



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.5.2008
KOM(2008) 321 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Udfordringerne i forbindelse med de stigende fødevarepriser
Retningslinjer for en EU-indsats**

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	En pludselig og voldsom prisstigning på en lang række landbrugsvarer.....	3
3.	De grundlæggende årsager til høje fødevarerpriser: midlertidige og strukturelle faktorer	4
4.	Udsigterne på mellemlang sigt.....	6
5.	Virkningerne i EU	6
6.	VIRKNINGER PÅ VERDENSPLAN.....	8
7.	EU's respons - forskellige elementer.....	9
8.	Konklusioner	13

1. INDLEDNING

De sidste tredive år er fødevarepriserne i faste priser faldet både i Europa og på verdensplan. Denne tendens er vendt de seneste måneder, hvor priserne på landbrugsvarer på verdensplan pludselig er steget meget.

Den voldsomme prisstigning omfattede adskillige varer samtidigt, idet der på korn, kød og mejeriprodukter på mindre end et år blev registreret to- eller endog trecifrede stigninger. Størrelsen af den pludselige voldsomme prisstigning har skabt makroøkonomiske ubalancer i hele verden. Udviklingslandene og de mest udsatte befolkningsgrupper er blevet forholdsmæssigt hårdest ramt. Millioner af mennesker, der lever på fattigdomsgrænsen, kommer til at opleve hungersnød og underernæring.

I EU nåede inflationen på fødevarepriser op på 7 % i marts 2008. For de europæiske forbrugere er virkningerne af de stærkt stigende fødevarepriser blevet forværret af samtidige stigninger i energipriserne. Husholdningernes købekraft er gået ned, og det er de 16 % af befolkningen i Europa, der lever under fattigdomsgrænsen, der er mest udsat.

2. EN PLUDSELIG OG VOLDSOM PRISSTIGNING PÅ EN LANG RÆKKE LANDBRUGSVARER

Efter tre årtier med faldende landbrugspriser (i faste priser) begyndte priserne på en række varer at stige stødt i 2006. De steg dramatisk i anden halvdel af 2007 og toppede i de første måneder af 2008.

Stigningen var skarp og omfattede en lang række varer samtidigt. Mellem september 2006 og februar 2008 steg priserne på landbrugsvarer på verdensplan med 70 % udtrykt i dollar. Der har været særligt store prisstigninger på hvede, majs og ris samt mejeriprodukter¹. Referencepriserne på verdensmarkederne i begyndelsen af februar 2008 sammenlignet med samme måned i 2007 var som følger: + 113 % på amerikansk hvede mod + 93 % på hvede fra EU-landene, + 83 % på amerikanske sojabønner, + 52 % på thailandsk ris og + 24 % på amerikansk majs. Siden februar er referenceprisen på ris (Thailands eksportpris) fordoblet, da den kom op over 1 000 USD pr. ton i slutningen af april. Også på kød såsom fjerkræ og vegetabiliske olier er der registreret stærke prisstigninger. I Europa er priserne på hvede og mejeriprodukter steget med henholdsvis 96 % og 30 % mellem september 2006 og februar 2008.

Der ses på det seneste en nedadgående tendens som følge af et fald i priserne på korn og mejeriprodukter. I EU er priserne på hvede faldet med 25 % og på smør med 35 % sammenlignet med det tidspunkt for nyligt, da priserne toppede. Priserne på ris stiger fortsat, også som følge af de eksportbegrænsninger, store risproducerende lande som Vietnam, Thailand, Indien og Kina har indført for at undgå rismangel indenlands. I lyset af den svingende situation og de modstridende tendenser vil der i de kommende måneder blive holdt nøje øje med prisbevægelserne.

¹ På visse råvarer som f.eks. sukker har der været et fortsat prisfald.

3. DE GRUNDLÆGGENDE ÅRSAGER TIL HØJE FØDEVAREPRISER: MIDLERTIDIGE OG STRUKTURELLE FAKTORER

De prisbevægelser, der er observeret, er resultatet af en kompleks kombination af såvel strukturelle som mere midlertidige faktorer. Der er enighed om, hvilke faktorer der er relevante, men ikke om deres relative betydning. Desuden varierer betydningen af hver enkelt faktor efter vare og region, når man skal forklare prisstigningerne. Årsagerne til prisstigningerne på hvede og ris er i væsentlig grad forskellige fra årsagerne til prisstigningerne på majs og soja. Førstnævnte påvirkes i høj grad af udbuddet, mens en øget efterspørgsel spiller en væsentlig rolle i forbindelse med sidstnævnte. Faktorer på udbudssiden har forårsaget større prisudsving end den stigende efterspørgsel.

For så vidt angår de strukturelle faktorer, der forårsager markedsændringer, *er der de seneste år observeret en stødt stigning i efterspørgslen efter basale varer og fødevarer med højere merværdi i de nye vækstøkonomier såsom Kina, Brasilien og Indien.* Dette skyldes den rekordstore økonomiske vækst, urbaniseringen og ændringerne i kostvanerne (navnlig for så vidt angår kød, idet de kinesiske forbrugere på nuværende tidspunkt hver spiser 50 kg kød om året sammenlignet med 20 kg i 1985). Mere generelt har væksten i verdensbefolkningen, navnlig i udviklingslandene, også været medvirkende til at øge efterspørgslen efter fødevarer.

De højere energipriser påvirker også landbrugspriserne. Ifølge visse analytikere har de stigende energipriser større indvirkning på fødevarerpriserne end stigningerne i landbrugsvarernes pris. De påvirker også fødevarerpriserne mere direkte, idet de får priserne på rå- og hjælpestoffer såsom gødning, pesticider og diesel og udgifterne til forarbejdning og transport til at stige. Prisen på nitrogengødning er steget med op til 350 % siden 1999, hvilket i høj grad skyldes brændstofudgifterne. Fragtomkostningerne er også steget væsentligt. Indirekte har den hurtige stigning i råoliepriserne også øget efterspørgslen efter biobrændstoffer, da det gør dem til en økonomisk rentabel erstatning for fossile brændstoffer.

Efterspørgslen efter landbrugsvarer påvirkes også af, at *der er opstået alternative afsætningsmuligheder, navnlig på markedet for biobrændstof.* Kommissionens analyser viser, at den nuværende produktion af biobrændstof i EU har beskedent indvirkning på fødevarerpriserne på verdensplan, da der går mindre end 1 % af kornproduktionen i EU hertil. Det Europæiske Råd er enedes om, at biobrændstof i 2020 skal udgøre 10 % af brændstoffet til transport. En så lang frist gør det usandsynligt, at dette vil få indvirkning på priserne i dag, og de bæredygtighedskriterier, Kommissionen foreslår, vil afbøde virkningen fremover. På den anden side har USA's proaktive politik haft betydelig indvirkning på markedet for majs, men hidtil har den kun i relativt moderat grad bidraget til højere fødevarerpriser generelt. Det skønnes, at ca. 25 % af USA's produktion af majs går til landets produktion af bioethanol.

Visse strukturelle faktorer mindsker desuden det mulige udbud. Herunder kan nævnes *opbremsningen i stigningen i udbyttet af korn til konsum*, hvilket navnlig europæiske producenter har oplevet, men som også delvis afspejler mange års for lav investering i landbruget i udviklingslandene.

Analysen af *klimaændringen* viser desuden, at det usædvanlige vejrlig sandsynligvis bliver mere udtalt, hvilket kan have konsekvenser for og skabe udsving i landbrugsproduktionen som følge af vejrbedingede fald i udbuddet.

Selv om strukturelle faktorer kan give en gradvis ændring af markedsbalancen på længere sigt, har midlertidige faktorer styrket denne tendens og øget den hastighed, hvormed ændringerne sker, idet de har afstedkommet pludselige prisstigninger.

Dårligt vejrlig har ramt en række af de større producent- og eksportlande og har ført til en usædvanlig dårlig høst. Australien har f.eks. haft tre tørkeperioder inden for de seneste seks sæsoner, og i 2006 faldt produktionen med 50 %. Det vejrbedingede fald i udbuddet af korn i Nordamerika, Europa og Australien i 2006 var på mere end 60 mio. t, dvs. fire gange mere end stigningen i den andel af kornet, der anvendes til ethanol i disse lande. Som følge af de historisk små internationale lagre har den voldsomme stigning i priserne på landbrugsvarer ikke kunnet afbødes ved at gøre brug af lagrene. Ifølge en prognose fra FAO forventes verdens kornlagre at falde til det laveste i 25 år i 2007/2008, nemlig 405 mio. t, hvilket er et fald på 21 mio. t eller 5 % af de allerede mindre lagre det foregående år. EU's interventionslagre er tomme.

Derudover har udviklingen på de finansielle markeder haft indflydelse. Investorer har i øget grad spekuleret i de finansielle råvaremarkeder for at dække prisrisikoen eller anvende overskydende likviditet i kølvandet på krisen på det finansielle marked. Disse aktiviteter har ført til øgede prisbevægelser og udsving på markerne for futures og spotmarkederne for råvarer og forstærket de underliggende prisudsving. Deres indflydelse på den langsigtede prisdannelse er fortsat usikker.

- **Den amerikanske dollars svækkelse** har også været med til at sætte priserne i vejret. Virkningerne af vekselkurserne har yderligere øget den ulige virkning af prisstigningerne. For lande, hvis valutaer er bundet til euroen (f.eks. CFA-landene i Vest- og Centralafrika), har de negative virkninger været lidt mindre. Lande, hvis valutaer har tabt værdi, har været særligt hårdt ramt.
- **Visse eksportlande har reageret på de stigende priser ved at føre en restriktiv eksportpolitik.** Indien har indført eksportforbud, Vietnam og Thailand begrænsninger i riseksporten, Indonesien eksportafgifter på palmeolie og Kasakhstan et forbud mod eksport af hvede. Sådanne afgifter og eksportforbud har til formål at beskytte hjemmemarkederne mod en nedgang i udbuddet og et prischok på kort sigt. De er imidlertid med til yderligere at sætte de internationale landbrugsmarkeder under pres til skade for navnlig udviklingslandene, der importerer fødevarer. På mellemlang sigt sender sådanne restriktioner det forkerte signal til markedet og mindsker landmændenes incitament til at investere og øge produktionen og bidrager til at skabe uligevægt på de regionale markeder.

Den kombinerede virkning af denne udvikling i landbrugspriserne gør sammen med det relativt uelastiske udbud af og den relativt uelastiske efterspørgsel efter landbrugsprodukter på kort sigt situationen endnu vanskeligere. Landbrugsproduktionen er sæsonpræget, idet der går lang tid fra, at markedet udsender et signal, til producenterne reagerer herpå. I de senere år har der ikke været investeret tilstrækkeligt i landbruget i udviklingslandene. Endelig kommer en relativt lille del af verdensproduktionen ud på verdens landbrugsmarkeder (16 % af verdens hvedeproduktion, 8 % af mejeriprodukterne og 7 % af risproduktionen handles), og denne del stammer i stadig højere grad fra et lille antal eksportlande.

4. UDSIGTERNE PÅ MELLEMLANG SIGT

Landbrugspriserne er underkastet konjunkturudsvingene. I de sidste 100 år har de ved adskillige lejligheder toppet. Det vigtigste spørgsmål er, hvorvidt den næste nedjustering denne gang vil være tilstrækkelig til at udligne de tidligere stigninger, eller om vi går ind i en periode med permanent højere priser for landbrugsvarer.

Alle analyser viser, at høje fødevarerpriser ikke er et forbigående fænomen, men sandsynligvis vil vare ved på mellemlang sigt, selv om de sandsynligvis ikke kommer til at ligge på det rekordhøje niveau, der blev nået for nyligt. De seneste stigninger i råvarepriserne har været knyttet til flere midlertidige faktorer, navnlig vejrrelaterede problemer. Når høsten igen kommer til at ligge på gennemsnitsniveauet, vil der blive løst op for den anstrengte situation på landbrugsmarkedene, og det vil være medvirkende til, at fødevarerpriserne falder. For så vidt som nogle af de bagvedliggende faktorer imidlertid er strukturelle og vedvarende, vil der sandsynligvis fortsat være ubalance mellem en dynamisk efterspørgsel efter vækst og stigningerne i udbuddet.

Alt dette betyder, at fødevarerpriserne sandsynligvis ikke på kort til mellemlang sigt falder til niveauet før krisen. I FAPRI's og OECD's prognoser forudses det, at selv om vejrforholdene og udbuddet igen bliver normale, vil råvarepriserne – i nominel værdi – på mellemlang sigt gennemsnitligt ligge over niveauet de seneste ti år. Eventuelle kortsigtede prisfald vil sandsynligvis ikke være vedvarende.

Teknologiske forbedringer, øget udbytte og udvidelse af produktionsområdet kan være med til at dække den stigende efterspørgsel og mindske prisinflationen. Selv om klimaforholdene skulle forblive konstante, vil en række faktorer imidlertid reducere den hast, hvormed produktionen kan følge med efterspørgslen. Faktorer såsom mængden af tilgængeligt land og vand, priserne på rå- og hjælpestoffer i landbrugssektoren, teknologiske innovationer og investeringer vil begrænse mulighederne for at øge produktiviteten.

5. VIRKNINGERNE I EU

Stigende råvarepriser har bidraget til højere fødevarerinflation og generelt højere inflation i EU. Den samlede inflation i EU steg fra 1,9 % i august 2007 til 3,8 % i marts 2008. Fødevarerinflationen (eksklusive alkohol og tobak) steg fra 2,7 % til 6,9 %. Inflationen på energipriserne steg ligeledes fra -0,6 % til 10,9 %.

Overførslen heraf på forbrugerpriserne er imidlertid blevet begrænset af tre faktorer: i) euroens værdiforøgelse, ii) landbrugsvarernes faldende andel af omkostningerne til fødevarerproduktion sammenlignet med omkostningerne til energi og arbejdskraft (hovedsagelig på grund af øget forarbejdning) og iii) fødevarerens lave andel af husholdningernes samlede udgifter (på nuværende tidspunkt bruger husholdningerne i EU-27 ca. 14 % af deres samlede indkomst på fødevarer). Fødevarerudbudskædens konkurrencedygtige struktur, f.eks. koncentrationsgraden i detail- og distributionssektoren, kan også have påvirket det omfang, hvori stigningerne i råvarepriserne i varierende grad er blevet overført til forbrugerne i forskellige medlemsstater, og den varierende hast, hvormed det er sket.

For så vidt angår brød udgør råvaren, hvede, kun 5 % af de samlede produktionsomkostninger, mens de vigtigste omkostningsfaktorer er arbejdskraft, energi og kapital.

Inflationen på forarbejdede fødevarer (hvor råvarepriserne udgør en mindre del af omkostningerne) ***har været højere end for uforarbejdede fødevarer*** (såsom frugt og grøntsager, men også kød). I EU steg inflationen på forarbejdede fødevarer (bl.a. på brød og kornprodukter samt mælk, ost og æg, men eksklusive alkohol og tobak) fra 2,3 % i juli 2007 til 9,4 % i marts 2008. Inflationen på uforarbejdede fødevarer steg også fra 2,6 % i september 2007 til 4,2 % i marts 2008. Stigningen har været mere gradvis og mindre end for forarbejdede fødevarer. Grunden til, at forarbejdede fødevarer er blevet mere påvirket end uforarbejdede fødevarer, er, at de råvarer, der anvendes til forarbejdede fødevarer, har været mere følsomme over for prisstigninger (for så vidt angår fødevarer, men også andre rå- og hjælpestoffer såsom energi), mens uforarbejdede råvarer såsom grøntsager, frugt og fisk ikke har oplevet prisstigninger. Med hensyn til kød kan det forklares med det tidsrum, der går fra udgifterne til foder stiger som følge af stigende kornpriser, til det medfører højere kødpriser.

Ifølge analyser, der er blevet gennemført på området, har den gennemsnitlige stigning i udgifterne til fødevarer i EU-27 som følge af stigningen i priserne på landbrugsvarer mellem februar 2007 og februar 2008 været på 5 %, hvilket i gennemsnit mindskede EU-husholdningernes købekraft med 0,7 %.

Virkningerne af de stigende fødevarerpriser har været forskellige i medlemsstaterne og på tværs af de forskellige samfundslag i hver medlemsstat. Variationerne kan skyldes forskellene i medlemsstaterne for så vidt angår markedsstruktur, forbrugsmønstre, indkomstniveau og husholdningernes udgifter til fødevarer. Mens fødevarerpriserne i EU-15 er steget med 5-7 %, har stigningen været meget højere i de nye medlemsstater (21,8 % i Bulgarien og 17 % i Estland). Dette skyldes, at fødevarers andel af udgifterne på husholdningernes budgetter dér er højere. I Det Forenede Kongerige går 9,06 % af husholdningsbudgettet til fødevarer, mens det er 41,87 % i Rumænien. Derudover bruger de 20 % fattigste husholdninger en større andel af deres husholdningsbudget på fødevarer. I Rumænien er det 56,8 %, Litauen 43,4 %, Bulgarien 42 %, Letland 38,2 %, Slovakiet 30,7 % og Ungarn 27,2 %. I visse lande med højere indkomstniveauer er den andel, de fattigste husholdninger bruger på fødevarer, væsentligt højere end for den gennemsnitlige husholdning (27 % i Italien, 23,8 % i Spanien, 19,9 % i Slovenien, 20,2 % i Grækenland, 22,6 % i Cypern, 16,2% i Irland og 14 % i Tyskland).

De stigende priser har gavnet EU's landmænd i bestemte sektorer, men i varierende grad. Mens kornproducenterne nyder godt af de højere priser, påvirkes kvægavlerne negativt af de stigende foderpriser. Virksomheder, der producerer og forarbejder mejeriprodukter, forhindres også i fuldt ud at nyde godt af de stigende verdenspriser på grund af de begrænsninger, den eksisterende kvoteordning skaber for stigninger i udbuddet.

6. VIRKNINGER PÅ VERDENSPLAN

Stigende fødevarepriser indvirker forskelligt på udviklingslandene set over en kortere og længere tidshorison. Den seneste tids voldsomme protestaktioner og fødevareoptøjer i Latinamerika, Afrika og Asien illustrerer de øjeblikkelige og dramatiske virkninger, stigningen har på verdens fattigste befolkningsgrupper, og viser, hvor stor risikoen er for, at flere års bestræbelser på at realisere millenniumsudviklingsmålsætningerne går til spilde. Omvendt vil stigende priser på længere sigt kunne give landbefolkningen i visse udviklingslande en chance for at arbejde sig ud af fattigdommen. Det fremgår af en mere indgående analyse, at virkningerne ikke blot er forskellige fra land til land, men også fra egn til egn.

Udviklingslande, der er nettoimportører af fødevarer, såsom Afrika, Filippinerne, Indonesien og Kina, rammes hårdest af krisen. Energiimporterende lande, der er afhængige af fødevarebistand, er allermest sårbare over for prisstigninger. Ifølge FAO's beregninger kan det forventes, at verdens fattigste lande i 2007-2008 vil få en 56% højere kornimportregning². Dette kommer oven i den store stigning på 37% i 2006-2007. For afrikanske lavindkomstlande med fødevareunderskud forventes kornregningen at stige med 74%. Eftersom fødevarer udgør den største komponent i disse landes forbrugerpriskurv, må det påregnes, at en fuld overvæltning af højere fødevarepriser vil resultere i højere inflation, med risiko for negative makroøkonomiske virkninger på stabilitet og/eller vækst som følge af en strammere pengepolitik.

Når de samlede tal er gjort op, vil vinderne på verdensplan være de lande, som har et nettooverskud i udførslen af fødevarer. Nettoeksportører vil principielt kunne forvente et større udbytte takket være forbedringen i handelsvilkårene. Højere priser på verdensmarkedet for fødevarer gavner således USA (hvede, majs, ris og soja), Argentina (hvede, majs, ris og soja), Brasilien (majs, ris og soja), Canada (hvede og raps), Paraguay (majs og soja), Uruguay (majs, ris og soja), Rusland (hvede), Thailand (ris og maniok) og Vietnam (ris) samt Australien. Nogle af disse lande har imidlertid indført eksportrestriktioner for at holde de indenlandske fødevarepriser lave. Dette er tilfældet for Argentina, Egypten, Indien, Pakistan, Cambodja og Ukraine. Der er 20 lande med tilsvarende eksportrestriktioner.

² FAO, Crop prospects and food situation, no 2, April 2008.

Kun få vil bestride, at nettovirkningen på verdens fattige befolkningsgrupper er negativ, især på kort sigt. Husstande, som netto sælger flere fødevarer end de køber, drager fordel, hvorimod husstande, som har et nettokøb, stilles dårligere. Fødevareinflation hviler tungt på de fattige befolkningsgrupper, ikke blot i byerne, men også på landet. Selv i landdistrikterne i udviklingslandene er der mange nettokøbere af fødevarer (marginallandbrugere, daglejere, ikke-landbrugsdrivende husstande samt jordløse husstande, der er afhængige af hjemsendte penge mv.). Denne gruppe taber mere, end den vinder. Fattige husstande i udviklingslandene bruger i gennemsnit 50-60% af deres indtægter til fødevarer og 10% til energi. Det betyder, hvis man som eksempel tager en husstand i et land syd for Sahara, som skal leve af 5 USD om dagen, at der går 3 USD til fødevarer, 0,5 USD til energi og 1,5 USD til andre udgifter. En 50%-stigning i fødevarerpriserne betyder, at samme husstands daglige udgifter til andet end fødevarer må nedskæres med 1,5 USD. Hvor højere priser endnu ikke har ført til fødevaremangel, er resultatet på kort sigt større fattigdom, underernæring og større sårbarhed over for chok udefra. Verdensbankens foreløbige skøn viser, at de hastigt stigende fødevarerpriser kan sende omkring 100 millioner mennesker ud i endnu dybere fattigdom.

Stigende priser kan på mellemlangt og langt sigt give landbrugerne nye indtjeningsmuligheder og øge landbrugets bidrag til økonomisk vækst, omend flere forskellige faktorer kan sinke en sådan justering. Høje landbrugspriser tilskynder til offentlig og privat investering og til iværksættelse af programmer til forbedring af produktionen, udbygning af infrastrukturerne, udbredelse af produktionen til marginaljorder og forbedring af landbrugsmarkedets effektivitet. Dette kan få positive virkninger for alle dele af økonomien og dermed styrke efterspørgslen efter arbejdskraft, øge lønnen i landdistrikterne, stoppe afvandringen til byerne, mindske fattigdommen og forbedre fødevarsikkerheden. Forskellige faktorer kan imidlertid sinke denne justering. I visse lande mindsker forskellige former for regeringsindgreb producenternes incitament til at investere og øge produktionen. Af andre faktorer kan nævnes markedernes geografiske placering, mangelen på information, den magt der udøves af visse mellemlid i landbrugsfødevarekæden, vanskeligheden ved at finde sædekorn, gødning og kredit, samt tidligere tiders ringe investering i landdistrikternes infrastrukturer. Alle disse faktorer er med til at skade de små producenter i landdistrikterne. Det vil tage tid, inden en justering af landdistrikternes økonomi og de hermed følgende nye muligheder trænger ned til de fattige befolkningsgrupper og bidrager til at øge landbrugets produktion.

7. EU'S RESPONS - FORSKELLIGE ELEMENTER

På EU-niveau kan der iværksættes forskellige foranstaltninger til realisering af tre indbyrdes supplerende tiltag:

- (a) tiltag til imødegåelse og afhjælpning af virkningerne af fødevarerprischokket på kort og mellemlangt sigt
- (b) tiltag til forøgelse af landbrugets produktion og forbedring af fødevarsikkerheden på længere sigt
- (c) tiltag med det formål at bidrage til de globale bestræbelser på at afhjælpe prisstigningernes virkning på fattige befolkningsgrupper.

a) **Tiltag til afhjælpning af virkningerne af prisstigningerne på kort og mellemlang sigt**

1) **Overvågning af prisudviklingen.** Som følge af de ustabile og komplekse pristendenser vil Kommissionen sørge for en nøje overvågning af priserne på fødevarer både i EU og internationalt og vil inden årets udgang forelægge en rapport om, hvordan situationen udvikler sig.

2) **Tilpasning af den fælles landbrugspolitik.** Der er for nylig truffet beslutning om en række justeringer af markedsforvaltningen under den fælles landbrugspolitik med det formål at afhjælpe virkningerne af prisstigningerne. Der er solgt ud af interventionslagrene. Hertil kommer tre yderligere indgreb, der eksplicit iværksættes med henblik på en direkte respons på det exceptionelt høje priseniveau på kornmarkedet: Rådet besluttede for det første i september 2007 at suspendere landbrugernes pligt til i 2008 at udtage 10% af deres jordbrugsarealer. Rådet vedtog den 20. december 2007 en enstemmig beslutning om med nogle få undtagelser at suspendere importafgiften på korn i indeværende produktionsår (omend denne foranstaltning sikkert kun får begrænset virkning, fordi taksterne reelt ligger så lavt). Rådet besluttede også at forhøje mælkekvoterne med 2% fra 2008.

Mere generelt kan det nævnes, at ukoblet indkomststøtte og reform af de individuelle markedsorganisationer allerede har gjort landbrugere mere lydhøre over for markedets signaler. Flere af de foranstaltninger, der indgår i det sundhedstjek, der blev vedtaget sideløbende med denne meddelelse, såsom afskaffelsen af obligatorisk udtagning af jord og den gradvise forøgelse af mælkekvoterne med henblik på afskaffelse i 2015, repræsenterer skridt i denne retning og vil sikkert kunne bidrage til at afhjælpe den spændte forsyningssituation på landbrugsmarkedene.

3) **Hjælp til socialt dårligtstillede.** Kommissionen vil forelægge et revideret fødevarerikkerhedsprogram for socialt dårligtstillede. Gennem det nuværende program for fødevarerbistand til socialt dårligtstillede, der blev iværksat i 1987, er der formidlet fødevarerbistand til en værdi af 300 millioner EUR til 13 millioner dårligt stillede i 19 medlemsstater.

4) **Undersøgelse af fødevarerekæden.** Kommissionen vil oprette en arbejdsgruppe, der skal undersøge, hvor godt fødevarerekæden fungerer, og analysere detail- og distributionssektorens koncentration og markedssegmentering i EU; den aflægger første rapport om forholdene ved udgangen af 2008. Gruppens arbejde vil bidrage til det detailsektortilsyn, der blev indført som led i evalueringen af det indre marked. Kommissionen agter også at fortsætte det nære samarbejde om disse problemer med medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og tilskynder medlemsstater, der planlægger eller har gennemført en reform af restriktive regler inden for detailsektoren, til at videreføre dette arbejde.

5) **Undgåelse af foranstaltninger med fordrejende virkning.** På baggrund af den store virkning, som inflationen i fødevarerpriserne har på lavindkomsthusholdenes købekraft, debatteres det i flere medlemsstater, hvordan man - midlertidigt - kan afhjælpe denne virkning. Hvis der på kort sigt træffes målrettede foranstaltninger til afhjælpning af den virkning, højere fødevarerpriser har på de mere fattigere befolkningsgrupper, bør man sikre, at sådanne foranstaltninger ikke får fordrejende virkning. Kommissionen agter også at følge denne udvikling på nærmeste hold

6) **Undersøgelse af investering i spekulationsøjemed.** Kommissionen vil føre nøje tilsyn med spekulationsorienterede investeringer på råvarebaserede finansielle markeder og virkningerne heraf på prisudviklingen.

b) Tiltag til forøgelse af landbrugets produktion på længere sigt

1) **EU's politik for biobrændstof - større bæredygtighed.** Der må foretages en yderligere analyse af, hvordan EU's vedtagne målsætning (10% biobrændstof til transport inden 2020) influerer på landbrugets markedspriser og anvendelsen af jorden. Forskellige beregninger viser, at følgen af, at biobrændstoffets andel forøges fra 1% i 2005 til 10% i 2020, er, at forbruget af råvarer stiger med 30 mio. t. Hvis man medregner biprodukter, betyder dette en årlig forhøjelse på 4 mio. t. over en 15 års periode. Det vil i 2020 kunne betyde en 3-6% stigning i prisen på korn, en 8-10% stigning for raps og en 15% stigning for solsikkefrø i forhold til 2006, hvis man regner med, at 30% af leverancerne består af biobrændstof af 2. generation. Disse virkninger begrænses imidlertid ved større brug af biobrændstof af 2. generation, hvilket EU's politik tilskynder til. Biobrændstof af 2. generation fremstilles af andre råvarer end fødevarer og kan udvindes ikke blot af særligt plantede energiafgrøder, men også af andre kilder såsom genvundne vegetabiliske olier, animalsk fedt, biprodukter fra skovbrugsindustrien, restprodukter fra skovbrug, fast affald og græsser.

2) **Bestræbelser på at tilskynde til en bæredygtig produktion af biobrændstoffer på internationalt plan.** EU's biobrændstofspolitik ses ofte som udtryk for en global tendens til at fremme produktionen af biobrændstof. En proaktiv biobrændstofspolitik føres navnlig af USA, Brasilien, Indien, Kina og forskellige andre lande. Hvis den nuværende politik fortsætter, kan det forventes, at der i USA i 2016 afsættes et areal til produktion af korn med henblik på fremstilling af bioethanol svarende til 43% af det areal, hvor der i 2004 blev dyrket korn. Det konkluderes i visse analyser, at risikoen herved er, at efterspørgslen efter biobrændstof vil blive dækket ikke ved at man udnytter den store margin for produktionsforøgelse, men ved at fødevarer fortrænges. For at minimere risikoen for, at dette sker i EU, går et af kerneelementerne i Kommissionens direktivforslag om vedvarende energi ud på at indføre en ordning, der skal sikre biobrændstoffers bæredygtighed. Forslaget omfatter virkningerne af drivhusgasser, biodiversitet og brugen af jord. Ordningen indebærer også regelmæssigt tilsyn med og udarbejdelse af rapporter om en lang række økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger, og herunder såvel positive som negative virkninger på fødevarsikkerheden. Den foreslåede ordning gælder både for EU-produceret og indført biobrændstof og er fuldt ud forenelig med de forpligtelser, EU har påtaget sig som led i internationale samhandelsregler. Ved at opfordre biobrændstofforbrugere/-producenter uden for EU til at vedtage tilsvarende bæredygtighedskriterier og ved aktivt at tilskynde til global udvikling af biobrændstof af 2. og 3. generation kan EU yde et stort bidrag til den måde, udviklingen af biobrændstof kommer til at forme sig på.

3) **Fremme af landbrugsforskningen og den hertil knyttede videngenerering.** Formålet er at tilskynde til en bæredygtig forøgelse af landbrugsproduktionen både i EU og i udviklingslandene; dette kan f.eks. ske ved indførelse af nye sorter og jordbrugssystemer med et højere og mere stabilt udbytte, mere effektiv udnyttelse af vandressourcer, styrkelse af modstandsdygtigheden over for sygdomme og miljøstress og minimering af behovet for pesticider. Kommissionen vil fortsætte med at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og videreføre muligheden for forskningssamarbejde mellem EU og udviklingslandene under 7. forskningsrammeprogram. Kommissionen agter ydermere at videreføre den betydelige støtte, den yder til det internationale landbrugsforskningssystem (navnlig Den Rådgivende Gruppe for International Landbrugsforskning - CGIAR). Støtten er

i dag på ca. 32,5 mio. EUR; den fordobles fra 2008, med et årligt gennemsnit på 63 mio. EUR over de næste tre år.

4) Videreførelse af en åben, men forsigtig politik for genetisk modificerede organismer. Dyrkningen af genetisk modificerede organismer fortsætter med at brede sig i tredjelande, og efterspørgslen efter soja og sojamel er voksende, ikke mindst i EU, hvor husdyrsektoren er stærkt afhængig af indførslen af planteprotein, og det vil i første række sige sojaolie og heraf afledte produkter. Dyrkning af genetisk modificerede organismer er begrænset i EU, både for så vidt angår produktion af foder og biobrændstof, i modsætning til den hurtige udbredelse på verdensplan. EU's lovgivning kræver, at der indhentes tilladelse forud for markedsføring af genetisk modificerede organismer, og tilladelser udstedes kun på grundlag af effektive, videnskabeligt baserede standarder; EU har således et meget strengt autorisationssystem. Kommissionen vil fortsætte med at håndhæve denne lovgivning og med at behandle anmodninger om tilladelser; den vil under de nuværende særlige omstændigheder være særlig opmærksom på problemet i forbindelse med foderimport, jf. de i lovgivningen fastsatte procedurer.

c) Tiltag til afhjælpning af krisens virkninger på internationalt plan

1) Videreførelse af bestræbelserne på at fremme en åben samhandelspolitik og sikre en hurtig vedtagelse af DDA. Udviklingslandene vil kunne have meget stor gavn af Doha-runden, der vil skabe nye afsætningsmuligheder, der kan bidrage til at generere ekstra eksportindtægter, fremme landbrugsproduktionen og lette adgangen til fødevarer og dermed afbøde virkningen af de nuværende prisstigninger. EU har allerede på autonomt grundlag indrømmet de mindst udviklede lande told- og kvotafri adgang. Denne ordning udvides nu til også at omfatte AVS-landene inden for rammerne af de økonomiske partnerskabsaftaler. Problemet i forbindelse med de negative virkninger af eksportrestriktionerne bør rejses på WTO's næste møder herom samt inden for andre relevante internationale fora.

2) Indfrielse af EU's humanitære tilsagn og styrkelse af EU's indsats i de globale bestræbelser på at afhjælpe krisens virkninger på fattige befolkningsgrupper. De store internationale institutioner (Verdensfødevareprogrammet, FAO, Verdensbanken og Den Internationale Valutafond) advarer om en forestående humanitær krise; årsagen hertil er ikke en global mangel på levnedsmidler, men den omstændighed at verdens mest sårbare befolkningsgrupper har fået ringere adgang hertil. De stigende fødevareprisers indvirkning på leverancerne af fødevarerbistand opvejes kun til dels af de større donorressourcer. Verdensfødevareprogrammet har bedt om ca. 750 mio. USD i ekstra finansiering til sikring af fødevarerbistanden i forbindelse med de humanitære aktioner og udviklingsaktioner, der er planlagt for 2008, for hvilke der ikke var sikret tilstrækkelig finansiering. Andre agenturer under FN og Røde Kors og ngo'er er også blevet ramt af stigningerne i de tekniske omkostninger. Forskellen mellem de disponible ressourcer og de stadig dyrere aktioner ser ud til at skulle øges. Kommissionen har i 2008 hidtil rejst 333 mio. EUR til bistand på kort sigt. Kommissionen følger nøje med i, hvordan behovet for humanitær bistand udvikler sig, og overvejer, hvordan man kan rejse yderligere midler til de internationale organisationers planlagte og igangværende initiativer og imødekomme nye humanitære behov i tidsrummet fra 2008 til 2010.

3) *Støtte til mellem- og langfristede strukturforanstaltninger gennem EU's udviklingspolitik.* På længere sigt kan en løsning på forsyningsproblemerne i udviklingslandene kun tilvejebringes ved hjælp af en udbygget politik for og investering i landdistriktsudvikling, fødevarer sikkerhed og landbrug. Denne politik støttes af EU gennem programmerne for udviklingssamarbejde. Stadig flere afrikanske lande (22) har allerede udpeget landdistriktsudvikling, fødevarer sikkerhed og/eller landbrug som indsatsområder, hvortil der skal ydes støtte under 10. EUF (2008-2013). Fællesskabets bistand på dette felt forventes at nå op på 3,5 mia. i løbet af de næste fem år. Temaprogrammet for fødevarer sikkerhed åbner mulighed for, at der på verdensomspændende, kontinentalt og regionalt plan kan iværksættes foranstaltninger til forbedring af fødevarer sikkerheden for de fattigste befolkningsgrupper, dvs. foranstaltninger, der sikrer EF-tiltagenes indbyrdes afpasning, indbyrdes komplementaritet og kontinuitet, ikke mindst for så vidt angår overgangsperioden mellem nødhjælps- og udviklingsfasen. Responsforanstaltningerne i udviklingssamarbejdet kan opdeles i to strenge: for det første etablering af sikkerhedsnet, og herunder direkte social bistand i form af udbetaling af kontanter til fattige befolkningsgrupper (i by og på land), således at de sættes i stand til at modstå prischoke og vedvarende høje priser; for det andet opprioritering af landbruget i udviklingsprogrammerne gennem foranstaltninger til forbedring af producenterne - og navnlig de små landbrugere - produktivitet. Forudsætningen for at fremme en produktionsrespons i udviklingslandene er investering i den kompetenceskabende sektor, og det vil i første række gælde i landdistrikternes infrastrukturer, og reform af landbrugspolitik, institutioner og jordforvaltningsordninger. En øget investering i landbrugsforskningsprogrammer er endnu et element, der kan bidrage til at øge landbrugets produktivitet og garantere fødevarer sikkerheden på mellemlangt og langt sigt.

4) *Bedre koordinering af EU's bidrag til den internationale respons.* EU bakker fuldt ud op om de tiltag, der på det seneste er lanceret under FN, og tilskynder til yderligere foranstaltninger, der kan sikre en effektiv multilateral respons, begrænse overlappning, garantere maksimal effektivitet og tage højde for tilsvarende problemer i fremtiden. Koordination mellem EU og medlemsstaterne er nødvendig, hvis man skal sikre den nødvendige indbyrdes komplementaritet og en god arbejdsdeling.

5) *Vedvarende stigninger i priserne på fødevarer og råvarer kan få følger for EU's og den øvrige verdens sikkerhed,* bl.a. i form af større risiko for konflikter over knappe ressourcer og større befolkningsstrømme. Dette aspekt bør medtages, når EU's sikkerhedsstrategi af 2003 tages op igen.

8. KONKLUSIONER

Kommissionen agter at fortsætte med at holde øje med, hvordan situationen udvikler sig, og undersøge årsagerne til, at fødevarer priserne stiger. Den opfordrer Det Europæiske Råd til at bakke op om de politiske retningslinjer, der er fremlagt i denne meddelelse, og til at tage udgangspunkt heri i bestræbelserne på at imødegå de stigende fødevarer priser i EU og internationalt.