

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.5.2008
KOM(2008) 321 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**De stigande livsmedelspriserna –
Riktlinjer för EU:s agerande**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	En plötslig och brant uppgång av priserna på jordbruksråvaror	3
3.	De grundläggande orsakerna till de höga livsmedelspriserna – tillfälliga och strukturella faktorer	4
4.	Utsikter på medellång sikt.....	6
5.	Effekter på EU-nivå	6
6.	Effekter på internationell nivå.....	7
7.	Förslag till EU-åtgärder.....	9
8.	Slutsats	13

1. INLEDNING

Under trettio års tid sjönk livsmedelspriserna i Europa och övriga världen i reala termer. Denna utveckling har under de senaste månaderna vänt till en plötslig och brant uppgång av priserna på jordbruksråvaror världen över.

Prisuppgången drabbade flera råvaror samtidigt: för såväl spannmål som kött och mejeriprodukter registrerades två- och till och med tresiffriga ökningar på mindre än ett år. Denna omfattande och abrupta prisuppgång har lett till makroekonomiska obalanser i hela världen. Utvecklingsländerna och de mest sårbara befolkningsgrupperna har drabbats oproportionerligt hårt. Miljontals människor som lever på gränsen till fattigdom hotas av hungersnöd eller undernäring.

Inom unionen nådde prisinflationen 7 % i mars 2008. För konsumenterna inom EU har effekterna av de höga livsmedelspriserna förvärrats av den samtidiga uppgången av energipriserna. Hushållens köpkraft har minskat, och mest utsatta är de 16 % av EU-invånarna som lever under fattigdomsgränsen.

2. EN PLÖTSLIG OCH BRANT UPPGÅNG AV PRISERNA PÅ JORDBRUKSRÅVAROR

Efter tre decennier av sjunkande priser på jordbruksråvaror (i reala termer) började 2006 en ihållande ökning av priserna på ett antal råvaror. Prisuppgången var dramatisk under andra hälften av 2007 och nådde under de första månaderna 2008 en rekordnivå.

Prisuppgången var kraftig och berörde ett stort antal råvaror samtidigt. Mellan september 2006 och februari 2008 steg världsmarknadspriserna på jordbruksråvaror med 70 % (i US-dollar). Prisuppgången var särskilt kraftig för vete, majs, ris och mejeriprodukter¹. Referenspriserna på världsmarknaden i början av februari 2008 var följande jämfört med februari 2007: + 113 % för vete från Förenta staterna mot + 93 % för vete från EU; + 83 % för sojabönor från Förenta staterna; + 52 % för thailändskt ris, + 24 % för majs från Förenta staterna. Sedan februari har referenspriset på ris (Thailands exportpris) fördubblats: det översteg i slutet av april 1 000 US-dollar per ton. Även för kött som t.ex. kyckling och för vegetabiliska oljor noterades kraftiga prisuppgångar. I Europa steg priset på vete och mejeriprodukter med 96 % respektive 30 % mellan september 2006 och februari 2008.

På senare tid har utvecklingen gått tillbaka, särskilt på grund av att priserna på spannmål och mejeriprodukter minskat. Jämfört med de senaste rekordnivåerna minskade priserna i EU med 25 % för vete och 35 % för smör. Priserna på ris fortsätter att stiga, vilket delvis beror på att länder som Vietnam, Thailand, Indien och Kina begränsar sin export för att undvika en bristsituation på den inhemska marknaden. Med tanke på hur snabbt situationen ändras och hur motsägelsefull utvecklingen är kommer prisförändringarna att observeras noga under de närmaste månaderna.

¹ För vissa råvaror, t.ex. socker, har priserna fortsatt att minska.

3. DE GRUNDLÄGGANDE ORSAKERNA TILL DE HÖGA LIVSMEDELSPRISERNA – TILLFÄLLIGA OCH STRUKTURELLA FAKTORER

Den prisutveckling som observerats är resultatet av en komplex kombination av både strukturella och mer tillfälliga faktorer. Det råder samförstånd om vilka faktorer som har orsakat utvecklingen, men åsikterna går isär i fråga om deras betydelse. I hur stor utsträckning de olika faktorerna förklarar prisuppgången varierar dessutom mellan de olika råvarorna och regionerna. Orsakerna till prisuppgången för vete och ris skiljer sig i grunden från orsakerna bakom de ökade priserna på majs och soja. När det gäller vete och ris beror uppgången i stor utsträckning på frågor relaterade till utbudssidan; i fråga om majs och soja har den ökade efterfrågan spelat en viktig roll. Faktorerna på utbudssidan förefaller ha haft en större effekt på priserna än den ökade efterfrågan.

Bland de strukturella drivkrafterna för förändringar på marknaden återfinns under de senaste åren *en stadigt ökande efterfrågan från de nya tillväxtekonomierna (bl.a. Kina, Brasilien och Indien) på såväl stapelvaror som livsmedel med högt förädlingsvärde.* Orsaken till detta är den rekordhöga tillväxttakten, urbaniseringen och ändrade kostvanor (särskilt vad gäller kött: kinesiska konsumenter äter idag 50 kg kött per år jämfört med bara 20 kg 1985). Sett i ett större sammanhang har även den växande befolkningen i världen, särskilt i utvecklingsländerna, bidragit till den ökade efterfrågan på livsmedel.

Även de höga energipriserna påverkar priserna på jordbruksvaror. Enligt vissa analyser har de stigande energipriserna en större inverkan på livsmedelspriserna än uppgången av priserna på jordbruksråvaror. De påverkar livsmedelspriserna direkt, då de leder till högre priser på insatsvaror såsom gödselmedel, bekämpningsmedel och diesel samt till högre kostnader för bearbetning och transport. Priset på kvävehaltigt gödselmedel har gått upp med 350 % sedan 1999, till stor del på grund av bränslekostnaderna. Även fraktkostnaderna har ökat betydligt. Råoljeprisernas snabba uppgång ökar också indirekt efterfrågan på biobränsle, eftersom det därigenom blir ett lönsamt alternativ till fossilt bränsle.

Efterfrågan på jordbruksråvaror påverkas också av *uppkomsten av alternativa marknader, framför allt marknaden för biobränsle.* Kommissionens analyser visar att den nuvarande EU-produktionen av biobränsle har föga inverkan på livsmedelspriserna i världen idag, eftersom mindre än 1 % av EU:s spannmålsproduktion används för biobränsle. Europeiska rådet har enats om att biobränsle ska utgöra 10 % av drivmedlen inom transportsektorn före utgången av 2020. Med så långa ledtider är det osannolikt att detta kan ha haft en inverkan på dagens priser, och det hållbarhetskriterium som kommissionen föreslår kommer att mildra effekterna i framtiden. Förenta staternas proaktiva politik har emellertid haft en betydande inverkan på marknaden för majs, men har än så länge endast i relativt liten utsträckning bidragit till de höga livsmedelspriserna överlag. Förenta staternas produktion av bioetanol uppskattas absorbera omkring 25 % av landets majsproduktion.

Även vissa strukturella faktorer inverkar negativt på utbudspotentialen. Bland dessa återfinns den *allt långsammare ökningen av avkastningen på spannmål avsett för livsmedel*, som berört särskilt producenterna i EU; den är dock också delvis ett resultat av många års otillräcklig investering i jordbruket i utvecklingsländerna.

Vidare anges i analyser av *klimatförändringen* att ovanliga vädermönster sannolikt kommer att bli mer frekventa, vilket kan leda till instabilitet i jordbruksproduktionen på grund av väderrelaterade bristsituationer.

Medan de strukturella faktorerna gradvis förändrat marknadsbalansen på lång sikt, har tillfälliga faktorer påskyndat och förstärkt förändringarna och därmed utlöst den plötsliga prisuppgången.

Ogynnsamma väderförhållanden har lett till ovanligt dåliga skördar i ett antal större producent- och exportländer. Australien, exempelvis, drabbades under de sex senaste säsongerna tre gånger av torka, vilket ledde till att produktionen minskade med 50 % 2006. Spannmålsutbudet i Nordamerika, Europa och Australien minskade 2006 på grund av väderförhållandena med mer än 60 miljoner ton – fyra gånger mer än vad användningen av spannmål för etanol ökade i dessa områden. På grund av den historiskt låga lagernivån i världen kunde uppgången av jordbruksråvarupriserna inte dämpas genom användning av reserver. Enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations prognoser kommer världens spannmålslager under 2007–2008 att minska till 405 miljoner ton. Det är den lägsta nivån på 25 år – ytterligare 21 miljoner ton eller 5 % lägre än den redan låga nivån föregående år. EU:s interventionslager är uttömda.

Dessutom har utvecklingen på finansmarknaderna haft en inverkan. Spekulanter har blivit mer aktiva på de råvarurelaterade finansiella marknaderna för att reducera sin exponering mot prisförändringar eller för att använda den överskottslikviditet som uppstått i spåren av krisen på finansmarknaderna. Det leder till ökade prissvängningar och högre volatilitet på termins- och spotmarknaden för råvaror, vilket har förvärrat de underliggande prissvängningarna. Det ännu oklart hur detta kommer att påverka prisbildningen på lång sikt.

- ***Försvagningen av US-dollar*** har också bidragit till att driva upp priserna. Effekterna av den fluktuerande växelkursen har ytterligare förstärkt de ojämnheter som orsakats av prisuppgången. För länder vars valutor är bundna till euron (t.ex. de länder i västra och centrala Afrika som använder Afrikanska ekonomiska gemenskapens franc) har de negativa konsekvenserna varit något mindre, medan länder vars valutor försvagas drabbats särskilt hårt.
- ***Vissa exportländer har bemött de stigande priserna med att införa en restriktiv exportpolitik.*** Indien har infört exportförbud, Vietnam och Thailand begränsningar för exporten av ris, Indonesien exportavgifter på palmolja och Kazakstan förbud mot export av vete. Dessa avgifter och exportförbud är avsedda att på kort sikt skydda de inhemska marknaderna mot bristsituationer och prischocker. Läget på de internationella jordbruksmarknaderna skärps därigenom emellertid ytterligare, vilket inverkar negativt särskilt på de livsmedelsimporterande utvecklingsländerna. På medellång sikt ger sådana restriktioner fel signaler till marknaden, eftersom de minskar jordbrukarnas incitament att investera och öka produktionen samt bidrar till obalans på de regionala marknaderna.

Effekterna av ovannämnda utveckling på priserna på jordbruksråvaror förvärras ytterligare av att utbud och efterfrågan på jordbruksvaror på kort sikt är förhållandevis oelastiska. Jordbruksproduktionen är säsongbetonad, vilket innebär att det går en viss tid mellan marknads signaler och producenternas respons. Investeringen i jordbruket har på senare år varit otillräcklig i utvecklingsländerna. Slutligen kommer endast en relativt liten andel av världsproduktionen ut på världens jordbruksmarknader (16 % av veteproduktionen, 8 % av produktionen av mejeriprodukter och 7 % av risproduktionen), och den kommer i allt större utsträckning från ett litet antal exportländer.

4. UTSIKTER PÅ MEDELLÅNG SIKT

Priserna på jordbruksvaror påverkas av konjunktursvängningar. Det har under det senaste århundradet förekommit många perioder med högt prisläge. Den viktiga frågan är om nästa justering nedåt kommer att vara tillräcklig för att jämna ut de tidigare ökningarna eller om vi är på väg in i en period av permanent höga prisnivåer för jordbruksråvaror.

Samtliga analyser visar att de höga livsmedelspriserna inte är något tillfälligt fenomen utan troligen kommer att finnas kvar på medellång sikt, även om de med största sannolikhet inte kommer att ligga kvar på de nyligen uppmätta rekordnivåerna. Den senaste uppgången av råvarupriserna var knuten till vissa tillfälliga faktorer, särskilt väderrelaterade bristsituationer. Återgången till normala skördar torde förbättra situationen på jordbruksmarknaderna och bidra till att minska livsmedelspriserna. Eftersom vissa av de underliggande faktorerna är strukturella och varaktiga, kommer det dock troligtvis att finnas en fortsatt obalans mellan en dynamiskt växande efterfrågan och ökat utbud.

Allt detta innebär att livsmedelspriserna på kort till medellång sikt sannolikt inte kommer att falla tillbaka till den nivå de hade före krisen. Enligt prognoser från institutet för livsmedels- och jordbrukspolitisk forskning (Fapri) och OECD skulle de genomsnittliga råvarupriserna – i nominellt värde – på medellång sikt ligga över de nivåer som rått under de senaste tio åren även om väderförhållandena och utbudet normaliserades. Eventuella prisnedgångar på kort sikt skulle sannolikt inte bli varaktiga.

Tekniska förbättringar, ökad avkastning och större produktionsområden skulle kunna bidra till att tillgodose den ökade efterfrågan och minska prisinflationen. Även vid konstant gynnsamma väderförhållanden skulle emellertid ett antal faktorer göra det svårt för produktionen att komma ikapp efterfrågan. Faktorer som tillgång till mark och vatten, priser på insatsvaror inom jordbruket, teknisk innovation och investeringar kommer att begränsa möjligheterna till ökad produktivitet.

5. EFFEKTER PÅ EU-NIVÅ

Råvaruprisernas uppgång har bidragit till större inflation i EU, både på livsmedel och generellt. Inflationen överlag inom EU ökade från 1,9 % i augusti 2007 till 3,8 % i mars 2008. Inflationen på livsmedel (utom alkohol och tobak) ökade från 2,7 % till 6,9 %. Inflationen på energi ökade från -0,6 % till 10,9 %.

Återspeglingsen i konsumentpriserna har emellertid begränsats av tre faktorer: i) förstärkningen av euron, ii) råvarornas minskade andel av kostnaderna för livsmedelsproduktion i förhållande till energi och arbetskraft (vilket främst beror på ökad bearbetning) samt iii) det faktum att livsmedel svarar för en förhållandevis liten andel av de sammanlagda hushållsutgifterna (ett genomsnittligt hushåll i EU-27 lägger idag ungefär 14 % av sin totala inkomst på livsmedel). Livsmedelskedjans konkurrensstruktur, t.ex. koncentrationsnivån inom detaljhandels- och distributionssektorn, kan också ha bidragit till att de stigande råvarupriserna återspeglar sig i konsumentpriserna i de olika medlemsstaterna i så olika omfattning och tempo.

När det gäller bröd utgör kostnaden för råvaran vete endast 5 % av de sammanlagda produktionskostnaderna; de största kostnadsfaktorerna är arbete, energi och kapital.

Inflationen har varit högre för bearbetade livsmedel (där råvarupriserna utgör en mindre andel) ***än för obearbetade livsmedel*** (såsom frukt och grönsaker, men även kött). Inom EU ökade inflationen på bearbetade livsmedel (bland annat kategorierna *bröd och spannmål* och *mjök, ost och ägg*, men inte alkohol och tobak) från 2,3 % i juli 2007 till 9,4 % i mars 2008. Inflationen på obearbetade livsmedel ökade från 2,6 % i september 2007 till 4,2 % i mars 2008. Ökningen skedde mer gradvis och i mindre omfattning än för bearbetade livsmedel. Orsaken till att bearbetade livsmedel har drabbats hårdare än obearbetade livsmedel är att det är just de råvaror som används i bearbetade livsmedel som har utsatts för prisökningar (detta gäller inte bara livsmedel, utan även andra insatsvaror såsom energi), medan priserna på obearbetade livsmedel såsom grönsaker, frukt och fisk inte har stigit. När det gäller kött kan situationen förklaras med tidsfördröjningen mellan högre foderkostnader – till följd av ökade spannmålspriser – och därav resulterande högre priser för animalieproduktion.

Enligt analyser som utförts på detta område medförde den prisuppgång på jordbruksvaror som skedde mellan februari 2007 och februari 2008 en genomsnittlig ökning på 5 % av konsumenternas utgifter för livsmedel i EU-27, vilket i genomsnitt minskade EU-hushållens köpkraft med 0,7 %.

Effekterna av de ökade livsmedelspriserna har upplevts på olika sätt i olika medlemsstater och i olika samhällslager inom varje medlemsstat. Variationerna kan hänföras till medlemsstaternas skilda marknadsstrukturer, konsumtionsmönster, inkomstnivåer och hushållsutgifter för livsmedel. Medan livsmedelspriserna i EU-15 steg med omkring 5–7 %, var prisuppgången mycket högre i de nya medlemsstaterna (21,8 % i Bulgarien och 17 % i Estland). Parallellt med detta ökade livsmedelsutgifternas andel av hushållens budget. Andelen livsmedelsutgifter varierar mellan 9,06 % i Storbritannien och 41,87 % i Rumänien. Dessutom lägger de fattigaste 20 % av hushållen en mycket större andel av sin hushållsbudget på livsmedel. I Rumänien uppgick denna andel till 56,8 %, i Litauen till 43,4 %, i Bulgarien till 42 %, i Lettland till 38,2 %, i Slovakien till 30,7 % och i Ungern till 27,2 %. Även i vissa höginkomstländer är den andel av budgeten som de fattigaste hushållen lägger på livsmedel betydligt högre än i ett genomsnittligt hushåll (27 % i Italien, 23,8 % i Spanien, 19,9 % i Slovenien, 20,2 % i Grekland, 22,6 % i Cypern, 16,2 % i Irland och 14 % i Tyskland).

De stigande priserna har varit fördelaktiga för EU:s jordbrukare inom vissa sektorer, men i varierande utsträckning. Medan spannmålsproducenterna drar nytta av de höga priserna, påverkas djuruppfödarna negativt av de högre foderpriserna. Producenter och förädlare av mejeriprodukter förhindras att till fullo dra nytta av de högre världsmarknadspriserna på grund av att det aktuella kvotsystemet begränsar möjligheterna till ökad produktion.

6. EFFEKTER PÅ INTERNATIONELL NIVÅ

De stigande livsmedelsprisernas effekter på utvecklingsländerna kommer enligt analyserna att leda till blandade resultat på både kort och lång sikt. De våldsamma protester och upplopp som nyligen ägt rum i Latinamerika, Afrika och Asien visar att prisuppgången haft en omedelbar och dramatisk effekt på världens fattigaste befolkningsgrupper. Detta äventyrar resultaten av flera års arbete med att uppfylla millennieutvecklingsmålen. På längre sikt skulle de stigande priserna kunna vändas till en möjlighet för landsbygdsbefolkningen i vissa utvecklingsländer att ta sig ur fattigdomen. Närmare undersökningar visar att effekterna av prisuppgången varierar betydligt mellan olika länder, men också inom varje land.

Utvecklingsländer som är nettoimportörer av livsmedel, såsom många afrikanska länder men även Filippinerna, Indonesien och Kina, har drabbats hårdast av krisen. Mest sårbara för prisuppgången är länder som är beroende av livsmedelsbistånd och som även importerar energi. Enligt FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation² kommer importutgifterna för världens fattigaste länder att stiga med 56 % under 2007–2008. Redan 2006–2007 ökade dessa utgifter med hela 37 %. För afrikanska låginkomstländer med livsmedelsunderskott väntas utgifterna för spannmål öka med 74 %. Eftersom livsmedel utgör den största andelen av de varor som ingår i konsumentprisindex skulle en fullständig återspeglning av de höga livsmedelspriserna leda till större inflation. Detta skulle kunna få negativa makroekonomiska effekter på stabiliteten och tillväxten till följd av en stramare monetär politik.

De som totalt sett har vunnit på utvecklingen är de länder i världen som är nettoexportörer av livsmedel. Nettoexportörer vinner principiellt på gynnsammare handelsvillkor. Höga världsmarknadspriser på livsmedelsgrödor är för närvarande gynnsamma för Förenta staterna (vete, majs, ris, soja), Argentina (vete, majs, ris, soja), Brasilien (majs, ris, soja), Kanada (vete, raps), Paraguay (majs, soja), Uruguay (majs, ris, soja), Ryssland (vete), Thailand (ris, manniok) och Vietnam (ris) samt Australien. Vissa av dessa länder har emellertid infört exportrestriktioner för att bibehålla låga livsmedelspriser på den inhemska marknaden. Detta är fallet för exempelvis Argentina, Egypten, Indien, Pakistan, Kambodja och Ukraina. Ytterligare tjugo länder har liknande exportrestriktioner.

Få bestrider att effekten för världens fattiga överlag är negativ, särskilt på kort sikt. Hushåll som är nettoförsäljare av livsmedel kan vinna på utvecklingen, men hushåll som måste köpa livsmedel lider. Bördan av inflationen på livsmedelspriserna bärs av den fattiga befolkningen i städerna, men även av fattiga människor på landsbygden. På landsbygden i utvecklingsländerna finns många nettoköpare av livsmedel (småskaliga jordbrukare, arbetare, hushåll utan eget jordbruk, hushåll utan mark som är beroende av penningöverföringar från utlandet etc.). Denna grupp förlorar mer än den vinner. I genomsnitt lägger ett fattigt hushåll omkring 50–60 % av sin budget på livsmedel och 10 % på energi. Om man som exempel tar ett hushåll i Afrika söder om Sahara som lever på 5 US-dollar om dagen, innebär detta att 3 US-dollar går till livsmedel, 0,5 US-dollar till energi och 1,5 US-dollar till andra utgifter. Om livsmedelspriserna stiger med 50 % måste familjens dagliga utgifter för annat än livsmedel minska med 1,5 US-dollar. Även om – på kort sikt – de högre priserna ännu inte har medfört någon livsmedelsbrist, har de lett till större fattigdom och undernäring och ökat sårbarheten för ytterligare externa chocker. Enligt Världsbankens preliminära beräkningar skulle uppgången av livsmedelspriserna kunna leda till att omkring 100 miljoner människor blir ännu fattigare.

På medellång till lång sikt skulle de stigande priserna kunna ge jordbrukare i utvecklingsländerna nya möjligheter till inkomstgenererande verksamhet och öka jordbrukets bidrag till ekonomisk tillväxt, även om flera faktorer kan komma att sakta ner denna anpassning. Höga priser på jordbruksvaror är ett incitament till offentliga och privata investeringar och till program för att öka produktiviteten, stärka infrastrukturen, sprida produktionen och förbättra jordbruksmarknadernas effektivitet. Detta skulle kunna få positiva effekter för hela ekonomin genom att öka efterfrågan på arbetskraft och höja lönerna på landsbygden, stoppa utflyttningen till städerna, minska fattigdomen och bidra till tryggad livsmedelsförsörjning. Ett antal faktorer kan emellertid komma att sakta ner denna anpassning. I flera länder minskar någon form av statlig inblandning producenternas

² FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), *Crop prospects and food situation*, nr 2, april 2008.

incitament till att investera och till att öka sin produktion. Andra faktorer är marknadernas geografiska läge och organisation, brist på information, den makt som utövas av vissa mellanhänder i livsmedelskedjan, svårigheten att få tillgång till utsäde, gödselmedel och krediter samt den tidigare låga investeringsnivån när det gäller infrastruktur på landsbygden. Alla dessa faktorer är negativa för små producenter på landsbygden. Det kommer att ta tid innan de anpassningar av ekonomin på landsbygden som kan skapa nya möjligheter når de fattiga och leder till ökad jordbruksproduktion.

7. FÖRSLAG TILL EU-ÅTGÄRDER

På EU-nivå kan följande åtgärder vidtas, som kompletterar varandra sinsemellan:

- (a) Åtgärder för att hantera och mildra effekterna av prischocken på kort och medellång sikt.
- (b) Åtgärder för att öka utbudet av jordbruksvaror och trygga livsmedelsförsörjningen på längre sikt.
- (c) Åtgärder som bidrar till de globala ansträngningarna att ta itu med prisuppgångens effekter på fattiga befolkningsgrupper.

a) Åtgärder för att mildra effekterna av prischocken på kort och medellång sikt

1. **Övervaka prisutvecklingen.** Med tanke på den instabila och komplexa prissituationen kommer kommissionen att på nära håll följa prisutvecklingen i EU och övriga världen och kommer i slutet av året att lägga fram en rapport om hur situationen utvecklats.

2. **Anpassa den gemensamma jordbrukspolitiken.** Det har nyligen beslutats om en rad anpassningar av den gemensamma jordbrukspolitiken marknadsförvaltning för att mildra effekterna av prisuppgången: interventionslagren har sålts, och dessutom har tre åtgärder vidtagits för att direkt bemöta de exceptionellt höga prisnivåerna på spannmålsmarknaderna. Först och främst beslutade rådet i september 2007 att för 2008 upphäva jordbrukarnas skyldighet till 10 procents arealuttag. Dessutom fattade rådet den 20 december 2007 ett enhälligt beslut om att tillfälligt upphäva importtullarna på spannmål, med några få undantag för det innevarande regleringsåret (effekten av denna åtgärd kan emellertid bli begränsad eftersom den faktiska tullnivån är låg). Rådet har också beslutat att öka mjölkkvoterna med 2 % från och med 2008.

Mer generellt har avlänkat inkomststöd och reform av enskilda marknadsorganisationer redan gjort att jordbrukarna reagerar snabbare på marknadens signaler. Flera åtgärder som omfattas av lägesbedömningen av den gemensamma jordbrukspolitiken (*health check package*), t.ex. avskaffandet av obligatoriskt arealuttag och en gradvis ökning av mjölkkvoterna i syfte att helt avskaffa dem 2015, rör sig i denna riktning och torde bidra till att förbättra situationen på jordbruksmarknaderna.

3. **Vidta åtgärder till förmån för de sämst ställda.** Kommissionen kommer att lägga fram ett reviderat program för tryggad livsmedelsförsörjning för de sämst ställda. Det befintliga programmet för livsmedelsbistånd för de sämst ställda, som igångsattes 1987, har årligen tillhandahållit omkring 300 miljoner euro i livsmedelsbistånd som nått 13 miljoner personer i 19 medlemsstater.

4. Undersöka hur livsmedelskedjan fungerar. Kommissionen kommer att upprätta en arbetsgrupp som ska undersöka hur livsmedelskedjan fungerar. Gruppen ska undersöka koncentrationen och marknadssegmenteringen inom detaljhandels- och distributionssektorn i EU och kommer att lägga fram en första rapport om situationen i slutet av 2008. Resultaten kommer framför allt att användas i den övervakning av detaljhandelssektorn som ingår i översynen av den inre marknaden. Kommissionen kommer dessutom att fortsätta det nära samarbetet med de nationella konkurrensmyndigheterna på detta område och uppmanar de medlemsstater som håller på eller planerar att genomföra reformer av restriktiva regler inom detaljhandelssektorn att fortsätta med arbetet.

5. Undvika åtgärder med snedvridande effekter. Eftersom inflationen på livsmedelspriserna har en så stark inverkan på låginkomsthushållens köpkraft pågår i flera medlemsstater en debatt om hur dessa effekter temporärt kan mildras. I de fall där åtgärder vidtas på kort sikt för att mildra de höga livsmedelsprisernas effekt på de fattigare delarna av befolkningen bör snedvridande effekter undvikas. Kommissionen kommer att övervaka utvecklingen även på detta område.

6. Analysera spekulativa investeringar. Kommissionen kommer att noga övervaka spekulationer på de råvarurelaterade finansiella marknaderna och deras effekter på prisutvecklingen.

b) Åtgärder för att öka utbudet av jordbruksvaror på längre sikt

1. Stärka hållbarheten i EU:s biobränslepolitik. Ytterligare analyser måste genomföras för att undersöka hur det överenskomna EU-målet (10 % biobränsle inom transportsektorn före utgången av 2020) kommer att inverka på priserna på jordbruksmarknaden och på markanvändningen. Av de simuleringar som gjorts framgår emellertid att en ökning av andelen biobränsle från 1 % 2005 till 10 % 2020 kommer att leda till att användningen av råmaterial ökar med 30 miljoner ton. Om även biprodukterna räknas med innebär detta en ökning på 4 miljoner ton om året under femton år. Fram till 2002 skulle detta kunna innebära att priset på spannmål ökade med omkring 3–6 %, priset på raps med omkring 8–10 % och priset på solrosfrön med 15 % jämfört med 2006, om man antar att 30 % av utbudet utgörs av andra generationens biobränsle. Dessa effekter kommer emellertid att begränsas genom ökad användning av andra generationens biobränsle, som uppmuntras av EU. Andra generationens biobränsle framställs av andra råmaterial än livsmedelsgrödor och kan utvinnas inte bara ur grödor som är särskilt avsedda för energi, utan också från källor såsom återvunnen vegetabilisk olja, animaliskt fett, biprodukter från skogsindustrin, restprodukter från skogsbruket, fast avfall samt gräs.

2. *Främja hållbar produktion av biobränsle på internationell nivå.* EU:s biobränslepolitik betraktas alltmer som ett led i en global utvecklingstendens att främja produktionen av biobränsle. En aktiv biobränslepolitik förs framför allt av Förenta staterna samt av Brasilien, Indien, Kina och andra länder. Om den nuvarande politiken fortsätter väntas Förenta staternas majsareal för bioetanol 2016 utgöra 43 % av landets totala majsareal 2004. Den risk som påtalas i vissa analyser är att efterfrågan på biobränsle inte skulle täckas genom att man utnyttjar de större möjligheterna till ökad produktion, utan genom att livsmedelsgrödorna trängs undan. För att minimera risken för att detta ska hända i EU innehåller kommissionens förslag till direktiv om förnybar energi ett hållbarhetsystem för biobränsle. Detta system, som täcker inverkan av växthuseffekten, biologisk mångfald och konsekvenser för markanvändningen, är den centrala punkten i kommissionens förslag. Systemet kommer också att omfatta regelbunden uppföljning av och rapportering om ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser, däribland positiva och negativa effekter för tryggad livsmedelsförsörjning. Systemet kommer att gälla såväl biobränsle som framställt i EU som importerat biobränsle och är helt och fullt förenligt med EU:s åtaganden enligt internationella handelsregler. Genom att uppmuntra konsumenter och producenter av biobränsle utanför EU att anta liknande hållbarhetskriterier och genom att aktivt främja utvecklingen i världen av andra och tredje generationens biobränsle kan EU i betydande utsträckning bidra till att forma den framtida utvecklingen av biobränsle.

3. *Intensifiera forskningen och kunskapsutvecklingen på jordbruksområdet.* Syftet är att främja hållbar tillväxt av produktiviteten inom jordbruket såväl i Europa som i utvecklingsländerna, bland annat genom nya sorters grödor och bättre odlingssystem med en högre och stabilare avkastning, en mer effektiv vattenanvändning, bättre motståndskraft mot sjukdomar och miljörelaterade påfrestningar samt mindre behov av bekämpningsmedel. Kommissionen kommer att fortsätta att underlätta samordningen mellan medlemsstaterna och erbjuda möjligheter till gemensam forskning mellan Europa och utvecklingsländerna genom sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling. Kommissionen kommer dessutom även fortsättningsvis att ge ett betydande stöd till det internationella systemet för jordbruksforskning (särskilt konsultativa gruppen för jordbruksforskning). Stödet uppgår för närvarande till omkring 32,5 miljoner euro; från och med 2008 fördubblas det och kommer under de närmaste tre åren i genomsnitt att uppgå till 63 miljoner euro per år.

4. *Bibehålla en öppen men vaksam politik när det gäller genetiskt modifierade organismer.* Odlingen av genetiskt modifierade organismer fortsätter att sprida sig i tredjeländer, och efterfrågan på sojabönor och sojamjöl växer. Det senare är fallet även inom EU, där animaliesektorn i stor utsträckning är beroende av importen av växtproteiner, huvudsakligen från sojabönor och produkter framställda av dessa. Odlingen av genetiskt modifierade organismer är begränsad i Europa, både för produktion av djurfoder och för produktion av biobränsle, vilket kontrasterar mot den snabba expansionen i övriga världen. EU-lagstiftningen föreskriver att genetiskt modifierade organismer innan de förs in på marknaden måste godkännas på grundval av vetenskapligt fastställda standarder. EU har således ett strängt godkännandesystem. Kommissionen kommer även i fortsättningen att tillämpa denna lagstiftning. Den kommer att behandla ansökningar om godkännande och under rådande omständigheter vara särskilt uppmärksam på frågan om foderimport, i enlighet med de föreskrivna förfarandena.

c) Åtgärder för att hantera effekterna av krisen på internationell nivå

1. Fortsätta att främja en öppen handelspolitik och verka för att Doha-rundan snart kan slutföras. Utvecklingsländerna kan ha mycket att vinna på Doha-rundan i form av nya avsättningsmöjligheter, som skulle kunna bidra till ökade exportintäkter, stimulera jordbruksproduktionen samt underlätta tillgången till livsmedel och därigenom mildra effekterna av de höga livsmedelspriserna. EU har redan gett de minst utvecklade länderna tull- och kvotfritt tillträde till sina marknader. Detta erbjuds nu även länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet inom ramen för avtalen om ekonomiskt partnerskap. Frågan om de negativa effekterna av exportrestriktionerna bör tas upp vid de kommande mötena i Världshandelsorganisationen (WTO) och inom andra relevanta internationella forum.

2. Genomföra EU:s humanitära åtaganden och i högre grad bidra till de globala ansträngningarna för att ta itu med livsmedelskrisens effekter på fattiga befolkningsgrupper. Flera stora internationella organisationer (Världslivsmedelsprogrammet, FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, Världsbanken och Internationella valutafonden) varnar för en humanitär kris – som inte skulle bero på en global livsmedelsbrist, utan på att världens mest sårbara befolkningsgrupper fått sämre tillgång till livsmedel. De höga livsmedelsprisernas inverkan på leveranserna av livsmedelsbistånd har bara delvis dämpats av att givarna ökat biståndsbeloppen. Världslivsmedelsprogrammet har begärt en tilläggsfinansiering på cirka 750 miljoner euro för att kunna tillhandahålla det humanitära bistånd och utvecklingsbistånd som är planerat för 2008; behovet har bara delvis tillgodosetts. Även andra FN-organ, Röda korsets organ och icke-statliga organisationer har drabbats på liknande sätt av de högre driftskostnaderna. Gapet mellan de resurser som finns tillgängliga och den allt dyrare verksamheten ser ut att fortsätta växa. Under 2008 har kommissionen hittills mobiliserat 333 miljoner euro för kortfristigt bistånd. Kommissionen kommer noga att följa utvecklingen av behovet av humanitärt bistånd och undersöker olika sätt att mobilisera ytterligare medel för att bidra till internationella organisationers pågående eller planerade initiativ och för att täcka oförutsedda humanitära behov mellan 2008 och 2010.

3. Tillhandahålla stöd för strukturella åtgärder på medellång och lång sikt genom EU:s utvecklingspolitik. På lång sikt kan endast bättre strategier för och ökade investeringar i landsbygdsutveckling, tryggad livsmedelsförsörjning och jordbruk ge en lösning på det bristande utbudet i utvecklingsländerna. EU:s program för utvecklingssamarbete kommer att stödja denna ansats. Allt fler afrikanska länder (22) har redan angett att biståndet från tionde europeiska utvecklingsfonden (2008–2013) bör inriktas på landsbygdsutveckling, jordbruk och tryggad livsmedelsförsörjning. Gemenskapens stöd på detta område torde uppgå till omkring 3,5 miljarder euro under de kommande fem åren. Det tematiska programmet för tryggad livsmedelsförsörjning stöder insatser på global, kontinental och regional nivå för att förbättra livsmedelstryggheten för de fattigaste befolkningsgrupperna. Detta gör gemenskapens insatser mer konsekventa, komplementära och kontinuerliga, bl.a. vid övergången från katastrofhjälp till utvecklingsbistånd. Utvecklingssamarbetet skulle kunna följa två linjer: dels skulle det kunna främja säkerhetsnät, däribland direkt socialt skydd i form av utbetalning av kontanter till fattiga människor (i städerna och på landsbygden) för att hjälpa dem att hantera prischocker och ett ihållande högt prisläge; dels skulle det kunna ge jordbruket större prioritet inom ramen för utvecklingsprogrammen genom åtgärder för att öka producenternas – särskilt de småskaliga jordbrukarnas – produktivitet. Förutsättningen för respons på utbudssidan från utvecklingsländerna själva är investeringar i den miljö som är gynnsam för sektorn, särskilt infrastruktur på landsbygden samt reform av jordbrukspolitiken, institutionerna och reglerna för markförvaltning. Ökade investeringar i programmen för

jordbruksforskning är också en viktig faktor för ökad produktivitet inom jordbruket och för att trygga livsmedelsförsörjningen på medellång till lång sikt.

4. *Främja ett samlat bidrag från EU till de internationella åtgärderna.* EU ger sitt fulla stöd till de initiativ som nyligen lanserats under ledning av FN och främjar de ytterligare ansträngningar som görs för att åstadkomma en effektiv multilateral respons som bl.a. ser till att överlappningar begränsas, maximal effektivitet säkerställs samt att liknande utveckling i framtiden bättre kan förutses. Samordning mellan EU:s och medlemsstaternas insatser är nödvändig för att sörja för komplementaritet och arbetsfördelning.

5. *Om priserna på livsmedel och råvaror fortsätter att stiga skulle det kunna få konsekvenser för säkerheten såväl på EU-nivå som internationellt.* Det kan bl.a. uppstå konflikter på grund av bristande resurser och människors ökade rörlighet. Denna fråga bör därför också tas upp i samband med den pågående översynen av den europeiska säkerhetsstrategin för 2003.

8. SLUTSATS

Europeiska kommissionen kommer att fortsätta att övervaka situationen och orsakerna till de ökade livsmedelspriserna. Den uppmanar Europeiska rådet att ställa sig bakom de riktlinjer som läggs fram i detta meddelande och låta dem ligga till grund för arbetet med att bemästra de stigande livsmedelspriserna såväl inom EU som i övriga världen.