



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.3.2001
COM(2001) 148 definitivo/2

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

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

Opzioni per promuovere la produzione di proteine vegetali nell'UE

Introduzione

Nella sessione speciale del 4 dicembre 2000 il Consiglio, facendo riferimento ai più recenti sviluppi della BSE, ha chiesto alla Commissione di analizzare in maniera più particolareggiata la domanda e l'offerta di piante ad alto contenuto proteico e di trarne le debite conseguenze in relazione alla politica attualmente perseguita in questo settore e al ritiro dei seminativi dalla produzione (set-aside). Nella sessione del 26 febbraio 2001 il Consiglio ha chiesto di preparare tale analisi per la sessione di marzo.

La presente comunicazione si limita a prendere in considerazione solo alcune delle opzioni salienti, più volte avanzate nel dibattito politico allo scopo di promuovere la produzione di proteine vegetali nell'UE. Le opzioni sono esaminate avendo come riferimento l'analisi effettuata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione "Domanda e offerta di colture ad alto contenuto proteico nell'UE in seguito alla crisi della BSE".

Tutti i calcoli e le stime, che sono effettuati in una prospettiva a medio termine, fanno riferimento alle più recenti previsioni a medio termine dei servizi della Commissione.

1. Semi oleosi

Uno degli elementi più significativi delle decisioni adottate nell'ambito dell'Agenda 2000 è stato quello di uniformare l'aiuto per i semi oleosi a quello per i cereali a decorrere dal 1° luglio 2002, ossia 63 EUR/t. In futuro l'aiuto sarà pertanto fisso e non più soggetto ad eventuali riduzioni, come previsto dagli impegni di Blair House, qualora venisse superata la superficie complessiva di 4,93 milioni di ettari. Eventuali modifiche delle decisioni dell'Agenda 2000 che potrebbero tradursi in vantaggi a breve termine vanno dunque messe a confronto con gli svantaggi che potrebbero risultarne nel lungo periodo.

Ciò premesso, una possibile soluzione per aumentare la produzione di proteine vegetali a breve e medio termine (nei prossimi 2-5 anni) sarebbe quella di mantenere il regime di aiuto specifico per i **semi oleosi** e di fissare l'aiuto ad un livello atto ad incentivare l'estensione della superficie coltivata a semi oleosi. Tale soluzione sarebbe tuttavia relativamente costosa, senza contare che la superficie coltivata sarebbe limitata dall'accordo di Blair House a 4,93 milioni di ettari, ossia circa 375 000 ettari in più rispetto alle recenti previsioni a medio termine dei servizi della Commissione. Inoltre, questa soluzione non sarebbe di fatto coerente con un elemento fondamentale della riforma dell'Agenda 2000, ossia un maggiore orientamento verso il mercato. Il massimale fissato a Blair House potrebbe rapidamente diventare un fattore limitante se, nel lungo periodo, i prezzi di mercato dei semi oleosi aumentassero a causa dell'aumento della domanda.

In base alle simulazioni effettuate dai servizi della Commissione e con riferimento alle più recenti previsioni a medio termine, un aiuto specifico per i semi oleosi dell'importo approssimativo di 75 EUR/t potrebbe avere l'effetto, a breve o medio termine, di riportare la superficie coltivata a semi oleosi (per scopi alimentari) nell'UE al limite fissato a Blair House, qualora fosse mantenuta la possibilità di applicare una resa specifica per tale coltura e le tendenze dei prezzi dei cereali e dei semi oleosi non deviassero

significativamente da quelle assunte nelle previsioni a medio termine. Il costo aggiuntivo (spesa) dell'introduzione di un siffatto aiuto ammonterebbe a circa 474 milioni di EUR all'anno. Tale importo è stato stimato presupponendo l'attuazione completa della riforma delineata nell'Agenda 2000, ossia rispetto ad un aiuto non specifico per i seminativi di 63 EUR/t. Esso non tiene conto delle variazioni delle spese per l'intervento e le restituzioni dei cereali, variazioni che sembrerebbero comunque di lieve entità.

La produzione di semi oleosi sui 375 000 ettari aggiuntivi corrisponderebbe all'equivalente di circa 370 000 t di panelli di soia (rispetto al fabbisogno supplementare di 1-1,5 milioni di t). Se si rapporta la spesa aggiuntiva alle quantità addizionali prodotte in termini di equivalente panelli di soia, il costo-opportunità sarebbe di circa 1 270 EUR per ogni tonnellata supplementare di equivalente panelli di soia. Questo dato va raffrontato con il prezzo di 220-230 EUR/t dei panelli di soia importati.

La quota di gran lunga maggiore della spesa aggiuntiva andrebbe a vantaggio dei 4,56 milioni di ettari seminati secondo le condizioni indicate nell'Agenda 2000 con un aiuto non specifico di 63 EUR/t. In teoria, quindi, una possibilità più efficace potrebbe essere quella di limitare il pagamento aggiuntivo per i semi oleosi unicamente alla superficie supplementare investita a tale coltura. Tuttavia, definire e porre in atto la nozione di "superficie supplementare" potrebbe dare adito ad una serie di seri problemi politici, giuridici e amministrativi.

2. *Colture proteiche*

Le colture proteiche (piselli, fave, lupini dolci) sono generalmente seminate in primavera. Esse ricevono un aiuto specifico che è stato ridotto a seguito della riforma dell'Agenda 2000, ma che potrebbe essere nuovamente maggiorato di 6 EUR/t, raggiungendo così 78,49 EUR/t. Eventuali ulteriori aumenti potrebbero privare questo aiuto della protezione garantita dalla clausola di pace.

In base alle simulazioni effettuate dai servizi della Commissione e con riferimento alle più recenti previsioni di mercato a medio termine, l'effetto di un simile aumento dell'aiuto sulla produzione sembrerebbe piuttosto limitato (10 000-20 000 ettari). In base alle stesse simulazioni, anche un aumento a 100 EUR/t, richiesto da alcune organizzazioni di categoria, porterebbe ad un incremento della superficie di soli 30 000-50 000 ettari. La modesta entità dell'aumento è dovuta soprattutto all'evoluzione favorevole (attesa) dei prezzi dei cereali, che rende allettante la produzione cerealicola. Va tuttavia precisato che la previsione di base si fonda su una superficie coltivata a piante proteiche di circa 1,3 milioni di ettari, in seguito alla piena attuazione dell'Agenda 2000 e senza alcun aiuto aggiuntivo, ossia circa 200 000 ettari in più dell'estensione attuale. La spesa supplementare ammonterebbe approssimativamente a 47 milioni di EUR nel caso di un aumento dell'aiuto di 6 EUR/t e a più di 220 milioni di EUR nel caso di un aumento di 27,5 EUR/t, che porterebbe l'aiuto a 100 EUR/t.

Se altri 20 000 ettari venissero coltivati e l'aiuto fosse aumentato di 6 EUR/t, la produzione aggiuntiva corrisponderebbe all'equivalente di circa 50 000 t di

panelli di soia. Il supplemento di spesa che ne conseguirebbe a titolo di aiuti sarebbe di circa 990 EUR per ogni tonnellata supplementare di equivalente panelli di soia.

Con un aumento di 27,5 EUR/t e 50 000 ettari coltivati, l'aumento della produzione corrisponderebbe all'equivalente di circa 120 000 t di panelli di soia, con un supplemento di spesa a titolo di aiuti di circa 1.840 EUR per ogni tonnellata supplementare.

Il principale svantaggio di un aumento dell'aiuto per le colture proteiche è la sua efficacia molto limitata (costo relativamente alto, incremento molto modesto dell'offerta). Va tuttavia osservato che questa scarsa efficacia è stata calcolata sulla base dei risultati di un modello e che le condizioni ipotizzate per le colture proteiche nella simulazione effettuata dai servizi della Commissione sono più limitative che per altri seminativi.

Se si suppone, a scopo esemplificativo, che un aumento dell'aiuto per le colture proteiche a 100 EUR/t porti alla coltivazione di una superficie supplementare di 150 000 ettari, ossia da tre a cinque volte più di quanto previsto nella simulazione, il risultato globale migliorerebbe rispetto al valore ottenuto sulla base delle decisioni sull'Agenda 2000, ma le conclusioni rimarrebbero sostanzialmente le stesse:

- aumento della produzione in equivalente panelli di soia: + 360 000 t,
- costo aggiuntivo: 242 milioni di EUR,
- costo-opportunità per tonnellata aggiuntiva di equivalente panelli di soia: 675 EUR (rispetto a 220-230 EUR/t per i panelli di soia importati).

Come per i semi oleosi, l'aiuto supplementare andrebbe principalmente a vantaggio della superficie che sarebbe seminata in ogni caso alle condizioni previste nell'Agenda 2000. In altre parole, esso rappresenterebbe un ulteriore vantaggio economico di cui fruirebbero i produttori di piante proteiche per quello che già producono.

La coltivazione di piante proteiche è suscettibile di accrescere le infiltrazioni di nitrati a partire dai suoli coltivati con conseguente inquinamento delle acque, a meno che non siano prese delle precauzioni di ordine ambientale. Questo rappresenterebbe un ostacolo supplementare alla promozione di questo genere di colture.

3. *Piante altamente proteiche coltivate su terreni messi a riposo*

La possibilità di autorizzare la coltivazione di piante proteiche o di altre colture foraggere ad alto tenore proteico sulle **superfici messe a riposo (set aside)** sembra a prima vista vantaggiosa in quanto, non solo non comporta costi finanziari diretti, ma incentiva anche una maggiore produzione di piante altamente proteiche. Anche questa soluzione, tuttavia, suscita una serie di interrogativi.

Vi sono innanzi tutto due questioni di principio:

- La messa a riposo (obbligatoria) dei seminativi è stata introdotta come strumento di regolazione del mercato (mediante limitazione della produzione, soprattutto dei cereali), con la caratteristica di poter essere ridotta qualora il mercato dia segni di offerta insufficiente. Investire le superfici ritirate dalla produzione ad altre colture riduce la flessibilità necessaria per utilizzare questo strumento a fini di regolazione del mercato. Secondo alcuni esperti, il mercato del frumento attraverserà nuovamente una congiuntura alta nei prossimi anni, per cui il ricorso a tale flessibilità potrebbe rivelarsi essenziale.
- La messa a riposo delle superfici fa parte del regime dei seminativi dell'UE, e svolge un ruolo importante nel limitare la produzione. La sua efficacia sarebbe in qualche modo sminuita se una superficie ritirata venisse utilizzata per una coltura che compete sul mercato con i cereali e i semi oleosi. Si tratta di un aspetto da non sottovalutare alla luce dell'importanza che l'UE attribuisce alla “blue box” ai fini della continuazione delle riforme agricole. Un requisito di base dei pagamenti della “blue box” è infatti che essi siano concessi nell'ambito di programmi di limitazione della produzione.

A prescindere da queste considerazioni di principio, è necessario esaminare anche altri aspetti.

- Se le colture proteiche (piselli, fave, lupini dolci), che fruiscono già di un aiuto aggiuntivo di 9,5 EUR/t rispetto all'aiuto “seminativi”, fossero autorizzate sulle superfici ritirate dalla produzione, sussisterebbe il rischio che gli agricoltori riducano la produzione normale di queste colture (per coltivare invece i più redditizi cereali), riseminandole poi sui terreni messi a riposo per continuare a godere dei benefici agronomici che derivano dalla rotazione delle colture.
- Se l'UE autorizzasse la coltura sulle terre messe a riposo di foraggi altamente proteici, che sono ammissibili anche all'aiuto per tonnellata per i foraggi essiccati, sorgerebbe il rischio che i produttori fruissero di entrambi gli aiuti. Tale eventualità, ovviamente, potrebbe essere esclusa nei testi giuridici.
- Se la coltura di foraggi altamente proteici venisse autorizzata sulle terre ritirate dalla produzione sia a titolo obbligatorio che volontario, o soltanto su quelle interessate dalla messa a riposo volontaria, il gran numero di agricoltori che aderirebbe al regime di set-aside volontario farebbe entrare, in pratica, queste colture foraggere nel regime dei seminativi.

Tenuto conto di tutti queste considerazioni, e per incoraggiare la produzione biologica, la Commissione ha finora proposto di autorizzare la produzione di colture foraggere fissatrici di azoto, come il trifoglio, su terreni messi a riposo, unicamente nell'ambito dell'agricoltura biologica, la quale necessita in modo particolare di una sapiente rotazione delle colture e che, in molti casi, viene

praticata in aziende miste che possono utilizzare direttamente in loco i foraggi prodotti.

4. *Foraggi essiccati*

I foraggi essiccati vengono somministrati per lo più ai ruminanti per i quali le farine animali sono proibite già da alcuni anni. Nondimeno, alcuni obiettano che, se i ruminanti consumassero più foraggi essiccati, essi finirebbero per assorbire una minore quantità di altre proteine, che resterebbero così disponibili per altri animali. Si discute anche sull'ecocompatibilità della produzione di foraggi essiccati. Negli Stati membri del sud le superfici sono spesso irrigate e dappertutto il procedimento di disidratazione richiede l'uso di energia (di solito combustibili), tranne che per i foraggi essiccati al sole, la cui produzione tende peraltro a diminuire.

Una soluzione relativamente semplice sarebbe quella di aumentare il quantitativo massimo garantito, per esempio del 10% o di circa 440 000 tonnellate, e di ridurre leggermente il tasso dell'aiuto, per esempio del 5%. Ne risulterebbe un costo aggiuntivo di circa 13,7 milioni di EUR.

Una produzione supplementare di 440 000 t di foraggi essiccati equivarrebbe a circa 150 000 t di pannelli di soia. Il supplemento di spesa che ne conseguirebbe a titolo di aiuti sarebbe di circa 93 EUR per tonnellata aggiuntiva di equivalente pannelli di soia. Si deve tuttavia tener presente che attualmente la produzione di foraggi essiccati eccede il quantitativo massimo garantito di circa 200 000 t nel 1999/2000 e, secondo le stime, di 600 000 t nel 2000/01. Non è dunque certo che un aumento del quantitativo massimo garantito determinerà effettivamente un uguale incremento della produzione, bensì potrebbe servire semplicemente a coprire le eccedenze già esistenti.

Conclusioni

1. Poiché l'uso di farine animali per l'alimentazione dei ruminanti è già vietato da diversi anni nell'UE, l'interdizione imposta dal Consiglio nel dicembre 2000 riguarda essenzialmente suini e pollame.

Si prevede inoltre che la domanda e la produzione di carni suine e di pollame aumenteranno per effetto della crisi della BSE. Di conseguenza, crescerà anche il fabbisogno di alimenti proteici in questi due comparti, che andrà ad aggiungersi ai 2 milioni circa di tonnellate di farine animali che occorrerà sostituire.

2. La sostituzione di proteine animali con proteine vegetali non pone particolari problemi. A questo scopo, la migliore fonte di proteine vegetali è costituita dai pannelli di soia.

Tuttavia, dato l'attuale rapporto di prezzi tra i cereali e la soia (nonché altri pannelli di semi oleosi), la reazione prevedibile dell'industria mangimistica e degli agricoltori non sarà semplicemente quella di utilizzare maggiori quantità di pannelli di soia, bensì potrà assumere una triplice direzione:

- l'alimentazione a base di ingredienti altamente proteici verrà ridotta al minimo compatibile con le esigenze zootecniche, il che dovrebbe portare ad una lieve contrazione dell'uso di proteine grezze nell'alimentazione animale rispetto al 1998 e al 1999, anni in cui il prezzo dei panelli di soia era estremamente basso,
 - i cereali verranno incorporati in proporzioni crescenti nell'alimentazione del bestiame. Naturalmente, i cereali forniscono soprattutto calorie e meno proteine; tuttavia, con un tenore proteico del 10-12% in media, ad un aumento prevedibile del consumo animale di cereali dell'ordine di 5 milioni di tonnellate nel 2001 (anno civile) dovrebbero corrispondere 0,5-0,6 milioni di tonnellate di proteine grezze,
 - l'eventuale deficit rimanente sarà colmato principalmente con ulteriori importazioni di panelli di soia. Considerando la lieve riduzione dell'impiego di proteine grezze ed il supplemento proteico apportato dai cereali, il fabbisogno aggiuntivo di soia importata dovrebbe rimanere alquanto limitato (1-1,5 milioni di tonnellate).
3. La disponibilità di soia sul mercato mondiale non presenta alcun problema; al contrario, i quantitativi in più necessari possono essere facilmente importati, con un aumento del 5% delle attuali importazioni.
4. Le possibilità prospettate nella presente comunicazione avrebbero come conseguenza un incremento della produzione interna di proteine vegetali. Tuttavia, ognuna di esse consentirebbe di sopperire all'accresciuto fabbisogno soltanto in misura limitata e talvolta solo indirettamente, essendo mirate prevalentemente ai ruminanti e non ai suini e al pollame. Alcune di queste possibilità comporterebbero una spesa aggiuntiva, con un costo-opportunità per tonnellata supplementare di equivalente panelli di soia relativamente elevato. In ogni caso, si dovrà prestare particolare attenzione alle possibili implicazioni in sede OMC.

**IMPATTO E COSTO POTENZIALI DI UN AUMENTO DEGLI AIUTI
A FAVORE DEI SEMI OLEOSI E DELLE COLTURE PROTEICHE**

	Impatto nel 2005/06		Costi		Panelli di soia
OPZIONI	AUMENTO DELLA SUPERFICIE	Produzione supplementare di PROTEINE	COSTO SUPPLEMENTARE PER IL BILANCIO (2)	COSTO PER TONNELLATA DI EQ. PANNELLI DI SOIA	PREZZO attuale ALL'IMPORTAZIONE DEI PANNELLI DI SOIA
Maggiorazione degli aiuti dal 2002/03	1000 ha	1000 t <i>(in equivalente panelli di soia)</i>	Mio EUR	EUR/t <i>(costo-opportunità)</i>	EUR/t <i>(cif Rotterdam)</i>
Semi oleosi					
- fino a 75 EUR/t ⁽¹⁾	376	372	474	1 272	
Piselli, fave, lupini dolci					190-220
- fino a 78,49 EUR/t	20	48	48	992	
- fino a 100 EUR/t	50	120	221	1 842	

(1) Con un aiuto specifico per i semi oleosi, la superficie massima per la coltivazione di semi oleosi corrisponde al limite di Blair House.

(2) Costo supplementare di bilancio rispetto all'Agenda 2000, tenuto conto dei trasferimenti di superficie tra semi oleosi/colture proteiche e cereali (nel 2005/06) ma non delle variazioni delle spese di mercato per i cereali.