



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 16.3.2001  
KOM(2001) 148 lopullinen/2

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

**KOMISSION TIEDONANTO  
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**Vaihtoehdot kasvivalikuaisen viljelyn edistämiseksi EU:ssa**

## Johdanto

BSE-kysymyksen viimeaikaista kehitystä käsitelleessä erityisistunnossaan 4 päivänä joulukuuta 2000 neuvosto kehotti komissiota analysoimaan yksityiskohtaisemmin runsaasti valkuaista sisältävien kasvien tarjontaa ja kysyntää ja tekemään sen perusteella tällä alalla nykyisin sovellettavaa politiikkaa sekä kesannointia koskevat johtopäätökset. Helmikuun 26 päivänä 2001 järjestetyssä istunnossaan neuvosto kehotti komissiota toimittamaan kyseisen analyysin maaliskuussa järjestettävään neuvoston istuntoon.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan eräitä päävaihtoehtoja, joita poliittisessa keskustelussa toistuvasti esitetään keinoina edistää kasvivalkuaisten viljelyä EU:ssa. Näiden vaihtoehtojen tarkastelu perustuu analyysiin, joka on esitetty komission yksiköissä laaditussa valmisteluasiakirjassa nro ”Runsaasti valkuaista sisältävien kasvien tarjonta ja kysyntä BSE-kriisin jälkeen”.

Kaikki laskelmat ja arviot on tehty keskipitkällä aikavälillä ja niissä viitataan komission yksiköiden viimeisimpiin keskipitkän aikavälin ennusteisiin.

### *1. Öljykasvit*

Yksi Agenda 2000 -päätösten tärkeistä perusosista oli mukauttaa öljykasvien tuki 1 heinäkuuta 2002 alkaen viljasta maksettavan tuen tasolle eli 63 euroon tonnilta. Tuki muuttuu näin ollen kiinteäksi eikä sitä enää vähennetä, jos Blair House –sitoumuksien mukainen noin 4,93 miljoonan hehtaarin kokonaispinta-ala ylittyy. Mitä tahansa Agenda 2000 -päätöksiin tehtävää muutosta, johon saattaisi liittyä joitakin lyhyen aikavälin hyötyjä, olisi tarkasteltava ottaen huomioon kyseisestä muutoksesta pidemmällä aikavälillä mahdollisesti aiheutuvat haitat.

Tästä huolimatta yhtenä mahdollisena ratkaisuna kasvivalkuaisten tuotannon lisäämiseksi lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä (seuraavat 2–5 vuotta) on **öljykasvien** lajikohtaisen tukijärjestelmän säilyttäminen ja tuen määrittäminen tasolle, joka on riittävä öljykasvien viljelyalan lisäämiseksi. Tällainen ratkaisu tulisi kuitenkin suhteellisen kalliiksi, ja Blair House –sopimus rajoittaisi öljykasvien viljelyalan noin 4,93 miljoonaan hehtaariin. Tämä ala on noin 375 000 hehtaaria suurempi kuin komission yksiköiden viimeisimpien keskipitkän aikavälin arvioiden mukainen pinta-ala. Lisäksi tämä ratkaisu merkitsisi tosiasiaassa sitä, että luovuttaisiin yhdestä Agenda 2000 -uudistuksen keskeisimmästä osasta, jolla pyritään kohti suurempaa markkinasuuntautuneisuutta. Blair House -sopimuksesta voisi nopeasti tulla rajoittava tekijä, jos öljykasvien markkinahinnat nousevat pitkällä aikavälillä kysynnän kasvaessa.

Komission yksiköiden viimeisimpiin keskipitkän aikavälin arvioihin perustuvien simulointien mukaan öljykasvien lajikohtainen tuki, joka on noin 75 euroa tonnilta, voisi mahdollisesti vaikuttaa lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä siten, että EU:n (elintarvikkeeksi viljeltyjen) öljykasvien viljelyala palautuu Blair House -rajoituksen tasolle, mikäli öljykasvien lajikohtaisen viitesadon soveltamismahdollisuus säilytetään ja mikäli viljan ja öljykasvien hintakehitys ei poikkea merkittävästi keskipitkän aikavälin ennusteesta esitetyistä arvioista. Tällaisen tuen käyttöön otosta johtuvat lisäkustannukset (menot) olisivat noin 474 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä määrä on arvioitu olettaen, että Agenda 2000 -uudistus pannaan täytäntöön kokonaisuudessaan, eli muu kuin lajikohtainen peltokasvituki on 63 euroa/tonni. Arviossa ei oteta

huomioon (viljan) interventio- ja vientitukimenojen muutoksia. Nämä muutokset näyttäisivät kuitenkin olevan vähäisiä.

Öllykasvien tuotanto 375 000 hehtaarin suuruisella lisäalalla vastaisi noin 370 000 tonnia soijapapujauhoja (verrattuna noin 1–1,5 miljoonan tonnin lisätarpeisiin). Jos lisämenot suhteutetaan soijapapujauhoekvivalenttina ilmaistuihin tuotettuihin lisämääriin, vaihtoehtokustannukset ovat noin 1 270 euroa soijapapujauhoekvivalentin lisätonna kohti. Tätä lukua voidaan verrata tuodusta soijapapujauhosta maksettuun tuontihintaan, joka on 220–230 euroa tonnilta.

Ylivoimaisesti suurin osa lisämenoista hyödyttäisi nykyistä 4,56 miljoonan hehtaarin viljelyalaa, jolle Agenda 2000:n mukaan myönnettäisiin muuta kuin lajikohtaista tukea määrältään 63 euroa tonnilta. Teoriassa tehokkaampi vaihtoehto olisi näin ollen öljykasvien lisätuen rajoittaminen ainoastaan öljykasvien lisäalaan. "Lisäalan" käsitteen määrittely ja täytäntöönpano voisi kuitenkin aiheuttaa monia poliittisia, oikeudellisia ja hallinnollisia ongelmia.

## 2. *Valkuaiskasvit*

**Valkuaiskasvit** (herneet, pavut ja makea lupiini) kylvetään tavallisesti keväällä. Niille myönnetään lajikohtaista tukea, jota on Agenda 2000 -uudistuksen seurauksena alennettu mutta jota voitaisiin lisätä jälleen 6 eurolla/tonni, jolloin tuen määrä olisi 78,49 euroa tonnilta. Tätä suurempi tuki voisi johtaa siihen, että rauhalauseke (Peace Clause) ei enää suojaisi kyseistä tukea.

Komission yksiköiden viimeisimpiin keskipitkän aikavälin arvioihin perustuvien simulointien mukaan tällaisen tuen lisäämisen vaikutus tuotantoon näyttäisi olevan melko rajallinen, noin 10 000–20 000 ha. Simulointien mukaan edes tuen nostaminen 100 euroon tonnilta, mitä jotkut ammattijärjestöt vaativat, ei saisi aikaan kuin vain noin 30 000–50 000 hehtaarin lisäyksen. Lisäyksen vähäisyys selittyy pääasiassa viljan (odotettavissa olevalla) suotuisalla hintakehityksellä ja näin ollen viljanviljelyn houkuttavuudella. Olisi kuitenkin huomattava, että mallissa ennustettu valkuaiskasvien viljelyala olisi Agenda 2000:n täysimääräisen toteuttamisen jälkeen (ja ilman mitään tuen lisäyksiä) noin 1,3 miljoonaa hehtaaria, eli noin 200 000 hehtaaria nykyistä alaa suurempi. Lisämenot olisivat noin 47 miljoonaa euroa, jos tukea lisättäisiin 6 eurolla/tonni, ja yli 220 miljoonaa euroa, jos tukea lisättäisiin 27,5 eurolla/tonni siten, että saavutettaisiin tukitaso 100 euroa/tonni.

Jos 20 000 lisähehtaaria saataisiin tuotantoon 6 euroa/tonni tuen lisäyksellä, lisätuotanto vastaisi noin 50 000 tonnia soijapapujauhoja. Lisätuesta johtuvina menoina maksettava kokonaishinta olisi noin 990 euroa soijapapujauhoekvivalentin lisätonna kohti.

Jos lisätuki olisi 27,5 euroa tonnilta ja lisähehtaarien määrä olisi 50 000, lisätuotanto vastaisi noin 120 000 tonnia soijapapujauhoja. Lisätuesta johtuvina menoina maksettava kokonaishinta olisi noin 1 840 euroa kutakin soijapapujauhoekvivalentin lisätonna kohti.

Valkuaiskasvien tuen lisäämisen suurin haittapuoli on tuen tehokkuuden rajallisuus (suhteellisen korkeat kustannukset ja valkuaisen tarjonnan hyvin vähäinen kasvu). On kuitenkin otettava huomioon, että tuen alhainen tehokkuus perustuu laskentamallista saatuihin tuloksiin. Komission yksiköiden käyttämässä mallissa olevat

valkuaiskasveja koskevat oletukset ovat rajoittavampia kuin muita peltokasveja koskevat oletukset.

Jos esimerkinomaisesti oletetaan, että valkuaiskasvituen nostaminen 100 euroon tonnilta johtaisi 150 000 hehtaarin lisäalan viljelyyn eli 3–5 kertaa mallisimuloinnin tulosta parempaan tulokseen, kokonaistulos paranisi Agenda 2000:n peruslinjaan verrattuna, mutta loppupäätelmät säilyisivät ensisijaisesti samoina:

- soijapapujauhoekvivalentteina ilmaistun tuotannon lisääntyminen: + 360 000 tonnia,
- lisäkustannukset: 242 miljoonaa euroa,
- vaihtoehtoiskustannukset soijapapujauhoekvivalentin lisätonnia kohti: 675 euroa (verrattuna soijapapujauhon tuontihintaan 220–230 euroa tonnilta).

Kuten öljykasvienkin tapauksessa, suurin osa lisätuesta hyödyttäisi pinta-alaa, jota viljeltäisiin, vaikka tuki olisi Agenda 2000:n mukainen. Toisin sanoen lisätuki tarjoaisi valkuaiskasvien viljelijöille taloudellista lisäetua siitä, mitä ne tuottaisivat joka tapauksessa.

Valkuaiskasvien viljely johtaa mitä todennäköisemmin maatalousmaan nitraattivalumiin kasvuun ja lisää siten vesistöjen pilaantumista, mikäli ei ryhdytä erityistoimiin ympäristön suojelemiseksi. Tämä olisi lisärajoite näiden kasvien viljelyn lisäämiselle.

### 3. *Kesannoidulla maalla viljeltävät runsaasti valkuaista sisältävät kasvit*

Vaihtoehto, jonka mukaan valkuaiskasvien tai muiden runsaasti valkuaista sisältävien rehukasvien viljely sallitaan **kesannoidulla maalla**, vaikuttaa ensinäkemältä houkuttelevalta, koska siihen ei liity välittömiä budjettikuluja ja se voisi olla voimakas kannustin runsaasti valkuaista sisältävien kasvien tuotannon lisäämiseksi. Myös tähän ratkaisuun liittyy kuitenkin useita ongelmia.

Ensinnäkin olisi ratkaistava seuraavat kaksi periaatteellista kysymystä:

- (Pakollinen) kesannointi otettiin käyttöön markkinoiden sääntelyvälineenä (markkinoiden sääntely rajoittamalla pääasiassa viljan tuotantoa). Kesannointia oli tarkoitus vähentää, jos markkinat kärsisivät vähäisestä tarjonnasta. Kesannoidun alan varaaminen muille viljelykasveille vähentää joustavuutta, joka on tarpeen markkinoiden sääntelyn mahdollistamiseksi. Jotkut asiantuntijat odottavat vehnämarkkinoiden elpyvän jälleen tulevina vuosina, joten tämä joustavuus saattaa olla tarpeen.
- Kesannointi on EU:n peltokasvijärjestelmään kuuluva säännös, jolla on tärkeä tehtävä tuotannon rajoittajana. Jos EU:ssa viljeltäisiin kesannoidulla maalla viljelykasveja, joka kilpailee markkinoilla vilja- ja öljykasvien kanssa, kesannointisäännöksen tehokkuus vähenisi tältä osin jonkin verran. Tällaista toimenpidettä ei ole syytä toteuttaa kevein perustein ottaen huomioon merkitys, jonka EU kiinnittää Blue box -toimenpiteisiin maatalouden uudistusprosessin osana. Blue box -tuen perusvaatimus on, että sitä myönnetään osana tuotannon rajoittamiseen tähtäviä ohjelmia.

Näiden periaatteellisten kysymysten lisäksi myös seuraavat seikat on otettava huomioon:

- Jos valkuaiskasvien (herneet, pavut, makea lupiini) viljely, johon myönnetään jo nyt peltokasvitukea sekä lisätukea 9,5 euroa tonnilta, sallittaisiin kesannoidulla maalla, vaarana olisi, että viljelijät vähentäisivät näiden kasvien tavanomaista tuotantoa (ja viljelisivät niiden sijasta enemmän voittoa tuottavia kasveja) ja korvaisivat sen kesannoidulla maalla toteutetulla tuotannolla (saadakseen jatkossakin tuotannollista etua siitä, että näitä kasveja on viljelykierrossa).
- Jos EU:ssa sallittaisiin sellaisten runsaasti valkuaista sisältävien rehukasvien viljely kesannoidulla maalla, jotka ovat oikeutettuja myös kuivatusta rehusta maksettavaan tonnikohtaiseen tukeen, vaarana olisi, että tuottajille myönnettäisiin kumpaakin tukea. Tämä mahdollisuus voitaisiin tietenkin sulkea pois säädöksin.
- Jos runsaasti valkuaista sisältävien rehukasvien viljely olisi sallittua sekä pakollisen että vapaaehtoisen kesannoinnin piiriin kuuluvalla maalla (tai ainoastaan vapaaehtoisen kesannoinnin piiriin kuuluvalla maalla) viljelijöiden käytettävissä oleva suuri marginaali vapaaehtoisen kesannoinnin soveltamisessa johtaisi siihen, että kyseiset kasvit tosiasiaassa sisällytettäisiin peltokasvien tukijärjestelmään.

Nämä eri näkökohdat huomioon ottaen komissio on tähän mennessä ehdottanut, että luonnonmukaisen viljelyn edistämiseksi apilanurmen kaltaisten tyyppiä sitovien rehukasvien viljely kesannoidulla maalla olisi sallittua, mutta ainoastaan luomuviljelijöille, jotka ovat muita viljelijöitä riippuvaisempia tarkoin tutkitusta viljelykierrosta ja jotka harjoittavat monissa tapauksissa sekaviljelyä, joten he voivat käyttää rehukasveja suoraan tilallaan.

#### 4. *Kuivatut rehut*

**Kuivattua rehua** syötetään lähinnä märehijöille, joille eläinperäisten jauhojen syöttäminen on ollut kiellettyä jo usean vuoden ajan. Jotkut ovat kuitenkin sitä mieltä, että jos märehijät kuluttavat enemmän kuivattua rehua, ne kuluttavat todennäköisesti vähemmän muita valkuaisia, jotka ovat tällöin muiden eläinten käytettävissä. Keskustelua käydään myös kuivattujen rehujen tuotannon ympäristöystävällisyydestä. Eteläisissä jäsenvaltioissa niiden viljelyalat ovat usein kasteltuja, ja kuivausmenetelmään tarvitaan kaikissa jäsenvaltioissa energiaa (yleensä öljyä), lukuun ottamatta aurinkokuivattua rehua, jonka tuotanto on kuitenkin vähentymässä.

Suhteellisen yksinkertainen vaihtoehto olisi lisätä taattua enimmäismäärää esimerkiksi 10 prosenttia tai noin 440 000 tonnia, ja vähentää tukea hieman, esimerkiksi 5 prosenttia. Tämä johtaisi noin 13,7 miljoonan euron lisäkustannuksiin.

Kuivattujen rehujen 440 000 tonnin lisämäärä, jos se todella tuotetaan, vastaisi noin 150 000 soijapapujauhoekvivalenttonnia. Lisätuesta johtuvina menoina maksettava kokonaishinta olisi noin 93 euroa kutakin soijapapujauhoekvivalentin lisätonnia kohti. On kuitenkin otettava huomioon, että kuivattujen rehujen tuotanto ylittää nykyisellään taatun enimmäismäärän. Ylityksen määrä oli markkinointivuonna 1999/2000 noin 200 000 tonnia ja markkinointivuonna 2000/01 sen arvioidaan olevan 600 000 tonnia. Tämän vuoksi ei ole varmaa, että taatun enimmäismäärän lisääminen johtaa

todellisuudessa vastaavaan tuotannon kasvuun. Sitä voitaisiin itse asiassa käyttää pelkästään kattamaan jo nyt ylittyvät määrät.

### Päätelmät

1. Koska eläinperäisten jauhojen käyttö märehitijöiden ravinnoksi on ollut EU:ssa kiellettyä jo usean vuoden ajan, neuvoston joulukuussa asettama kielto koskee lähinnä sian- ja siipikarjanlihan tuotantoa.

Tämän lisäksi sian- ja siipikarjanlihan kysynnän ja tuotannon odotetaan BSE-kriisin vuoksi kasvavan. Tämä lisää rehuvalkuaisen tarvetta näillä kahdella alalla sen lisäksi, että noin 2 miljoonaa tonnia eläinperäistä jauhoa on tarpeen korvata muulla rehulla.

2. Eläinperäisestä jauhosta saatavan valkuaisen korvaamiseen kasvivalkuaisella ei liity suuria ongelmia. Tältä osin paras kasvivalkuaisen lähde on soijapapujauho.

Viljan ja soijapapujauhon (sekä muiden öljykakkujen) välillä nykyisin vallitsevan hintasuhteen vuoksi rehuteollisuus ja viljelijät eivät kuitenkaan reagoi tilanteeseen yksinkertaisesti lisäämällä soijapapujauhon käyttöä. Seuraavat kolme näkökohtaa vaikuttavat näiden toimintaan:

- Eläimille syötettäviä runsaasti valkuaista sisältäviä ainesosia vähennetään kotieläinten ruokintaa koskevien vähimmäisvaatimuksien tasolle. Tämän odotetaan johtavan rehussa olevan raakavalkuaisen käytön hienoiseen vähentymiseen verrattuna tilanteeseen vuosina 1998 ja 1999, jolloin soijapapujauhon hinnat olivat äärimmäisen alhaiset.
- Rehun sisältämän viljan osuutta lisätään. Viljasta saadaan luonnollisesti lähinnä energiaa ja vähemmän valkuaista, mutta jos valkuaispitoisuus on keskimäärin 10–12 prosenttia, viljan osuuden lisääminen 5 miljoonalla tonnilla vuonna 2001 (kalenterivuosi) merkitsee, että siitä saadaan noin 0,5–0,6 miljoonaa tonnia raakavalkuaista.
- Jäljelle jäävä vaje katetaan pääasiassa soijapapujauhon lisätuonnilla. Ottaen huomioon raakavalkuaisen käytön hienoinen vähentyminen ja viljasta saatava lisävalkuainen, soijapapujauhon lisämäärien tarve näyttäisi olevan melko vähäinen (1–1,5 miljoonaa tonnia).

3. Soijapapujauhon saatavuudessa maailmanmarkkinoilla ei ole ongelmia, ja tarvittavien lisämäärien tuonti on helppoa. Ne lisäisivät nykyistä tuontia noin 5 prosenttia.

4. Tässä tiedonannossa esiteltyjen vaihtoehtojen toteuttaminen johtaisi kasvivalkuaisen tuotannon kasvuun EU:ssa. Lisätarpeet saataisiin tyydytettyä niiden avulla kuitenkin vain rajoitetussa määrin ja joissakin tapauksissa vain epäsuorasti, koska ne kohdistuisivat lähinnä märehitijöihin eikä sikoihin ja siipikarjaan. Jotkut vaihtoehtoista aiheuttaisivat lisämenoja, ja vaihtoehtoiskustannukset yhtä soijapapujauhoekvivalentin lisätonnia kohti vaikuttavat suhteellisen korkeilta. Mahdolliset WTO:ta koskevat seuraukset on otettava tarkoin huomioon kaikissa tapauksissa.

**ÖLJY- JA VALKUAISKASVITUEN LISÄÄMISEN  
POTENTIAALISET VAIKUTUKSET JA KUSTANNUKSET**

	Vaikutukset markkinointivuoteen 2005/06 mennessä		Kustannukset		Soijapapujauho
VAIHTOEHDOT	PINTA-ALAN LISÄYS	Tuotettu LISÄVALKUAINEN	YLIM. BUDJET- TIKULUT (2)	KULUT SOIJAPAPU- JAUHOEKV. TONNIA KOHTI	SOIJAPAPUJAUHON nykyinen TUONTIHINTA
Tuen lisäys markkinointivuodesta 2002/03 lähtien	1000 ha	1000 t <i>(soijapapujauho-ekvivalenttina)</i>	milj. euroa	euroa/t <i>(vaihtoehtois-kustannukset)</i>	euroa/t <i>(CAF Rotterdam)</i>
<b>Öljykasvit</b> - 75 euroa/t <sup>(1)</sup>	376	372	474	<b>1 272</b>	<b>190-220</b>
<b>Herneet, pavut ja makeat lupiinit</b>					
- 78,49 euroa/t	20	48	48	<b>992</b>	
- 100 euroa/t	50	120	221	<b>1 842</b>	

- (1) Öljykasvien lajikohtaiseen tukeen oikeutettu öljykasvien enimmäispinta-ala vastaa Blair House –rajoitusta, täten koko valkuaisvajausta ei voida kattaa.  
(2) Agenda 2000:een verrattuna ylimääräiset budjettikustannukset, joissa otetaan huomioon öljykasvien/valkuaiskasvien ja viljan pinta-alojen muutokset (markkinointivuoteen 2005/06 mennessä) mutta ei viljan markkinointikustannusten muutoksia.