



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.3.2001
COM(2001) 148 definitief/2

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

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

Opties om de teelt van eiwithoudende gewassen in de EU te bevorderen

Inleiding

In de speciale zitting van 4 december 2000 over de laatste ontwikkelingen met betrekking tot BSE heeft de Raad de Commissie verzocht vraag en aanbod van eiwitrijke gewassen nader te analyseren en daaruit de nodige conclusies te trekken voor het momenteel in die sector gevoerde beleid en voor de braakleggingsregeling. In de zitting van 26 februari 2001 heeft de Raad gevraagd om die analyse te verstrekken voor de zitting van maart.

Deze mededeling is toegespitst op een klein aantal hoofdopties die in de politieke discussie bij herhaling worden gesuggereerd om de teelt van eiwithoudende gewassen in de EU te bevorderen. De opties worden bekeken tegen de achtergrond van de analyse in het werkdocument van de Diensten van de Commissie "Vraag en aanbod van eiwitrijke gewassen in de EU als gevolg van de BSE-crisis".

Alle berekeningen en ramingen hebben betrekking op de middellange termijn en zijn gebaseerd op de meest recente prognoses van de Diensten van de Commissie voor de middellange termijn.

1. Oliehoudende zaden

Een kernpunt bij de beslissingen in het kader van Agenda 2000 is geweest dat de steun voor oliehoudende zaden per 1 juli 2002 gelijk getrokken wordt met de steun voor graan, d.i. 63 €/t. De steun wordt daarmee een vastliggend bedrag en wordt niet langer meer verlaagd, zoals was afgesproken in het Blair House-akkoord, bij overschrijding van een totaal areaal van ongeveer 4,93 miljoen ha. Iedere verandering in de besluiten van Agenda 2000, die weliswaar op de korte termijn enig voordeel zou kunnen opleveren, moet worden afgewogen tegen de nadelen daarvan op de lange termijn.

Dit gezegd zijnde, zou, om de teelt van eiwithoudende gewassen op korte en middellange termijn (de komende 2 à 5 jaar) te bevorderen, kunnen worden gedacht aan handhaving van de specifieke steunregeling voor **oliehoudende zaden** en aan vaststelling van het steunbedrag op een niveau dat aantrekkelijk genoeg is om het areaal voor de teelt van oliehoudende zaden te doen toenemen. Dat zou echter een tamelijk dure oplossing zijn en, vanzelfsprekend, zou, op grond van het Blair House-akkoord, het areaal met oliehoudende zaden waarvoor de steun wordt verleend, niet groter mogen zijn dan ongeveer 4,93 miljoen ha, d.i. ongeveer 375 000 ha meer dan zal worden ingezaaid volgens de meest recente prognoses voor de middellange termijn van de Diensten van de Commissie. Bovendien zou deze oplossing afbreuk doen aan een van de kernpunten van de hervormingen van Agenda 2000: de marktgerichtheid. De in het Blair House-akkoord vastgestelde grens zou snel een beperkende factor kunnen worden, als, op middellange termijn, de marktprijzen voor oliehoudende zaden zouden stijgen omdat de vraag is toegenomen.

Volgens simulaties van de Diensten van de Commissie op basis van de meest recente prognoses voor de middellange termijn, zou, als een specifieke opbrengst voor oliehoudende zaden toegepast kan blijven worden en als de prijsontwikkeling voor granen en oliehoudende zaden niet significant afwijkt van de prognoses voor de middellange termijn, een gewasgebonden steun voor oliehoudende zaden van ongeveer 75 €/t er op korte tot middellange termijn toe kunnen leiden dat het met oliehoudende zaden (voor voedingsdoeleinden) ingezaaide areaal in de EU weer wordt vergroot tot het Blair House-maximum. De reële extra uitgaven van de invoering van dergelijke steun zouden ongeveer 474 miljoen € per jaar bedragen. Bij de raming van dat bedrag is ervan uitgegaan dat de hervormingen van Agenda 2000 volledig worden uitgevoerd, d.w.z. dat

de niet-gewasgebonden akkerbouwsteun van 63 €/t ook wordt toegepast voor oliehoudende zaden. In bovengenoemd bedrag is geen rekening gehouden met wijzigingen in de uitgaven voor interventie en restituties voor granen. Deze wijzigingen zouden evenwel zeer gering zijn.

De teelt van oliehoudende zaden op 375 000 ha meer zou een extra productie geven die gelijkstaat met ongeveer 370 000 ton sojameel, terwijl 1 à 1,5 miljoen ton extra nodig is. Als de extra uitgaven worden afgezet tegen de extra productie, omgerekend in sojameequivalent, bedragen de kosten ongeveer 1 270 € per extra ton sojameequivalent. Daartegenover staat dat de invoerprijs van sojameel ongeveer 220 à 230 €/t bedraagt.

Verreweg het grootste gedeelte van de extra uitgaven zou worden betaald voor de 4,56 miljoen ha die ook zou zijn ingezaaid onder de voorwaarden van Agenda 2000, dus met een niet-gewasgebonden steun van 63 €/t. Theoretisch zou het dus efficiënter zijn het extra steunbedrag voor oliehoudende zaden alleen toe te kennen voor extra areaal dat is ingezaaid met oliehoudende zaden. Definitie en toepassing van zo'n begrip "extra areaal" zou evenwel aanzienlijke politieke, wettelijke en administratieve problemen kunnen geven.

2. *Eiwithoudende gewassen*

Eiwithoudende gewassen (erwten, bonen, zoete lupinen) worden meestal in het voorjaar ingezaaid. Voor deze gewassen wordt een gewasgebonden steun uitgekeerd, die in het kader van Agenda 2000 is verlaagd, maar die weer met 6 €/t zou kunnen worden verhoogd tot 78,49 €/t. Verhoging tot boven dat bedrag zou tot gevolg hebben dat, in het kader van de WTO, voor deze steun de bescherming van de Vredesclausule wegvalt.

Volgens simulaties van de Diensten van de Commissie op basis van de meest recente marktprognoses voor de middellange termijn zou een dergelijke steunverhoging slechts een beperkt effect hebben op de productie, namelijk een uitbreiding met 10 000 à 20 000 ha. Zelfs een verhoging tot 100 €/t, zoals door sommige beroepsorganisaties wordt gevraagd, zou volgens de simulaties slechts een extra areaal geven van 30 000 à 50 000 ha. Dat de areaaluitbreiding zo gering is, heeft hoofdzakelijk te maken met (verwachte) prijsstijgingen voor granen waardoor het aantrekkelijker wordt om die gewassen te verbouwen. Er zij echter op gewezen dat volgens het model het areaal met eiwithoudende gewassen na de volledige uitvoering van Agenda 2000 (en zonder extra steun) ongeveer 1,3 miljoen ha zal bedragen, d.w.z. ongeveer 200 000 ha meer dan in 2000. De extra uitgaven zouden ongeveer 47 miljoen € bedragen bij een verhoging van het steunbedrag met 6 €/t en meer dan 220 miljoen € bij een verhoging van het steunbedrag met 27,5 €/t, die nodig zou zijn voor een steunbedrag van 100 €/t.

Als bij 6 € steun extra per ton 20 000 ha extra zou worden ingezaaid, zou de extra productie daarvan gelijkstaan met ongeveer 50 000 ton sojameequivalent. De extra steunuitgaven zouden dan neerkomen op ongeveer 990 € per extra ton sojameequivalent.

Een extra steunbedrag van 27,5 €/t en een areaaltoename van 50 000 ha, zou ongeveer 120 000 ton sojameequivalent extra geven. De extra steunuitgaven zouden dan ongeveer 1 840 € per extra ton bedragen.

Het grootste nadeel van een verhoging van het steunbedrag voor eiwithoudende gewassen is de zeer beperkte efficiëntie ervan (relatief hoge kosten, zeer geringe stijging

van de eiwitvoorziening). Er zij echter op gewezen dat deze geringe efficiëntie de uitkomst is van het model. De basishypotheses in het door de Diensten van de Commissie gebruikte model bieden voor eiwithoudende gewassen minder mogelijkheden dan voor andere akkerbouwgewassen.

Als men er bijvoorbeeld van uitgaat dat bij verhoging van de steun voor eiwithoudende gewassen tot 100 €/t 150 000 ha extra wordt ingezaaid, d.w.z. drie- tot vijfmaal zoveel als volgens het model, zou het algemene resultaat in vergelijking met de situatie volgens Agenda 2000 weliswaar verbeteren, maar zouden de conclusies grotendeels gelijk blijven:

- toeneming van de productie in sojameequivalent met 360 000 t,
- extra uitgaven 242 mln €,
- uitgaven per extra ton sojameequivalent: 675 € (invoerprijs sojameel : 220 à 230 €/t).

Evenals bij oliehoudende zaden zou het grootste gedeelte van de extra steun worden uitbetaald voor grond die ook met eiwithoudende gewassen zou zijn ingezaaid onder de voorwaarden van Agenda 2000. Met andere woorden: de telers van eiwithoudende gewassen zouden een extra bedrag ontvangen voor een gewas dat ze al telen.

Als geen bijkomende milieumaatregelen worden genomen, leidt de teelt van eiwithoudende gewassen tot verhoogde nitraatuitspoeling en watervervuiling. Dit zou een bijkomende factor zijn om de teelt van deze gewassen niet te bevorderen.

3. *Eiwitrijke gewassen op braakgelegde grond*

De optie om toe te staan om op **braakgelegde grond** eiwithoudende gewassen of andere eiwitrijke voedergewassen te telen, lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk aangezien er geen rechtstreekse budgettaire kosten zijn en de productie van eiwitrijke gewassen toch sterk gestimuleerd zou worden. Ook bij deze optie rijzen evenwel een aantal vragen.

In de eerste plaats zijn er twee principiële kwesties:

- De (verplichte) braaklegging is ingevoerd als een marktregulerende maatregel (marktregulering via productiebeperking, vooral voor granen). De bedoeling was om de braaklegging te verminderen bij te geringe marktaanvoer. Als de braakgelegde grond wordt gebruikt voor de teelt van andere gewassen, gaat dat ten koste van de flexibiliteit die nodig is voor marktregulering. Sommige deskundigen verwachten een nieuwe groei van de tarwemarkt in de komende jaren, zodat deze flexibiliteit wel eens nodig zou kunnen zijn.
- Braaklegging is een onderdeel van de communautaire regeling voor akkerbouwgewassen en speelt een belangrijke rol bij de productiebeperking. Door op braakliggende grond een gewas te laten telen dat op de markt concurreert met granen en oliehoudende zaden, zou de EU zelf de efficiëntie van de regeling aantasten. Een maatregel waarbij dergelijke teelt wordt toegestaan, mag niet lichtvaardig worden genomen, gezien het belang dat de EU aan de "Blue Box" hecht als element voor de uitvoering van de hervorming in de landbouw. Een basisvereiste voor Blue Box-betalingen is dat ze gebeuren in het kader van productiebeperkende programma's.

Afgezien van deze principiële kwesties, zijn er ook nog enkele andere punten:

- Als wordt toegestaan om eiwithoudende gewassen waarvoor reeds de steun voor akkerbouwgewassen wordt betaald, vermeerderd met 9,5 €/t (erwten, bonen, zoete lupinen), te telen op braakgelegde grond, bestaat het gevaar dat de landbouwers minder eiwithoudende gewassen inzaaien op het gewone areaal (en in de plaats daarvan meer granen verbouwen die meer opbrengen) en meer eiwithoudende gewassen telen op de braakgelegde grond (om zo van de agronomische voordelen daarvan in de vruchtwisseling te blijven profiteren).
- Als de EU toestaat dat eiwitrijke voedergewassen worden geteeld op braakgelegde grond die ook in aanmerking komt voor de steun per ton gedroogd voeder, bestaat het gevaar dat de producenten van de twee steunregelingen profiteren. Dat kan uiteraard worden uitgesloten in de wetteksten.
- Als wordt toegestaan om eiwitrijke voedergewassen zowel te telen op vrijwillig als op verplicht braakgelegde grond (of alleen op vrijwillig braakgelegde grond), zou dat, aangezien de landbouwers ruime mogelijkheden hebben bij het gebruik van de vrijwillige braaklegging, *de facto* betekenen dat deze gewassen in de regeling voor akkerbouwgewassen worden opgenomen.

Op grond van de overwegingen hierboven heeft de Commissie tot nu toe, met het oog op bevordering van de biologische landbouw, voorgesteld om de teelt van stikstofbindende voedergewassen, bijvoorbeeld klaver en gras, op braakliggende grond alleen toe te staan aan biologische landbouwers, die meer dan anderen afhankelijk zijn van een goed doordachte vruchtwisseling en die, in veel gevallen, een gemengd bedrijf hebben zodat zij de voedergewassen rechtstreeks op hun bedrijf kunnen gebruiken.

4. *Gedroogde voedergewassen*

Gedroogde voedergewassen worden hoofdzakelijk vervoerd aan herkauwers, waarvoor sedert enkele jaren al geen diermeel meer mag worden gebruikt. Toch zeggen sommigen dat, wanneer herkauwers meer gedroogd voeder zouden krijgen, zij waarschijnlijk minder andere eiwitten zouden verbruiken die dus beschikbaar zouden komen voor andere dieren. Anderzijds is de milieuvriendelijkheid van de productie van gedroogde voedergewassen een discussiepunt. In de zuidelijke lidstaten wordt bij de teelt vaak geïrrigeerd. Verder is in alle lidstaten voor het drogen energie vereist (meestal olie), tenzij het voeder in de zon kan worden gedroogd, maar die productiemethode wordt steeds minder toegepast.

Een tamelijk eenvoudige optie is de gegarandeerde maximumhoeveelheid te verhogen, bijvoorbeeld met 10%, d.i. ongeveer 440 000 ton, en de steun licht te verlagen, bijvoorbeeld met 5%. De daaraan verbonden extra uitgaven zouden ongeveer 13,7 miljoen € bedragen.

Een extra productie van 440 000 ton gedroogd voeder staat gelijk met ongeveer 150 000 ton sojameequivalent. De extra steunuitgaven zouden ongeveer 93 € per extra ton sojameequivalent bedragen. Er mag evenwel niet uit het oog worden verloren dat de productie van gedroogd voeder in 1999/2000 ongeveer 200 000 ton boven de gegarandeerde maximumhoeveelheid lag, terwijl dat in 2000/01 waarschijnlijk 600 000 ton zal zijn. Het is dus niet zeker dat een verhoging van de gegarandeerde maximumhoeveelheid ook werkelijk zal leiden tot een zelfde stijging van de productie.

Er zou namelijk gewoon van de verhoging kunnen worden geprofiteerd om dan binnen de gegarandeerde maximumhoeveelheid te produceren.

Slotopmerkingen

1. Aangezien vervoeding van diermeel aan herkauwers in de EU al enkele jaren verboden is, treft het door de Raad in december ingestelde verbod in hoofdzaak de varkens- en pluimveeproductie.

Als gevolg van de BSE-crisis zal de vraag naar en de productie van varkensvlees en slachtpluimvee naar verwachting toenemen. Daardoor zal ook de behoefte aan voedereiwit in deze twee sectoren stijgen, terwijl bovendien een vervangend product moet worden gevonden voor 2 miljoen ton diermeel.

2. Vervanging van dierlijke eiwitten door plantaardige eiwitten is geen onoverkomelijk probleem. De beste bron van plantaardige eiwitten is in dit geval sojameel.

Gezien de huidige verhouding tussen de prijs van granen en die van sojameel (en meel van andere oliezaden) zullen de voederindustrie en de veehouders niet zonder meer overschakelen op sojameel. Zij zullen op drie manieren reageren:

- De voeding met eiwitrijke ingrediënten zal worden verminderd tot het zoötechnisch vereiste minimum. Dat zal waarschijnlijk resulteren in een lichte daling van het totale gebruik van ruweiwit in diervoeder ten opzichte van 1998 en 1999, toen de prijs voor sojameel uitzonderlijk laag was.
- Het gebruik van granen in diervoeder zal toenemen. Granen zijn weliswaar vooral een bron van energie en minder van eiwitten, maar bij een gemiddeld eiwitgehalte van 10 à 12% en een extra verbruik van 5 miljoen ton in het kalenderjaar 2001, wordt tegelijk ongeveer 0,5 à 0,6 miljoen ton ruweiwit gebruikt.
- Het eventueel resterende eiwittekort zal bijna volledig worden gedekt door extra invoer van sojameel. Rekening houdend met de lichte daling van het gebruik van ruweiwit en de extra eiwitvoorziening uit graan, zou slechts een vrij kleine hoeveelheid sojameel extra nodig zijn (1 à 1,5 miljoen ton).

3. Beschikbaarheid van sojameel op de wereldmarkt is geen enkel probleem. Integendeel, de vereiste extra hoeveelheden kunnen gemakkelijk worden ingevoerd. De bestaande invoer zou daardoor met ongeveer 5% toenemen.

4. De in deze mededeling vermelde opties zouden leiden tot een vergroting van de communautaire productie van plantaardige eiwitten. Bij toepassing van elk van die opties zouden de extra behoeften echter slechts gedeeltelijk kunnen worden gedekt, in sommige gevallen alleen op een indirecte manier, aangezien de extra productie hoofdzakelijk bestemd zou zijn voor herkauwers en niet voor varkens en pluimvee. Enkele opties zouden extra uitgaven meebrengen en de kosten per extra ton sojameequivalent lijken aan de hoge kant. In alle gevallen moet zorgvuldig aandacht worden gegeven aan eventuele consequenties in het kader van de WTO.

**POTENTIËLE GEVOLGEN EN KOSTEN VAN VERHOGING VAN DE STEUN
VOOR OLIEHOUDENDE ZADEN EN EIWITHOUDENDE GEWASSEN**

| | Gevolgen in 2005/06 | | Kosten | | Sojameel |
|---|---------------------|--|------------------------------------|---|-------------------------------------|
| OPTIES | EXTRA AREAAL | Extra EIWITproductie | EXTRA BEGROTINGS- KOSTEN (2) | KOSTEN PER TON SOJAMEEL- EQUIVALENT | Huidige INVOERPRIJS VAN SOJAMEEL |
| Verhoging van de steun vanaf 2002/03 | 1000 ha | 1000 t <i>(in sojameequivalent)</i> | mln EUR | EUR/t <i>(opportuïteitskost)</i> | EUR/t <i>(c.i.f Rotterdam)</i> |
| Oliehoudende zaden | | | | | |
| - tot 75 EUR/t ⁽¹⁾ | 376 | 372 | 474 | 1 272 | |
| Erwten, bonen en zoete lupinen | | | | | 190-220 |
| - tot 78,49 EUR/t | 20 | 48 | 48 | 992 | |
| - tot 100 EUR/t | 50 | 120 | 221 | 1 842 | |

- (1) Bij toepassing van specifieke steun zou het areaal met oliehoudende zaden niet groter mogen zijn dan is overeengekomen in het Blair House-akkoord en zou bijgevolg niet het hele eiwittekort via extra communautaire productie kunnen worden gedekt.
- (2) Extra kosten voor het budget in vergelijking met Agenda 2000, rekening houdend met een areaalverschuiving van oliehoudende zaden/eiwithoudende gewassen naar granen (tegen 2005/06), maar niet met wijzigingen in de marktuittgaven voor granen.