

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Een nieuwe communautaire strategie inzake de voorziening van plantaardige eiwitten in de Europese Unie”

(2002/C 80/06)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2001 besloten om overeenkomstig artikel 23, lid 2, van zijn reglement van orde een vervolg van advies op te stellen over „Een nieuwe communautaire strategie inzake de voorziening van plantaardige eiwitten in de Europese Unie”.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 4 december 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Sabin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 387e zitting van 16 en 17 januari 2002 (vergadering van 16 januari) het volgende advies uitgebracht, dat met 95 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

In het verlengde van zijn advies over de teelt van voederleguminosen op braakliggende grond heeft het ESC besloten dieper in te gaan op de vraag in hoeverre de EU kan voorzien in de behoefte aan plantaardige eiwitten van haar veeteeltsector. In dit vervolgadvis gaat het na welke mogelijkheden er in dit verband zijn voor een nieuwe EU-strategie. Naar aanleiding van de belangstelling die de landbouwcommissie van het Europees Parlement aan de dag legde voor de inzichten van het ESC hebben de rapporteurs van beide instellingen samengewerkt. Als uitvloeisel daarvan is hierover op 4 december 2001 onder auspiciën van het ESC een openbare hoorzitting gehouden (zie voor meer informatie: www.esc.eu.int).

1. Inleiding

1.1. Uit de rol die de teelt van olie- en eiwithoudende gewassen tot nu toe in de internationale betrekkingen heeft gespeeld, valt veel te leren voor de toekomst:

- Tijdens de „Dillon Round” van 1962 kenden de Europese onderhandelaars deze gewassen geen strategisch belang toe. Acht jaar later was soja al de enige voor diervoeders bestemde eiwitrijke grondstof op de wereldmarkt.
- De groei van de wereldhandel had ertoe moeten leiden dat de EU goedkoper in haar behoefte kon voorzien. In 1973 ontstond er echter een grote kloof tussen vraag en aanbod, waardoor de wereldprijzen fors stegen. De VS kondigden dan een embargo af op de verkoop van soja, wat in Europa enorme problemen tot gevolg had.
- Na deze ervaring uit 1973 heeft de EU laten zien dat zij haar zelfvoorzieningsgraad kon verbeteren door de gemeenschappelijke marktordening voor oliehoudende zaden te versterken en de ontwikkeling van eiwitrijke gewassen op gang te helpen.

- De „Blair House”-overeenkomst, die werd gesloten naar aanleiding van de kritiek van de VS (GATT-panels) op de regeling voor oliehoudende zaden, leidde tot een inkrimping van de Europese productie. Deze fel bekritiseerde overeenkomst had wel als voordeel dat het bestaande areaal in Europa niet ter discussie werd gesteld. Acht jaar later raakte deze sector door de hervorming van het GLB echter verder verzwakt.

1.2. Tussen de behoefte van de EU aan plantaardige eiwitten en haar productiepotentieel op dit gebied gaapt opnieuw een kloof. Bovendien is de teelt van oliehoudende en eiwitrijke gewassen niet langer alleen een landbouwaangelegenheid. De sector in kwestie heeft te maken gekregen met een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen:

1.3. De mate waarin de consument zijn voedsel als veilig ervaart, is van doorslaggevend belang geworden. Het nieuwe geïntegreerde voedselveiligheidsbeleid van de EU moet ervoor zorgen dat de veiligheid van elke schakel van de voedselketen terdege gewaarborgd is. Tegen deze achtergrond moet de rol van plantaardige eiwitten in diervoeders worden bekeken.

1.4. De conclusies van de Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001 hebben de goedkeuring van een Europese strategie voor duurzame ontwikkeling mogelijk gemaakt. Hierin staat onder meer dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid „onder andere tot doel moet hebben bij te dragen tot het bereiken van duurzame ontwikkeling door meer nadruk te leggen op (...) hernieuwbare grondstoffen”. Met name om te voorkomen dat klimaatveranderingen optreden en om de in Kyoto gemaakte afspraken na te komen moet ervoor gezorgd worden dat in plaats van fossiele koolstof meer uit duurzame bronnen afkomstige koolstof wordt gebruikt.

1.5. Ten slotte wordt de Commissie in de conclusies van de Raad van Berlijn (maart 1999) en de Raad van Nice (december 2000) verzocht de ontwikkelingen op de markten voor

oliehoudende zaden nauwlettend te volgen en eventueel te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de teelt van plantaardige eiwitten te bevorderen. Hierover gaat Commissie-mededeling ⁽¹⁾.

1.5.1. Sinds de laatste twee hervormingen van het GLB en de WTO-overeenkomsten is de mate waarin de EU in haar eigen behoefte aan plantaardige eiwitten kan voorzien, verder gedaald; vorig jaar dekte zij slechts 25 % van deze behoefte. Door deze voortdurende tendens wordt de EU steeds afhankelijker van externe bronnen, waardoor de Europese veehouderij het moeilijk kan krijgen om in haar behoefte aan plantaardige eiwitten te voorzien.

1.6. De productie van eiwitrijke en oliehoudende gewassen in Europa acht het Comité van groot belang. In dit advies wil het ESC een plan voor plantaardige eiwitten uitstippelen waarmee de EU de vier bovengenoemde kwesties zou kunnen aanpakken.

2. Kwestie 1: Plantaardige eiwitten in Europa — goed voor de voedselveiligheid

2.1. In haar Witboek over voedselveiligheid heeft de Commissie het oude EU-beleid op het gebied van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders op een nieuwe leest geschoeid. Over dit Witboek heeft het ESC in mei 2000 met een zeer ruime meerderheid een advies goedgekeurd ⁽²⁾.

2.2. Uit de recente BSE-crisis is wel gebleken hoe belangrijk het is dat bij de methodes voor recycling van grondstoffen grote zorgvuldigheid wordt betracht. Het gebruik van diervoeder in diervoeders is nu dan ook verboden.

2.3. Hoewel in 1999 5 % van de eiwitrijke stoffen niet van plantaardige oorsprong was, heeft het vertrouwen van de consument in de rundvleessector door deze crisis een gevoelige knauw gekregen. Hierdoor worden in diervoeders nu meer plantaardige eiwitten gebruikt.

2.3.1. De Commissie heeft daarom voorgesteld om vanaf het seizoen 2001/2002 de biologische productie van voederleguminosen op braakgelegde gronden te bevorderen. Deze worden echter alleen gebruikt in voer voor herkauwers.

2.3.1.1. Het ESC heeft een advies uitgebracht over dit voorstel ⁽³⁾, dat volgens hem weliswaar in de goede richting gaat maar niet alle verwachtingen van consumenten met betrekking tot de veiligheid van diervoeders kan inlossen en evenmin een oplossing biedt voor de productie van wit vlees.

2.4. De eiwitten in diervoeders zijn momenteel afkomstig van plantaardige stoffen en onbeduidend kleine hoeveelheden vismeel. Om voor gezonde praktijken te kunnen zorgen, moet worden nagegaan hoe eventuele gezondheidsrisico's bij het gebruik van oliehoudende en eiwitrijke koeken kunnen worden aangepakt.

Mogelijke risico's van deze koeken:

- er kunnen verontreinigende stoffen in zitten;
- er kunnen genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) in zitten.

2.5. Wat de aanwezigheid van verontreinigende stoffen aangaat: het toezicht op ongewenste stoffen in diervoeders is volledig geregeld in de EU-wetgeving (Richtlijn 2001/46/EG). In deze richtlijn krijgen vooral tekortkomingen in het fabricageproces de nodige aandacht. Mochten diervoeders verontreinigende stoffen bevatten, dan is er tijdens de fabricage namelijk iets misgegaan. Verder worden de regels voor de verkoop van mengvoeders voor dieren (79/373/EEG) momenteel herzien ⁽⁴⁾, zodat het voortaan duidelijker zou moeten zijn welke grondstoffen plantaardige veekoeken bevatten.

2.6. In de EU mogen voorlopig geen nieuwe GGO's in levensmiddelen of diervoeding worden gebruikt (moratorium). Inmiddels wordt echter de laatste hand gelegd aan samenhangende EU-wetgeving om dit gezondheidsrisico in te dammen. Richtlijn 2001/18/EG bevat procedures die de EU-instellingen en de lidstaten kunnen toepassen om de eventuele langetermijneffecten van GGO's op het milieu te volgen.

2.7. Op 25 juli 2001 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders ⁽⁵⁾ gepubliceerd. Zonder vooruit te willen lopen op het ESC-advies over dit voorstel kan er hier wel op worden gewezen dat de basisbeginselen van het Witboek over voedselveiligheid aan het voorstel ten grondslag liggen:

- er vindt slechts één risicobeoordeling plaats die zowel de milieurisico's als risico's voor de gezondheid van mens en dier omvat;
- er vindt risicomanagement plaats waarbij aan de Commissie en de lidstaten een rol is toebedeeld;
- de consument wordt door middel van etikettering beter geïnformeerd.

⁽¹⁾ COM(2001) 148 def./2.

⁽²⁾ PB C 204 van 18.7.2000, blz. 21.

⁽³⁾ PB C 193 van 10.7.2001, blz. 42.

⁽⁴⁾ PB C 140 van 18.5.2000, blz. 12.

⁽⁵⁾ COM(2001) 425 def.

2.8. Wat GGO's in ingevoerde grondstoffen betreft: de EU heeft zijn goedkeuring gehecht aan het Protocol van Cartagena over bioveiligheid, waarin uitsluitend de internationale handel in levende gemodificeerde organismen wordt geregeld. De EU kan niet al te lang de import van grondstoffen met GGO's erin toestaan en tegelijkertijd het gebruik van in Europa geproduceerde GGO's verbieden.

2.8.1. Toch is het probleem van GGO's in oliehoudende koeken minder groot dan het lijkt, omdat het DNA in deze koeken aan het eind van het productieproces — meteen nadat de zaden vermalen zijn en de olie er is uitgeperst — tijdens het koken wordt vernietigd. De olie zelf bevat geen DNA van GGO's. Deze koeken worden nu al ruim zes jaar geconsumeerd en er heeft zich nog nooit een incident voorgedaan. Waakzaamheid blijft echter geboden. Ook staan traceerbare GGO-vrije productietekens op stapel, die relatief duur zullen zijn maar niettemin een toekomst hebben als de consument bereid is er extra voor te betalen.

3. **Kwestie 2: De voorzieningsveiligheid van eiwitten voor diervoeders**

A. *De internationale situatie*

3.1. In het seizoen 1999/2000 importeerde de EU 34,3 miljoen ton koeken van oliehoudende zaden en vruchten, waarvan 26,3 miljoen ton bestond uit sojakoeken. Met een marktaandeel van 40 % is zij op dit gebied de grootste importeur ter wereld.

3.2. De verhouding tussen vraag en aanbod is van tijd tot tijd gespannen; het gevaar van een teruglopend aanbod is dan ook altijd aanwezig.

3.3. In een periode van 15 jaar (tussen 1985 en 2000) is de wereldwijde productie van eiwitrijke stoffen met 60 % toegenomen. Tegelijkertijd is ook de wereldwijde handel hierin toegenomen: 53 % van de mondiale productie, tegen 14 % van de graanproductie.

3.3.1. In waarde is de wereldhandel in oliehoudende zaden en vruchten thans ongeveer gelijk aan de mondiale graanhandel, met een omzet van ongeveer 55 miljard dollar per jaar⁽¹⁾. Het toegenomen aanbod komt vooral uit de VS, Brazilië en Argentinië, die samen goed zijn voor 80 % van de wereldproductie.

3.4. Naast deze geografische concentratie van het aanbod is er ook nog eens sprake van een daling van het aantal marktspelers. In de Verenigde Staten, goed voor 45 % van de wereldproductie, hebben minder dan 5 industrieconcerns 90 % van de vermalingscapaciteit in handen. In de zaadsector is een soortgelijke ontwikkeling waar te nemen.

3.5. Soja is in sneltreinvaart uitgegroeid tot de eiwitrijke grondstof. De wereldhandel in andere eiwitrijke stoffen neemt gestaag af, van 27 % in 1985 tot 22 % in 2000.

3.6. De wereldwijde vraag heeft zich duidelijk gediversifieerd en groeit met 4 à 5 % per jaar, een flinke toename in vergelijking met de mondiale graanmarkt, die sinds de jaren '80 op hetzelfde niveau is blijven steken. Tot het midden van de jaren '80 was de EU de grootste afnemer op deze markt: zij importeerde ruim 64 % van de totale productie, terwijl zij tegenwoordig minder dan 40 % hiervan invoert. Vooral China is in de loop van de jaren namelijk meer gaan invoeren en is nu goed voor 10 % van de handel in deze sector. Verder hebben de Verenigde Staten en Brazilië hun witvleessector uitgebouwd, waarvoor zij een toenemend deel van hun productie nodig hebben.

3.7. In opkomende landen voorziet de bevolking aanvankelijk in haar behoefte door de directe consumptie van plantaardige eiwitten. Zodra zij echter enige economische armslag krijgt, eet zij steeds meer proteïnes in de vorm van wit vlees. Maar er zijn twee à drie eenheden (van eiwitrijke stoffen afkomstige) plantaardige eiwitten nodig om één eenheid dierlijke eiwitten (in de vorm van wit of rood vlees) te produceren⁽²⁾. Economische ontwikkeling gaat dan ook gepaard met een snel toenemende consumptie van plantaardige eiwitten. De economische opkomst van vooral Aziatische landen kan er daarom toe leiden dat vraag en aanbod op de wereldmarkt, net als in 1973 het geval was, uiteen gaan lopen. Zo voert China zijn invoer van sojakoeken geregeld op.

3.8. Na het embargo van 1973 heeft Europa geprobeerd minder van invoer afhankelijk te worden om economisch en qua voedselvoorziening niet meer zulke grote risico's te lopen. Het nieuwe beleid had aanvankelijk veel succes, maar de situatie verslechterde weer door de in het kader van Agenda 2000 genomen besluiten: de veel geringere steunverlening is niet bepaald een stimulans voor de productie van oliehoudende zaden en eiwitrijke gewassen. Hierdoor wordt de positie van Europa steeds benarder. Er valt dan ook wel het een en ander af te dingen op het idee dat het voor economische partijen alleen maar voordelen en geen risico's met zich meebrengt als zij bijna uitsluitend hun toevlucht nemen tot de internationale markt van eiwitrijke stoffen om in hun behoeften in kwestie te voorzien.

⁽¹⁾ Deze schatting is gebaseerd op de wereldhandel in oliehoudende zaden en vruchten in het seizoen 1999/2000 en op de gemiddelde marktprijzen van de verschillende stoffen.

⁽²⁾ Deze verhouding geldt voor de productie van gevogelte, varkensvlees en eieren waarbij diervoeders met eiwitrijke stoffen worden gebruikt. In het geval van herkauwers is de verhouding nog schever, omdat deze dieren gevoed worden met weidegras en voedergrassen, die minder rijk aan eiwitten zijn.

3.9. De concentratie van het aanbod in een aantal landen houdt ongetwijfeld een klimaatrisico in; een klimaatverandering kan langdurig zijn en de landbouwers in deze landen ertoe verplichten hun productie te veranderen (inkrimping van het areaal). In haar analyses en keuzen heeft de Commissie nooit rekening gehouden met dit zeer reële risico (dat ten grondslag lag aan het embargo van 1973). In waarde weegt de aankoop van plantaardige eiwitten zwaar door in het tekort op de EU-handelsbalans.

B. De Europese behoefte aan plantaardige eiwitten en de ontwikkeling van de vleesconsumptie

3.10. Al sinds enige tijd nam de consumptie van wit vlees toe ten koste van die van rood vlees. Door het geschade vertrouwen van de Europese consument is deze ontwikkeling nu in een stroomversnelling geraakt.

3.10.1. In juli 2001 heeft DG Landbouw van de Commissie een verkennende studie over de situatie van de Europese landbouwmarkten gepubliceerd (1). Hierin staat dat de productie van varkensvlees en gevogelte de volgende sterke stijging te zien zal geven:

| Periode 2001-2008 | Rundvlees | Varkensvlees | Gevogelte | Schapenvlees |
|---------------------------------------|-------------|--------------|-----------|--------------|
| Ontwikkeling van de consumptie | + 9,6 % (*) | + 5,8 % | + 13 % | + 2,7 % |
| Ontwikkeling van de interne productie | - 2,8 % (*) | + 6,8 % | + 11,6 % | + 1,9 % |

(*) Het verschil in ontwikkeling tussen de productie en consumptie van rundvlees is te verklaren door een herstel van de roodvleesconsumptie aan het eind van de periode 2001-2008.

3.11. Deze sectoren verbruiken grote hoeveelheden eiwitrijke en energierijke stoffen. De Commissie heeft haar hervorming van het GLB echter gebaseerd op het concurrentievermogen van de graansector ten opzichte van ingevoerde substitutieproducten om vooruit te lopen op de ontwikkeling van de vraag naar diervoeders.

3.11.1. Volgens het werkdocument van de diensten van de Commissie (2) over vraag en aanbod op het gebied van eiwitrijke gewassen zou de vraag in het seizoen 2000/2001 met 2,5 miljoen ton voedereenheden kunnen toenemen doordat het gebruik van diervoeder is verboden en er meer wit vlees wordt geconsumeerd. Om aan deze grotere vraag te voldoen zou er in diervoeders 4 miljoen ton graan extra moeten worden verwerkt. Bovendien zal de vraag naar soja's met

1 à 1,5 miljoen ton toenemen. Op lange termijn zal de interne vraag naar diervoeding voornamelijk betrekking hebben op granen, en dan met name op tarwe (+17 % tussen 2001 en 2008) (1).

3.12. Het ESC deelt niet de mening van de Commissie dat de toenemende consumptie van wit vlees en het verbod op het gebruik van diervoeder grotere gevolgen zullen hebben voor de vraag naar granen (energiebehoefte) dan voor de vraag naar eiwitrijke stoffen. Zoötechnische beperkingen in aanmerking genomen, en zonder grote technologische doorbraken, zal het automatische effect op de vraag naar graan ongeveer gelijk zijn aan het effect op de vraag naar stoffen die rijk zijn aan plantaardige eiwitten.

C. Agenda 2000 en de verwachte ontwikkeling van het areaal aan oliehoudende en eiwitrijke gewassen

3.13. Deze verwachte stijging van de vraag naar stoffen die rijk zijn aan plantaardige eiwitten staat in contrast met de voorspellingen van de Commissie: volgens haar zal het areaal van oliehoudende zaden namelijk afnemen van 4,8 miljoen ha in 2002 tot 4,6 miljoen in 2008 (1). Een eventueel groter productievolume zou dan alleen verband houden met een toegenomen productiviteit van de gewassen.

3.13.1. Als het areaal aan oliehoudende gewassen op hetzelfde niveau blijft als in het seizoen 2000/2001 (5 260 000 ha, schatting van COPA/COGECA) kan het vóór de uitvoering van Agenda 2000 bereikte niveau niet meer gehaald worden. Dit areaal blijkt in de hele EU terug te lopen, behalve in de nieuwe Duitse deelstaten, die hun productiepotentieel reduceerden toen zij toetraden tot de EU. Sinds het seizoen 2000/2001 geldt deze limiet niet langer. Enkele lokale uitzonderingen daargelaten is er dus sprake van een dalende tendens in het areaal: - 7,5 % in Frankrijk, - 1,5 % in Italië en 0 % in Spanje.

3.14. Wat het EU-areaal voor de periode 2001/2008 betreft, vallen de vooruitzichten 0,4 miljoen ha lager uit dan het conform de „Blair House“-afspraken toegestane productiepotentieel. Dit valt moeilijk te rijmen met de verwachte toename van de vraag naar stoffen die rijk zijn aan plantaardige eiwitten. Bovendien zou zo de toename van de vleesproductie wel eens afgeremd kunnen worden, doordat de EU zelf als gevolg van Agenda 2000 steeds minder goed kan voorzien in haar behoeften aan plantaardige eiwitten. Hiermee plaatst de EU zich in een unieke situatie: zij past een braakleggingsregeling toe op producten waar zij aanzienlijk tekort aan heeft. Aangezien de specifieke steunverlening voor oliehoudende zaden op grond van Agenda 2000 is stopgezet, had de EU bij internationale onderhandelingen weer de nodige speelruimte moeten krijgen en zouden de „Blair House“-overeenkomsten niet langer moeten gelden.

(1) Europese Commissie, 2001, Vooruitzichten landbouwmarkten 2001-2008, Brussel.

(2) SEC(2001) 431.

4. **Kwestie 3: Zal de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen voor verandering zorgen?**

4.1. De vraag is in hoeverre de kandidaat-lidstaten verandering kunnen brengen in deze verwachte ontwikkeling. Als alles volgens plan gaat, zullen de onderhandelingen met hen uiterlijk 2003 worden afgerond, en het valt dus redelijkerwijs te verwachten dat de meeste kandidaat-lidstaten in 2008 deel uitmaken van de EU.

4.2. Met bijna 80 % in 2000 zijn de kandidaat-lidstaten meer zelfvoorzienend dan de EU. Als gevolg van hun verouderde vermalingsmachines blijven deze landen echter wel oliehoudende zaden uitvoeren. Voor hun vleessector importeren zij dan ook grote hoeveelheden sojakoeken. Met de toepassing van Agenda 2000 zal hun export van oliehoudende zaden naar verwachting op hetzelfde peil blijven.

4.3. Na de toetreding van de kandidaat-lidstaten zal de EU haar zelfvoorzieningsgraad op het gebied van plantaardige eiwitten dus tot 28 % kunnen verhogen. Maar de Commissie verwacht dat de productie hiervan vanaf 2008 afneemt ten gunste van de productie van graan⁽¹⁾.

4.4. De kandidaat-lidstaten die zwaar op de landbouw leunen, zouden de kans moeten krijgen om hun productie van olie- en eiwithoudende gewassen uit te bouwen, niet alleen voor hun eigen markt, maar ook voor de Europese markt, waar de afzetmogelijkheden onbeperkt zijn. Anders bestaat het gevaar dat er nog veel meer graan geproduceerd gaat worden. Dat moet dan op de al verzadigde wereldmarkt aan de man worden gebracht, óf er moet worden gekozen voor een consequenter braakleggingsbeleid. Stimuleringsmaatregelen voor de productie van oliehoudende zaden zou daarom de eerste stap kunnen zijn op weg naar een gemeenschappelijk beleid in deze landen, die wat dit betreft een groot productiepotentieel hebben (in het noorden koolzaad en eiwitrijke gewassen, in het zuiden zonnebloemen en soja). Het is mogelijk om tegelijkertijd de positie van Europa op het gebied van plantaardige eiwitten te verbeteren en de kandidaat-lidstaten een reële kans te bieden om zichzelf en hun markten verder te ontwikkelen. Bij de komende WTO-onderhandelingen moet de EU er dan ook voor proberen te zorgen dat de kandidaat-lidstaten hun grote productiepotentieel daadwerkelijk kunnen benutten. Dit betekent ook dat de referentiewaarden van de afgelopen jaren, die ongunstig voor hen uitvallen, dienen te worden herzien.

5. **Kwestie 4: Maatregelen nemen die met een duurzame ontwikkeling te rijmen zijn**

A. *De gevolgen van steunverlening voor oliehoudende en eiwitrijke gewassen*

5.1. De instandhouding van het productiepotentieel van oliehoudende zaden en eiwitrijke gewassen is ook van belang voor het milieu en voor een evenwichtig grondgebruik. Door

Agenda 2000 zijn de Europese landbouwers meer graan gaan verbouwen. De directe steunverlening voor de grote akkerbouwgewassen is namelijk gestroomlijnd. Door het stopzetten van de specifieke steunverlening voor oliehoudende zaden, de sterk verminderde steun voor eiwitrijke gewassen en het ontbreken van een vangnet voor als de prijzen dalen, is de teelt van deze zaden en gewassen minder interessant en ook minder betrouwbaar voor de inkomenspositie van de betrokken landbouwers. Op den duur wordt monocultuur hierdoor weer een aantrekkelijke optie.

5.2. Uit agronomisch oogpunt is de teelt van oliehoudende zaden en eiwitrijke gewassen van groot belang voor het behoud van de bodemstructuur. Zij maken de bodem minder gevoelig voor uitputting (waardoor de bodem sneller erodeert). Daarom zijn deze gewassen meestal het belangrijkste onderdeel in de wisselbouw.

5.3. Deze gewassen hebben in het algemeen minder agrarische hulpstoffen nodig. Wat mest betreft, kunnen zij bijna zonder minerale stikstof. Als deze gewassen dus deel uitmaken van een wisselbouwcycclus hoeft er in het totaal minder stikstof te worden toegevoegd. Ook aan fytosanitaire stoffen bestaat minder behoefte dan bij andere gewassen.

5.4. Bepaalde eiwitrijke gewassen zoals voedererwten staan minder lang op het veld dan andere en zouden de bodem zo na de oogst gevoeliger voor uitloging kunnen maken. In de praktijk blijkt hiervan echter geen sprake te zijn, want meestal wordt in het begin van het najaar na de erwtenoogst graan ingezaaid. Alleen in de zeer zeldzame gevallen dat het volgende gewas in het voorjaar wordt ingezaaid, moeten er in de tussentijd gewassen worden verbouwd die de bodem bedekken en deze voorzien van extra organisch materiaal.

5.5. De GLB-hervorming van 1999 heeft monocultuur in de hand gewerkt, hetgeen een duurzame ontwikkeling in de weg staat. Landbouwers moeten aangemoedigd worden om het evenwicht tussen oliehoudende zaden en eiwitrijke gewassen enerzijds en graan of mais anderzijds te herstellen. Bij een dergelijke uitgebalanceerde wisselbouw wordt het milieu namelijk ontzien.

B. *De non-foodsector neemt in omvang toe en is goed voor het milieu*

5.6. Twee bijproducten van de teelt van oliehoudende zaden zijn plantaardige olie en koeken (die in diervoeders worden verwerkt). De markt voor als voedingsmiddel gebruikte plantaardige olie is echter niet net als die voor eiwitten in expansie. Het zou daarom uit economisch oogpunt heel interessant zijn om de non-foodsector te ontwikkelen door op braakliggende gronden gewassen te verbouwen. In 2000 werd 836 000 ha gebruikt voor de non-foodsector in Europa.

⁽¹⁾ Europese Commissie 2001, Vooruitzichten landbouwmarkten 2001-2008, Brussel.

5.7. Dank zij de ontwikkeling van de lipochemie is het inmiddels mogelijk om tal van biologisch afbreekbare producten te vervaardigen (oppervlakte-actieve stoffen, smeermiddelen, oplosmiddelen en chemische tussenproducten). De vraag van de industrie naar wasmiddelen is momenteel zeer groot. De markt van biosmeermiddelen is nog in opkomst. De vooruitzichten voor dit product op de markt voor viertaktmotoren zijn veelbelovend. Al deze producten passen in de Europese strategie voor een duurzame ontwikkeling. Verbetering van de afzetmogelijkheden en demonstratie-activiteiten zouden de ontwikkeling van deze producten ten goede komen.

5.8. De tweede afzetmogelijkheid voor plantaardige oliën in de non-foodsfeer is de productie van methylester of biodiesel of di-ester. Met behulp van dit product kan Europa het hoofd bieden aan twee grote problemen. Ten eerste is de EU voor haar energievoorziening afhankelijk van olie-invoer. Uit de recente ontwikkeling van de aardolieprijs blijkt hoe gevoelig de Europese economie is voor prijsschommelingen van deze energiebron. De ontwikkeling van biobrandstoffen zou dit probleem kunnen helpen oplossen.

5.9. Biobrandstoffen kunnen ook gebruikt worden bij de bestrijding van het broeikas-effect. Uit de ecobalans van di-ester valt namelijk op te maken dat 1 ha voor dit doel gebruikte oliehoudende gewassen het mogelijk maakt om 2,71 ton CO₂ (1) minder te produceren (met het gebruik van bijproducten wordt hierbij geen rekening gehouden). Bovendien is de totale door methylester en zijn bijproducten opgewekte energie 2,65 keer zo groot als de energie die nodig is om methylester te produceren.

5.10. Tot nu toe heeft de teelt van voor non-fooddoeleinden bestemde oliehoudende gewassen zich kunnen ontwikkelen doordat hiervoor een uitzondering werd toegestaan in het kader van de braakleggingsregeling. Helaas is de Europese regelgeving in kwestie niet aan de huidige situatie aangepast. Landbouwers die hun braakliggende grond willen gebruiken voor non-fooddoeleinden worden door het administratieve controlesysteem ontmoedigd. Aangezien de afzetmogelijkheden (lipochemie en biobrandstoffen) van groot belang zijn voor de EU, moet de Commissie een andere koers gaan varen en nieuwe bestuursrechtelijke en belastingregels voorstellen voor de producten in kwestie, die ondanks de leemtes in de regelgeving hun waarde hebben bewezen.

6. Een EU-plan op het gebied van eiwitten

A. De algemene context

6.1. In de conclusies van de Europese Top van Nice wordt de Commissie gevraagd om na te gaan hoe de teelt van

oliehoudende en eiwitrijke gewassen kan worden bevorderd. Deze publiceerde in maart 2001 haar mededeling „Opties om de teelt van eiwithoudende gewassen in de EU te bevorderen” die de volgende opties bevatte:

- met een steunverlening van 12 EUR per ton voor de productie van oliehoudende gewassen is een bedrag van 474 miljoen EUR gemoeid;
- met een vermeerdering van de specifieke steunverlening voor de productie van eiwithoudende gewassen van 6 EUR per ton zou een extra bedrag van 47 miljoen EUR gemoeid zijn;
- een verhoging van de gegarandeerde maximumhoeveelheid voor gedroogd voeder met 10 % zou 13,7 miljoen EUR kosten.

6.1.1. In haar conclusies wijst de Commissie erop dat de budgettaire inspanningen, waarmee zou kunnen worden ingestemd, geen afzet voor de producten in kwestie garanderen, omdat hun alternatieve kosten (opportuïteitskosten) lager zijn dan die van soja-koeken op de wereldmarkt.

6.2. Ten eerste heeft de analyse van de Commissie zo haar beperkingen. Zij overschat de alternatieve kosten van producten die naast hun eiwitwaarde ook een grote economische waarde hebben. Met oliehoudende zaden kan namelijk ook olie worden geproduceerd (40 % in het geval van koolzaad en zonnebloemen). Bij de berekening van de alternatieve kosten moet hiermee rekening worden gehouden. In dat geval gaan de in het Commissiedocument genoemde kosten ten minste met de helft omlaag.

6.2.1. Verkennende onderzoeken waaraan de wereldprijzen grondslag ligt zijn altijd discutabel. Deze prijzen zijn aan sterke schommelingen onderhevig. Zo had men in de afgelopen zomer op verschillende tijdstippen tot heel verschillende conclusies kunnen komen.

6.2.2. Eén mogelijke manier om eiwitrijke koeken te vervaardigen is aan de aandacht van de Commissie ontsnapt, namelijk bij de productie van biobrandstoffen. De bijproducten hiervan worden gebruikt in diervoeders. De productiekosten van een en ander moeten apart worden bekeken, aangezien bij de berekening hiervan ook veel andere factoren een rol spelen.

6.2.3. Ten slotte heeft de Commissie geen rekening gehouden met het risico waaraan zij de Europese veehouderijsector blootstelt. Deze wordt door haar toedoen namelijk nog afhankelijker van ingevoerde plantaardige eiwitten en de sterk schommelende wereldmarktprijzen. Ook na de crisis van 1973 zijn de kosten van eiwitten altijd erg hoog gebleven.

6.3. Er valt dus wel het een en ander aan te merken op de begrotingsanalyse van de Commissie. Bovendien kan het ESC niet instemmen met de conclusies van de Commissie als deze uitsluitend afgaat op de alternatieve kosten. Dit druist in tegen

(1) Bron: PROLEA, studie uitgevoerd tussen 1991 en 1993 door de firma Ecobilan.

de grondbeginselen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tegen de principes die in het kader van de aanstaande WTO-onderhandelingen worden gehuldigd (aandacht voor sociale en milieukosten).

6.4. Het EU-plan om de teelt van eiwitrijke gewassen een impuls te geven zou dan ook op de volgende drie manieren een oplossing moeten bieden voor de problemen die Agenda 2000 heeft veroorzaakt: goede landbouwpraktijken dienen gestimuleerd te worden, de begrotingskosten moeten redelijk zijn en internationale overeenkomsten dienen te worden nagekomen. Het plan is bedoeld om de verscheidenheid aan eiwitrijke gewassen te behouden en te vergroten. Deze verscheidenheid is bij de Europese landbouw, met zijn grote onderlinge (klimaat)verschillen, in goede handen. Bovendien is de Europese veehouderij erbij gebaat en kunnen er zo korte productieketens worden opgezet waarin de traceerbaarheid van de voedselproducten volledig gewaarborgd is.

6.4.1. Met dit plan zijn onvermijdelijk extra kosten gemoeid. Toch ondersteunt het ESC bij voorkeur de ontwikkeling van producten die eventueel op de Europese markt kunnen worden afgezet, omdat deze als zodanig een grotere economische waarde vertegenwoordigen dan producten die uitsluitend op de wereldmarkt kunnen worden verkocht, met alle nadelen van dien.

B. De ontwikkeling van eiwitrijke gewassen

6.5. Agenda 2000 bevat naast de gemeenschappelijke steun ook een speciale steunverlening voor eiwitrijke gewassen. In het algemeen lopen de subsidies voor deze gewassen echter sterk terug, waardoor ze onder landbouwers in een steeds ongunstiger daglicht komen te staan. Zo lag het totale ingezaaide areaal in 2000 11 % lager dan in 1990. Ook de productie is teruggelopen, en wel met 25 % in 10 jaar. Het is dus van essentieel belang dat Europa dit productiepotentieel, waarvoor vóór de hervorming van het GLB genoeg afzet was, weer op peil te brengen.

6.6. Aangezien de „Blair House“-overeenkomsten geen betrekking hebben op deze gewassen, zou de EU deze producten extra aantrekkelijk moeten maken voor landbouwers door er per ton 20 Eur meer steun aan te geven. De specifieke steun voor eiwitrijke gewassen zou met 11 Eur per ton kunnen worden opgevoerd. Als argument voor deze steunverlening zou ook kunnen worden aangevoerd dat de gewassen van belang zijn voor de wisselbouw. De maatregelen zouden als onderdeel van de tweede pijler van het GLB kunnen worden genomen.

6.7. De twee opties van de Commissie brengen extra kosten met zich mee: 47 miljoen EUR als de steun met 6 EUR per ton wordt verhoogd en 22 miljoen EUR als de steun met 27,5 EUR

per ton wordt verhoogd. Met het voorstel van de Commissie zou dus voor een extra areaal van 150 000 hectare 100 miljoen EUR extra zijn gemoeid.

6.8. *Lupinus luteus* zou dezelfde steun moeten krijgen als *lupinus alba* en *anhusitifolia*. Dit gewas is goed bestand tegen droogte en cryptogame ziekten en als zodanig goed aangepast aan het mediterrane klimaat. Bovendien speelt het een belangrijke rol bij de verbetering van de bodemstructuur. Ook bij de bestrijding van bosbranden en ter bevordering van de extensieve veehouderij kan het een belangrijke functie vervullen.

6.9. In zijn advies over de teelt van biologische voederleguminosen op braakliggende grond⁽¹⁾ tekende het ESC aan dat het voorstel van de Commissie een te beperkte reikwijdte heeft. Het zou moeten gelden voor alle landbouwbedrijven, ongeacht de productiemethoden die zij toepassen. Deze gewassen passen zich namelijk aan een droog klimaat aan en zijn goed voor het milieu.

C. Ontwikkeling van de non-foodsectoren

6.10. De diversiteit van de leverantiebronnen van eiwitrijke stoffen kan ook worden gegarandeerd door de uiteenlopende herkomst van oliekoeken in het geval van oliehoudende zaden en eiwitrijke gewassen en draf bij de productie van ethanol. Tussen de markt voor vetstoffen van plantaardige oorsprong en de ontwikkeling van de palmolie-sector bestaat een nauwe samenhang. De ontwikkeling van non-foodafzetmogelijkheden lijkt dan ook de enige optie. Een en ander zal leiden tot meer bijproducten die in diervoeders kunnen worden verwerkt. Een grootschaliger gebruik van biobrandstoffen zal dus enerzijds het broeikas-effect helpen bestrijden en er anderzijds toe bijdragen dat de EU wat plantaardige eiwitten betreft minder afhankelijk wordt van externe bronnen (deze bijdrage aan de vermindering van de CO₂-uitstoot moet worden berekend en naar waarde worden geschat).

6.11. Het gebruik van di-ester wordt momenteel voornamelijk bepaald door de fiscale regelingen voor biobrandstoffen. Er zijn daarom twee mogelijkheden: deze fiscale regelingen moeten op EU-niveau geconsolideerd worden of op deze brandstoffen moet een minimale heffing worden toegepast. De regeling voor deze producten moet worden herzien en, in tegenstelling tot wat nu het geval is, een stimulerend karakter krijgen.

⁽¹⁾ ESC-advies over het „Voorstel voor een verordening houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1251/1999 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen“ (COM(2001) 87 def. — 2001/0043 (CNS); — 2001/0043 CNS van 25.4.2001, PB C 193 van 10.7.2001, blz. 42-44.

D. *Behoud van het concurrentievermogen ten opzichte van sojakoeken*

6.12. De inwerkingtreding van Agenda 2000 betekent weliswaar dat deze sector vanaf het seizoen 2002-2003 niet langer zal worden gedwarsboemd door de „Blair House“-overeenkomst, maar heeft ook tot een geringere steun voor oliehoudende gewassen geleid. Sinds de maatregelen van een aantal lidstaten om de steun voor de productie van oliehoudende gewassen te regionaliseren zijn gestaakt, is wat de landbouwactiviteit betreft bovendien het evenwicht tussen de regio's aanzienlijk verschoven.

6.13. Deze producten hebben nu bovendien eveneens te maken met externe concurrentie, aangezien de Verenigde Staten hun steun voor deze sector hebben uitgebreid. Amerikaanse producenten krijgen namelijk steun per hectare en een gegarandeerde minimumprijs dankzij een gekoppelde steunverlening: de *marketing loan* (verschil tussen minimumprijs en de wereldmarktprijs). Het bezwaar van deze steunregeling is dat de concurrentie op de wereldmarkt daardoor wordt scheefgetrokken (de VS nemen 45 % van de totale productie van oliehoudende gewassen voor hun rekening). Bovendien is in de VS de soja-opbrengst veel lager dan die van maïs, en daarom zou de prijs van soja 2 à 2,5 keer zo hoog moeten liggen als die van maïs. Als soja twee keer zo duur is als maïs, dan ontwikkelt de maïsproductie zich ten koste van die van soja. Als soja 2,5 keer zo duur is, dan ontwikkelt de sojaproductie zich ten koste van die van maïs. Omdat de VS van mening zijn dat soja meer opbrengt, bevorderen zij de ontwikkeling van de sojaproductie. Met de invoering van Agenda 2000 doet de EU intussen precies het tegenovergestelde.

6.14. Zolang hier geen verandering in komt, zal de EU een systeem moeten invoeren dat één van de volgende twee onderling verschillende vormen zou kunnen aannemen.

- Zij zou een „vangnet” kunnen spannen, zoals dit al wel in de graansector maar nog niet in de sector van oliehoudende gewassen bestaat, en daarbij de regeling in de VS als voorbeeld kunnen nemen. Dit zou betekenen dat bij een lage prijs wel en bij een hoge prijs geen extra steun per ton wordt verleend. Dit voorstel mag misschien indruisen tegen de overeenkomst van Marrakech, maar dat geldt dan eveneens voor de regeling die de VS toepassen. Het is van groot belang dat er tijdens de volgende onderhandelingsronde van de WTO duidelijkheid komt in deze kwestie.
- Zij zou een regeling voor inkomensverzekering kunnen invoeren; in de EU zou de sector van oliehoudende en eiwitrijke gewassen voor deze mogelijkheid, die momenteel in tal van derde landen wordt onderzocht, als proeftuin kunnen worden gebruikt.

E. *De tweede pijler van het GLB*

6.15. De EU zou in het kader van de tweede pijler van het GLB landbouwers die een evenwichtige wisselbouw toepassen

kunnen aanmoedigen om hierbij een bepaald percentage van het areaal voor oliehoudende en eiwitrijke gewassen te reserveren. Een extra voordeel van deze „wisselbouwsteun” is dat er geen problemen met de WTO-regels te verwachten zijn, goede landbouwpraktijken gewaarborgd zijn en bovendien het voor de teelt van oliehoudende en eiwitrijke gewassen gebruikte areaal kan worden uitgebreid. Deze maatregel, die momenteel door de Commissie bestudeerd wordt, houdt wel in dat de betrokken landbouwers een contract moeten tekenen, maar naar verwachting zullen deze noodzakelijke administratieve beslommeringen hen niet afschrikken. Het gaat niet om een specifieke oplossing voor de problemen waar de EU mee kampt om zichzelf van genoeg plantaardige eiwitten te voorzien. Men kan beter van een indirecte oplossing spreken, waarbij het aantrekkelijker wordt gemaakt om de gewassen in kwestie in het kader van de wisselbouw te verbouwen.

6.16. Het onderzoek op het gebied van oliehoudende en eiwitrijke gewassen — bijvoorbeeld naar het kweken van nieuwe soorten, goede landbouwpraktijken of het gebruik van de gewassen in diervoeders — is nog maar kort geleden van de grond gekomen. In de onderzoeksprogramma's van de EU zou deze sector prioriteit moeten krijgen.

7. Conclusies

7.1. Door haar afhankelijkheid van plantaardige olie heeft de EU tot halverwege de jaren '70 met haar gemeenschappelijk landbouwbeleid vooral de sector oliehoudende gewassen gesteund; de behoefte aan eiwitrijke stoffen in diervoeders werd destijds niet als strategisch beschouwd. Inmiddels wordt echter groot belang gehecht aan voedselveiligheid, de bestrijding van het broeikaseffect en de milieuaspecten van landbouwactiviteiten, en kent de EU de sector van oliehoudende en eiwitrijke gewassen dan ook een strategische rol toe.

7.2. Bovendien blijkt uit de toegenomen consumptie van vlees in Europa wel hoe groot het tekort aan plantaardige eiwitten in de EU is. Sinds 1992 is de mate van zelfvoorziening opnieuw teruggelopen. Er is dan ook het nodige aan te merken op een strategie waarbij de EU voornamelijk op de wereldmarkt inkoop om in haar behoeften in kwestie te voorzien. Vraag en aanbod raken steeds verder uit balans, waar de belangrijkste producerende landen garen bij spinnen (geografische en economische concentratie van de productie van soja met alle klimaatrisico's van dien, dominantie van soja in de wereldhandel en opkomst van landen die grote hoeveelheden soja consumeren).

7.3. Ook in de kandidaat-lidstaten heerst een tekort aan plantaardige eiwitten. De Commissie zou er dan ook in het bijzonder voor moeten zorgen dat zij méér plantaardige eiwitten gaan produceren, wat in de eerste plaats hun eigen markt ten goede zou komen, maar ook de Europese markt,

waar de afzetmogelijkheden onbeperkt zijn. Een en ander zou de grondslag kunnen vormen van een gemeenschappelijk beleid in deze landen.

7.4. Door de ontwikkeling van de sector van oliehoudende gewassen in de kandidaat-lidstaten mag de toegenomen kwetsbaarheid van de Europese sector van wit vlees als gevolg van een sinds 1992 afnemende zelfvoorzieningsgraad echter niet aan het oog worden onttrokken. Daarom zou de Commissie bij de tussentijdse herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid een EU-plan voor plantaardige eiwitten moeten opzetten dat het volgende omvat:

- maatregelen ten gunste van eiwitrijke gewassen om ervoor te zorgen dat landbouwers hiermee een redelijk inkomen kunnen verdienen, zodat de teelt ervan niet verder afneemt, maar weer toeneemt;
- ontwikkeling van de non-foodsectoren⁽¹⁾: de ontwikkeling van afzetmogelijkheden in de non-foodsfeer voor oliehoudende gewassen is onder meer bedoeld om:
 - de Kyoto-overeenkomsten te helpen naleven;
 - milieuvriendelijkere producten te ontwikkelen;
 - in de vorm van sojakoeken — als bijproduct van olie — plantaardige eiwitten te produceren;
- een vangnet voor producenten van oliehoudende en eiwitrijke gewassen: de belangrijkste reden waarom landbouwers weinig voelen voor deze gewassen is dat een regeling voor een gegarandeerd inkomensminimum ontbreekt, terwijl de markt aan hevige prijsschommelingen onderhevig is. Bovendien worden landbouwers tegen deze fluctuaties beschermd in het land dat op dit gebied de grootste producent ter wereld is, waardoor er sprake is van oneerlijke concurrentie. De voorgestelde oplossingen moeten verder worden uitgediept en aldus in overeenstemming worden gebracht met de internationale overeenkomsten;

⁽¹⁾ Europese regelgeving hierover (volledige of gedeeltelijke belastingvrijstelling) is in de maak.

- maatregelen in het kader van de tweede pijler van het GLB:
 - als gevolg van Agenda 2000 raakt het evenwicht tussen plantaardige producten steeds verder zoek (voor landbouwers die oliehoudende en eiwitrijke gewassen produceren is er geen vangnet), waardoor er een monocultuur van graan en maïs dreigt te ontstaan. Met maatregelen ter ondersteuning van goede wisselbouwpraktijken moet deze ontwikkeling een halt worden toegevoerd. Verder wordt voorgesteld om *lupinus luteus* in het Middellandse-Zeegebied als eiwitrijk gewas te verbouwen, omdat het goed bestand is tegen droogte. Ook zou bij het verlenen van toestemming voor de teelt van kleinzadige leguminosen de toegepaste productiemethode geen struikelblok mogen zijn;
 - er moet een speciaal onderzoeksprogramma worden opgesteld voor deze „jonge” gewassen.

7.5. De maatregelen die het ESC voorstelt mogen weinig ambitieus lijken, maar het is ook zeker niet de bedoeling dat de — uitgebreide — EU straks volledig in haar eigen behoefte aan plantaardige eiwitten voorziet. Op deze markt zullen Amerika en de Mercosur een belangrijke rol blijven spelen. Gezien de complexe situatie (voedselveiligheid en voorzieningszekerheid, nieuwe (voedings)behoefte, duurzame landbouw) dient de EU lering te trekken uit recente ontwikkelingen en de landbouwers nieuwe perspectieven te bieden: zij moeten met behulp van goede landbouwpraktijken produceren waar vraag naar is en daar een bevredigend inkomen mee kunnen verdienen.

7.6. Toen de laatste hand werd gelegd aan Agenda 2000, besloot de EU de situatie van oliehoudende en eiwitrijke gewassen tijdens de — inmiddels snel naderende — tussentijdse herziening van het GLB opnieuw te bekijken. Zij zou er goed aan doen nu een hoopvol signaal af te geven. Wel dient de aandacht uit te gaan naar het dringende probleem van de komende oogsten. In afwachting van nieuwe maatregelen voor de sector zou hiervoor voorlopig dezelfde steunregeling als voor het seizoen 2001/2002 moeten blijven gelden.

Brussel, 16 januari 2002.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS