på både obligatorisk og frivilligt udtagne arealer (eller kun på frivilligt udtagne arealer), vil de fleste landbrugere skulle foretage frivillig udtagning, hvad der i praksis vil medføre, at disse afgrøder inddrages i ordningen for markafgrøder.

Under hensyntagen til disse forskellige argumenter har Kommissionen hidtil foreslået – for at fremme økologisk produktion – at det tillades at dyrke kvælstofbindende foderafgrøder som f.eks. kløver på udtagne arealer alene for økologiske producenter, der er mere afhængige end andre af nøje planlagte afgrødevekslinger, og som i mange tilfælde driver blandet landbrugsdrift, så de kan udnytte foderafgrøder på deres bedrifter.

4. *Tørret foder*

Tørret foder anvendes især til foder for drøvtyggere, som det i en årrække har været forbudt at fodre med kød/benmel. Det hævdes dog, at hvis drøvtyggere æder mere tørret foder, vil de sandsynligvis ændre mindre af andre proteiner, som derfor kan anvendes til andre dyr. Det drøftes også, om tørret foder er en miljøvenlig produktionsgren. I de sydlige medlemsstater bliver dyrkningsarealerne ofte vandet, og i alle medlemsstater kræver tørringen energi (sædvanligvis fyringsolie) med undtagelse af soltørret foder, hvoraf produktionen dog er faldende.

En forholdsvis enkel løsning vil være at forhøje den maksimale garantimængde med f.eks. 10% eller ca. 440 000 t og at nedsætte støtten med f.eks. kun 5%. Det vil medføre yderligere omkostninger på ca. 13,7 mio. EUR.

En yderligere mængde på 440 000 t tørret foder vil, hvis den faktisk produceres, svare til ca. 150 000 t smø. De yderligere udgifter til støtte vil være på ca. 93 EUR for hvert ekstra ton smø. Man skal dog være klar over, at produktionen af tørret foder oversteg den maksimale garantimængde med ca. 200 000 t i 1999/2000, og at der forventes en overskridelse på 600 000 t i 2000/01. Det er derfor ikke sikkert, at en forhøjelse af den maksimale garantimængde faktisk vil medføre en tilsvarende stigning i produktionen. Den kunne faktisk blive brugt til at dække de mængder, der allerede overstiger garantimængden.

Afsluttende bemærkninger

1. Da fodring af drøvtyggere med kød/benmel allerede har været forbudt i EU i en årrække, berører det forbud, som Rådet vedtog i december, især svin og fjerkræ.

Endvidere forventes det, at efterspørgslen efter og produktionen af svine- og fjerkrækød vil stige som følge af BSE-krisen. Det vil øge behovet for foderproteiner i begge sektorer ud over behovet for at erstatte ca. 2 mio. t kød/benmel.

2. Der er ikke større problemer forbundet med at erstatte animalske proteiner med vegetabiliske proteiner. Den bedste kilde til vegetabiliske proteiner er sojamel.

Med det nuværende prisforhold mellem korn og sojamel (og mel af andre oliefrø) vil foderindustrien og landbrugerne dog ikke blot begynde at bruge mere sojamel. Deres svar vil være trefoldigt:

- Fodring med proteinrige ingredienser vil blive reduceret til det minimum, der zooteknisk er nødvendigt. Det forventes at føre til en mindre generel nedgang i brugen af råprotein i foder i forhold til 1998 og 1999, da sojamelpriserne var særdeles lave.
- Brugen af korn i foder vil stige. Korn giver selvfølgelig især energi og i mindre grad protein. Men med et gennemsnitligt proteinindhold på 10-12% vil et forventet yderligere forbrug af 5 mio. t in kalenderåret 2001 svare til ca. 0,5-0,6 mio. t råprotein.
- Et eventuelt resterende underskud vil især blive dækket af yderligere import af sojamel. Under hensyntagen til den mindre nedgang i forbruget af råprotein og den ekstra mængde protein fra korn synes de yderligere mængder sojamel, der er nødvendige, at være ret begrænsede (1-1,5 mio. t).

3. Der er ingen forsyningsproblemer for sojamel på verdensmarkedet. De yderligere mængder vil tværtimod let kunne importeres. De vil øge den nuværende import med 5%.

4. De muligheder, der fremlægges i denne meddelelse, vil føre til en forhøjelse af EU's produktion af vegetabiliske proteiner. Hver mulighed vil i sig selv kun kunne dække de yderligere behov i begrænset omfang og i nogle tilfælde på en indirekte måde, da de især er beregnet på drøvtyggere og ikke svin og fjerkræ. Nogle af mulighederne vil medføre yderligere udgifter, og offeromkostningerne pr. ekstra ton smæ synes at være forholdsvis høje. Under alle omstændigheder skal man være meget opmærksom på mulige følger i forbindelse med WTO.

**MULIGE VIRKNINGER AF OG OMKOSTNINGER VED
FORHØJELSE AF STØTTEN TIL OLIEFRØ OG PROTEINAFGRØDER**

	Virkninger i 2005/06		Omkostninger		Sojamel
MULIGHEDER	FORHØJELSE AF AREAL	Ekstra produktion af PROTEIN	YDERLIGERE BUDGET- OMKOSTNINGER (2)	OMKOSTNING PR. TON SOJAMEL- ÆKVIVALENT	Nuværende IMPORTPRIS FOR SOJAMEL
Forhøjelse af støtten fra 2002/03	1 000 ha	1 000 t <i>(i sojamelækvivalenter)</i>	mio. EUR	EUR/t <i>(Offeromkostninger)</i>	EUR/t <i>(Cif Rotterdam)</i>
Oliefrø - op til 75 EUR/t ⁽¹⁾	376	372	474	1 272	190-220
Ærter, bønner og sødlupiner					
- op til 78,49 EUR/t	20	48	48	992	
- op til 100 EUR/t	50	120	221	1 842	

(1) Med en oliefrøspecifik støtte vil det maksimale oliefrøareal svare til Blair House-loftet.

(2) Yderligere budgetomkostninger i forhold til Agenda 2000, idet der tages hensyn til arealudsving mellem oliefrø/proteinafgrøder og korn (i 2005/06), men ikke til ændringer af markedsudgifterne til korn.