

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.5.2008
COM(2008) 321 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Het probleem van de stijging van de voedselprijzen aanpakken
Richtsnoeren voor maatregelen van de EU**

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
2.	Een plotselinge en scherpe prijsstijging bij talrijke landbouwproducten.....	3
3.	De dieperliggende oorzaken van de hoge levensmiddelenprijzen: tijdelijke en structurele factoren.....	4
4.	Vooruitzichten op de middellange termijn.....	6
5.	De gevolgen binnen de Europese Unie	7
6.	De gevolgen op mondiaal niveau.....	8
7.	Elementen van een antwoord van de EU	10
8.	Conclusies	14

1. INLEIDING

Dertig jaar lang zijn de prijzen van levensmiddelen zowel in Europa als wereldwijd in reële termen gedaald. Door de plotselinge en sterke stijging van de prijzen van landbouwproducten in de afgelopen maanden is deze tendens omgekeerd.

De sterke prijsstijging heeft verscheidene producten tegelijkertijd getroffen: bij granen, vlees en zuivelproducten hebben zich in minder dan een jaar prijsstijgingen van twee of zelfs drie cijfers voorgedaan. De omvang en het plotselinge karakter van de prijsstijging heeft overal ter wereld tot macro-economische onevenwichtigheden geleid. De ontwikkelingslanden en de armste bevolkingslagen zijn onevenredig hard getroffen. Miljoenen mensen die op de armoedegrens leven, worden door honger en ondervoeding bedreigd.

Binnen de Unie bereikte de inflatie van de levensmiddelenprijzen in maart 2008 7%. Voor de Europese consumenten zijn de gevolgen van de sterk gestegen levensmiddelenprijzen nog verergerd door de gelijktijdige verhogingen van de energieprijzen. De koopkracht van de huishoudens is gedaald en de 16% Europeanen die onder de armoedegrens leven zijn hierbij het sterkst getroffen.

2. EEN PLOTSELINGE EN SCHERPE PRIJSSTIJGING BIJ TALRIJKE LANDBOUWPRODUCTEN

Na drie decennia van dalende landbouwprijzen (in reële termen) zijn de prijzen van een aantal basisproducten in 2006 voortdurend gestegen. Na drastische stijgingen in het tweede halfjaar 2007 bereikten zij in de eerste maanden van 2008 recordhoogten.

Het betrof een sterke stijging die een groot aantal landbouwproducten gelijktijdig heeft getroffen. Tussen september 2006 en februari 2008 zijn de prijzen van landbouwproducten op de wereldmarkt (in dollars) met 70% gestegen. De prijzen van tarwe, maïs en rijst alsook zuivelproducten zijn bijzonder sterk gestegen¹. Bij de referentieprijzen voor de wereldmarkten begin februari 2008 in vergelijking met februari 2007 zag de ontwikkeling er als volgt uit: +113% voor tarwe uit de VS tegenover +93% voor tarwe uit de EU; +83% voor sojabonen uit de VS; +52% voor Thaise rijst, +24% voor maïs uit de VS. Sedert februari is de referentieprijs voor rijst (door Thailand vastgelegde uitvoerprijs) verdubbeld, aangezien deze eind april meer dan 1000 dollar per ton bedroeg. Ook de prijzen van vlees, zoals bijvoorbeeld gevogelte, en plantaardige oliën zijn sterk gestegen. In Europa stegen de prijzen van tarwe en zuivelproducten tussen september 2006 en februari 2008 met 96% respectievelijk 30%.

De jongste tijd werd een neerwaartse tendens vastgesteld, die op een daling van de prijs van granen en zuivelproducten terug te voeren was. In vergelijking met hun jongste recordhoogten is de tarweprijs in de EU met 25% en de boterprijs met 35% gedaald. De prijs van rijst blijft stijgen, wat deels het gevolg is van de exportbeperkingen die belangrijke rijstproducerende landen zoals Vietnam, Thailand, India en China hebben opgelegd om tekorten op de binnenlandse markt te voorkomen. Gelet op de volatiele aard van de situatie en de uiteenlopende tendensen zullen de prijsbewegingen de komende maanden nauwlettend worden gevolgd.

¹ Bij bepaalde basisproducten, zoals suiker, heeft zich een voortdurende prijsdaling voorgedaan.

3. DE DIEPERLIGGENDE OORZAKEN VAN DE HOGE LEVENSMIDDELENPRIJZEN: TIJDELIJKE EN STRUCTURELE FACTOREN

De waargenomen prijsbewegingen vloeien voort uit een complexe combinatie van zowel structurele als meer tijdelijke factoren. Alhoewel er consensus bestaat over de vraag welke factoren relevant zijn, lopen de meningen over hun relatieve belang uiteen. Daarenboven verschilt de mate waarin deze factoren tot de prijsstijgingen bijdragen naar gelang van het product en de regio. De prijsstijging voor tarwe en rijst heeft wezenlijk andere oorzaken dan die voor mais en soja. In het eerste geval hebben de prijsstijgingen voornamelijk geresulteerd uit factoren in verband met het aanbod. In het tweede geval heeft de groei van de vraag een belangrijke rol gespeeld. De factoren aan de aanbodzijde hebben naar het schijnt de prijsstijging sterker beïnvloed dan de groei van de vraag.

Wat de structurele factoren van de marktveranderingen van de afgelopen jaren betreft *valt een voortdurend stijgende vraag naar basisvoedingsmiddelen en levensmiddelen met een sterke toegevoegde waarde (zoals vlees en zuivelproducten) in de opkomende economieën, zoals China, Brazilië en India, waar te nemen.* Deze gestegen vraag vloeit voort uit de economische recordgroei, de verstedelijking en veranderingen in eetgewoonten (met name wat vlees betreft: in China, bijvoorbeeld, is de jaarlijkse vleesconsumptie per hoofd van de bevolking gestegen van 20 kg in 1985 tot 50 kg nu). Meer in het algemeen heeft ook de groei van de wereldbevolking, met name in de ontwikkelingslanden, aan de toegenomen vraag naar voedingsmiddelen bijgedragen.

De hoge energieprijzen hebben ook hun weerslag op de prijzen van landbouwproducten. Volgens sommige analisten beïnvloeden de stijgende energieprijzen de prijzen van levensmiddelen in sterkere mate dan de stijgingen in de prijs van landbouwproducten. Zij hebben een rechtstreekse invloed op de levensmiddelenprijzen, aangezien zij de inputs, zoals meststoffen, bestrijdingsmiddelen en diesel en de kosten van verwerking en vervoer duurder maken. De prijs van stikstofmeststoffen is sinds 1999 met 350% gestegen, hoofdzakelijk als gevolg van de kosten van brandstoffen. De vervoerskosten zijn ook aanmerkelijk gestegen. Door de snelle stijging van de prijzen van ruwe olie neemt de vraag naar biobrandstoffen eveneens toe, aangezien zij een goed alternatief voor fossiele brandstoffen zijn.

De vraag naar landbouwproducten wordt ook beïnvloed door de *opkomst van nieuwe afzetmarkten, met name de markt voor biobrandstoffen.* Uit analyses van de Commissie blijkt echter dat de huidige productie van biobrandstoffen in de EU weinig invloed heeft op de huidige prijzen van voedingsmiddelen op de wereldmarkt, aangezien biobrandstoffen minder dan 1% van de graanproductie in de EU gebruiken. De Europese Raad is overeengekomen dat biobrandstoffen in 2020 10% van de brandstoffen in de vervoersector moeten uitmaken. Bij een dergelijke lange aanlooptijd is het onwaarschijnlijk dat dit een weerslag kan hebben op de huidige prijzen en de door de Commissie voorgestelde duurzaamheidscriteria zullen eventuele gevolgen in de toekomst afzwakken. Het door de Verenigde Staten gevoerde proactieve beleid, daarentegen, heeft een aanzienlijke impact op de maïsmarkt gehad, maar heeft tot dusverre slechts in bescheiden mate bijgedragen aan de algemene stijging van de levensmiddelenprijzen. Volgens ramingen gebruiken de Verenigde Staten ongeveer 25% van hun eigen maïsproductie voor de productie van bio-ethanol.

Enkele structurele factoren hebben ook een negatieve weerslag op het aanbodpotentieel. Dit zijn onder andere *de vertraging van de groei in de opbrengst van voedingsgranen,* die met name gevolgen heeft gehad voor de Europese producenten, maar er ook ten dele het resultaat van is dat jarenlang te weinig in de landbouw van ontwikkelingslanden is geïnvesteerd.

Bovendien geven analyses van de *klimaatverandering* aan dat de ongebruikelijke weersomstandigheden waarschijnlijk zullen toenemen, wat tot een wisselvallige landbouwproductie zou kunnen leiden door uit de weersomstandigheden voortvloeiende tekorten.

Hoewel structurele factoren verantwoordelijk zijn voor een langdurige maar geleidelijke verschuiving van het marktevenwicht, hebben tijdelijke factoren de richting en de snelheid van de veranderingen versterkt en aldus de plotselinge stijging van de prijzen veroorzaakt.

Een aantal belangrijke producerende en exporterende landen is door ongunstige weersomstandigheden getroffen, hetgeen tot uitzonderlijk slechte oogsten heeft geleid. Australië heeft bijvoorbeeld in de zes laatste seizoenen drie droogteperioden doorgemaakt, waarbij de productie in 2006 zelfs 50% terugliep. Het door de weersomstandigheden veroorzaakte graantekort in Noord-Amerika, Europa en Australië in 2006 bedroeg meer dan 60 miljoen ton, ofwel vier keer meer dan de stijging van het gebruik van granen voor de vervaardiging van ethanol in deze landen. Door het uitzonderlijke lage niveau van de internationale voorraden is de sterke stijging van de prijzen van landbouwproducten niet door de vrijgave van voorraden verzacht. Volgens de ramingen van de FAO zullen de graanvoorraden wereldwijd in 2007/2008 dalen tot 405 miljoen ton, het laagste niveau dat in 25 jaar is geregistreerd en een daling van 21 miljoen ton of 5% inhoudt ten opzichte van het voorgaande jaar, dat al zwak was. De interventievoorraden van de EU zijn nu uitgeput.

De ontwikkelingen op de financiële markten hebben hierin eveneens een rol gehad. Beleggers die op de met goederen verbonden financiële markten speculeren zijn actiever geworden om zich in te dekken tegen het risico van schommelingen van de prijzen of het liquiditeitsoverschot dat na de crisis van de financiële markten bestond, te gebruiken. Deze activiteiten leiden tot sterkere prijsschommelingen en de volatiliteit op de termijn- en spotmarkten voor grondstoffen en hebben de onderliggende prijsontwikkelingen versterkt. Welke invloed zij op de lange termijn op de prijsvorming op de lange termijn hebben, blijft onzeker.

- *De waardevermindering van de Amerikaanse dollar heeft* eveneens de prijzen doen stijgen. Naast de uiteenlopende effecten van de prijsstijgingen hebben de wisselkoerseffecten deze gevolgen nog verergerd. Voor landen waarvan de munt aan de euro is gekoppeld (bijvoorbeeld de landen in West- en Centraal-Afrika die deel uitmaken van de CFA-frankzone) zijn de negatieve effecten wat minder uitgesproken. De landen waarvan de munt thans aan waarde verliest worden het hardst getroffen.
- *Sommige exporterende landen hebben met een restrictief exportbeleid op de stijgende prijzen gereageerd.* India heeft een exportverbod afgekondigd, Vietnam en Thailand hebben de rijstexport beperkt, Indonesië heeft belasting op de export van palmolie ingevoerd en Kazachstan heeft een verbod op de uitvoer van tarwe afgekondigd. Met deze belastingen en verboden wordt beoogd de binnenlandse markten tegen levensmiddelentekorten op korte termijn en prijsschokken te behoeden. Zij zetten de internationale landbouwmarkten echter nog verder onder druk, wat vooral ten koste gaat van ontwikkelingslanden die voedingsmiddelen invoeren. Op middellange termijn geven dit soort beperkingen het verkeerde signaal af aan de markten, omdat zij de stimulans voor landbouwers verminderen om in de landbouw te investeren en de productie te verhogen; daarnaast dragen zij bij aan vergroting van de onevenwichtigheden op de regionale markten.

Het effect van dit geheel van ontwikkelingen op de landbouwprijzen wordt versterkt door de gebrekkige elasticiteit van het aanbod van en de vraag naar landbouwproducten op de korte termijn. Landbouwproductie is seizoensgebonden, dat wil zeggen dat tussen de signalen van de markt en de reactie van de producenten enige tijd verstrijkt. In de afgelopen jaren is er onvoldoende in de landbouw in ontwikkelingslanden geïnvesteerd. Een betrekkelijk gering deel van de mondiale productie komt op de landbouwmarkten wereldwijd (thans wordt 16% van de mondiale tarweproductie, 8% van de zuivelproducten en 7% van de rijstproductie verhandeld), en deze is van een steeds kleiner aantal exportlanden afkomstig.

4. VOORUITZICHTEN OP DE MIDDELLANGE TERMIJN

Landbouwprijzen zijn onderhevig aan cyclische schommelingen. In de afgelopen eeuw zijn er talrijke momenten geweest waarop prijsspieken werden bereikt. De belangrijkste vraag is nu of dit keer de volgende neerwaartse aanpassing zal volstaan om de prijsverhogingen uit het verleden ongedaan te maken dan wel of wij aan het begin staan van een periode van aanhoudend hogere prijzen voor landbouwproducten.

Uit alle analyses blijkt dat hoge levensmiddelenprijzen geen tijdelijk verschijnsel zijn maar waarschijnlijk op de middellange termijn zullen aanhouden, ook al zal dit waarschijnlijk niet op de onlangs bereikte recordniveaus zijn. De recente stijgingen van de prijzen van basisproducten zijn in verband gebracht met een aantal tijdelijke factoren, met name tekorten die veroorzaakt zijn door weersomstandigheden. De terugkeer naar normale oogstniveaus zal daarom normaal gesproken ertoe bijdragen dat de spanningen op de landbouwmarkten afnemen en de prijzen van levensmiddelen dalen. Niettemin zal, voor zover een aantal van de onderliggende factoren structureel en blijvend is, het onevenwicht tussen de dynamische groei van de vraag en de toename van het aanbod blijven bestaan.

Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de prijzen van voedingsmiddelen op de korte of middellange termijn weer zullen dalen naar het prijsniveau van voor de crisis. Volgens prognoses van het Food and Agricultural Policy Research Institute (instituut voor onderzoek betreffende het voedsel- en landbouwbeleid - FAPRI) en de OESO zou, zelfs bij de terugkeer van normale weersomstandigheden en een normaal aanbod, de gemiddelde prijs van de basisproducten – nominaal – boven de in de afgelopen tien jaar genoteerde niveaus liggen. Iedere daling van de prijzen op korte termijn zou waarschijnlijk niet blijvend zijn.

Dankzij technische vooruitgang, verbetering van het rendement en uitbreiding van het productieareaal kan mogelijk aan de groeiende vraag worden voldaan en de prijsinflatie worden beperkt. Niettemin zal, zelfs indien men uitgaat van aanhoudend gunstige weersomstandigheden, een aantal factoren het tempo vertragen waarmee de productie de vraag kan inhalen. Factoren zoals beschikbaarheid van grond, water, de prijzen van inputs, technologische innovatie en investeringen zullen de mogelijkheden voor verhoging van de productiviteit beperken.

5. DE GEVOLGEN BINNEN DE EUROPESE UNIE

De stijgende prijzen van de basisproducten hebben bijgedragen aan de hogere voedselprijzen en algemene inflatie. De algemene inflatie in de EU is van 1,9% in augustus 2007 gestegen tot 3,8% in maart 2008. De levensmiddeleninflatie (met uitzondering van alcohol en tabak) steeg van 2,7% tot 6,9% en de energie-inflatie steeg van -0,6% tot 10,9%.

De doorwerking in de detailhandelsprijzen bleef echter beperkt door drie factoren: i) de waardeinstijging van de euro; ii) het dalend aandeel van grondstoffen in de voedselproductiekosten in vergelijking met energie en arbeid (hoofdzakelijk ten gevolge van intensievere verwerking) en iii) en het feit dat de uitgaven aan levensmiddelen een gering deel uitmaken van de totale huishouduitgaven (op dit ogenblik geeft een gemiddeld huishouden in de EU-27 circa 14% van zijn totale inkomen aan voeding uit). De competitieve structuur van de voedselvoorzieningsketen, zoals het niveau van concentratie in de detailhandel en de distributiesector, kan eveneens de variabele mate en het variabele tempo waarin stijgingen van de grondstoffenprijzen op de consumenten in verschillende lidstaten zijn doorgegeven, hebben beïnvloed.

In het geval van brood maken de kosten van de grondstof, tarwe, slechts 5% uit van de totale productiekosten, terwijl de voornaamste kostenfactoren arbeid, energie en kapitaal zijn.

De inflatie van de prijzen van verwerkte levensmiddelen (waarin de grondstoffenprijzen een geringer aandeel hebben) *is sterker dan bij niet-verwerkte levensmiddelen* (zoals groenten en fruit, maar ook vlees). Binnen de EU is de inflatie van de prijzen voor verwerkte voedingsmiddelen (waaronder categorieën zoals "brood en granen" en "melk, kaas en eieren", maar met uitzondering van alcohol en tabak) tussen juli 2007 en maart 2008 van 2,3% tot 9,4% gestegen. Tussen september 2007 en maart 2008 is de inflatie van de prijzen van niet-verwerkte levensmiddelen eveneens gestegen: van 2,6% tot 4,2%. Deze stijging vond op geleidelijker wijze en in geringere mate plaats dan die van verwerkte voedingsmiddelen, waar de prijsstijging sterker was dan bij de niet-verwerkte voedingsmiddelen doordat de grondstoffen die bij verwerkte voedingsmiddelen worden gebruikt kwetsbaarder zijn voor prijsstijgingen (van de kosten van levensmiddelen, maar ook van andere productiemiddelen, zoals energie), terwijl de prijzen van niet-verwerkte voedingsmiddelen, zoals groente, vruchten en vis, stabiel zijn gebleven. Wat vlees betreft valt dit te verklaren door de tijdspanne die verstrijkt tussen de stijging van de kosten voor veevoeder als gevolg van de gestegen graanprijzen en de hogere productieprijzen.

Blijkens de analyses die op dit gebied zijn verricht bedraagt de gemiddelde stijging van de uitgaven van consumenten aan voeding in de EU-27 die voortvloeit uit de stijging van de prijzen van landbouwproducten tussen februari 2007 en februari 2008 5%, wat voor een gemiddeld huishouden in de EU een daling van de koopkracht met 0,7% inhoudt.

De gevolgen van de stijging van de levensmiddelenprijzen worden in de verschillende lidstaten en bevolkingslagen binnen iedere lidstaat verschillend ondervonden. Deze verschillen kunnen worden verklaard uit de verschillen tussen de lidstaten wat de marktstructuren, consumptiegewoonten, inkomensniveau en huishoudelijke uitgaven betreft. Terwijl de levensmiddelenprijzen in de landen van de EU-15 5% tot 7% zijn gestegen, waren de prijsstijgingen in de nieuwe lidstaten veel hoger (21,8% in Bulgarije en 17% in Estland). Parallel hiermee is het aandeel van de uitgaven aan levensmiddelen in de huishoudbudgets gestegen. Dit percentage gaat van 9,06% in het Verenigd Koninkrijk tot 41,87% in Roemenië.

Daarnaast geven de huishoudens die tot de armste 20% behoren een veel groter aandeel van hun budget aan voeding uit. Dit aandeel is bijvoorbeeld 56,8% in Roemenië, 43,4% in Litouwen, 42% in Bulgarije, 38,2% in Letland, 30,7% in Slowakije en 27,2% in Hongarije. Ook in een aantal landen waar het inkomensniveau hoger ligt is het percentage van het budget dat door de armste huishoudens aan voedingsmiddelen wordt besteed aanzienlijk hoger dan bij een gemiddeld huishouden (27% in Italië, 23,8% in Spanje, 19,9% in Slovenië, 20,2% in Griekenland, 22,6% in Cyprus, 16,2% in Ierland en 14% in Duitsland).

De stijging van de prijzen is Europese landbouwers in bepaalde sectoren en in uiteenlopende mate ten goede gekomen. Terwijl graanproducenten van de hoge prijzen profiteren, lijden veehouders daarentegen onder de gestegen prijzen van veevoeder. Evenzo kunnen zuivelproducenten en verwerkers van zuivelproducten niet ten volle van de prijsstijging op de wereldmarkt profiteren door het quotastelsel dat de mogelijkheden om de productie te verhogen, beperkt.

6. DE GEVOLGEN OP MONDIAAL NIVEAU

Het effect van de stijgende voedselprijzen op de ontwikkelingslanden kan op korte en middellange termijn uiteenlopende gevolgen hebben. Uit de recente gewelddadige protestbetogingen en voedselrellen in Latijns-Amerika, Afrika en Azië blijkt dat de prijsstijgingen een direct en ingrijpend effect hebben op de armste bevolkingsgroepen in de wereld, waardoor de jarenlange vorderingen voor de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen op de helling komen te staan. Op langere termijn zouden de prijsstijgingen een kans kunnen bieden om plattelandsgemeenschappen in sommige ontwikkelingslanden uit de armoede te halen. Uit nader onderzoek blijkt dat de effecten sterk verschillen van land tot land maar ook binnen de landen zelf.

Ontwikkelingslanden die netto-voedselimporteurs zijn zoals de Afrikaanse landen, maar ook de Filippijnen, Indonesië en China, zijn het hardst door de crisis getroffen. Landen die van voedselhulp afhankelijk zijn maar ook energie invoeren, zijn het kwetsbaarst voor de prijsstijgingen. Volgens de vooruitzichten van de FAO² zal de rekening van de graaninvoer van de armste landen in de wereld in 2007/2008 met 56% stijgen, bovenop de stijging met 37% die zich al in 2006/2007 had voorgedaan. In Afrikaanse landen met een laag inkomen en een voedseltekort zal de graanrekening naar verwachting met 74% stijgen. Aangezien voedsel het grootste aandeel inneemt in de index van consumentenprijzen in deze landen, zou een volledige doorberekening van de hogere voedselprijzen leiden tot hogere inflatie, met eventuele negatieve macro-economische effecten op de stabiliteit en/of op de groei als gevolg van een strakker monetair beleid.

² FAO, Crop prospects and food situation, nr. 2, april 2008.

Wereldwijd zijn op geaggregeerd niveau de netto-levensmiddelenexporterende landen de winnaars. In beginsel profiteren netto-uitvoerders van de verbetering van de handelsvoorwaarden. Zo zijn de hoge wereldprijzen van voedselgewassen bijvoorbeeld gunstig voor de VS (tarwe, maïs, rijst, soja), Argentinië (tarwe, maïs, rijst, soja), Brazilië (maïs, rijst, soja), Canada (tarwe, koolzaad), Paraguay (maïs, soja), Uruguay (maïs, rijst, soja), Rusland (tarwe), Thailand (rijst, maniok), Vietnam (rijst) en Australië. Sommige van deze landen hebben echter uitvoerbepalingen vastgesteld om de binnenlandse voedselprijzen laag te houden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Argentinië, Egypte, India, Pakistan, Cambodja en Oekraïne. Dergelijke uitvoerbepalingen bestaan in twintig landen.

Er wordt nauwelijks betwist dat het netto-effect op het welzijn van de armen wereldwijd negatief is, vooral op korte termijn. Huishoudens die netto-voedselverkopers zijn kunnen bij de situatie winnen, maar huishoudens die netto-aankopers zijn gaan erop achteruit. De negatieve last van de inflatie van de levensmiddelenprijzen rust op de schouders van de arme bevolking in de steden en op het platteland. In de plattelandsgebieden van ontwikkelingslanden zijn er talrijke netto-aankopers van levensmiddelen (marginale boeren, landarbeiders, huishoudens zonder landbouwbedrijf, landloze huishoudens die afhankelijk zijn van geldovermakingen, enz.). Voor deze groep is het verlies groter dan de winst. Gemiddeld geeft een arm gezin in een ontwikkelingsland 50 à 60% van zijn budget uit aan levensmiddelen en 10% aan energie. Laten we als voorbeeld een gezin in Afrika bezuiden de Sahara nemen met een inkomen van 5 dollar per dag. In dit voorbeeld gaat dus 3 dollar naar voedsel, 0,5 dollar naar energie en 1,5 dollar naar andere behoeften. Een stijging van de voedselprijzen met 50% betekent dat de dagelijkse uitgaven van dat gezin voor andere behoeften dan voedsel met 1,5 dollar moeten worden verlaagd. Ook al hebben de prijsverhogingen op korte termijn nog niet geresulteerd in voedseltekorten, ze hebben wel geleid tot grotere armoede, meer ondervoeding en een verhoogde kwetsbaarheid voor verdere externe schokken. Volgens voorlopige ramingen van de Wereldbank zou de sterke stijging van de voedselprijzen ongeveer 100 miljoen mensen nog dieper in de armoede kunnen duwen.

Op middellange tot lange termijn bieden de prijsstijgingen voor de boeren nieuwe mogelijkheden tot het genereren van inkomsten en zouden ze de bijdrage van de landbouw tot de economische groei kunnen vergroten. Verschillende factoren zouden deze ontwikkeling evenwel kunnen vertragen. Hoge landbouwprijzen vormen een stimulans voor openbare en particuliere investeringen en programma's voor de verbetering van de productiviteit, de versterking van de infrastructuur, de uitbreiding van de productie naar marginaal land en de verbetering van de efficiëntie van de landbouwmarkten. Dit zou positieve gevolgen kunnen hebben voor de gehele economie, zoals verhoging van de vraag naar arbeid en de lonen op het platteland, stopzetting van de leegloop van het platteland, armoedebestrijding en bijdragen tot de voedselzekerheid. Een aantal factoren kan dit overgangsproces echter vertragen. In verschillende landen hebben sommige vormen van overheidsinterventie een afremmend effect op de stimulansen voor producenten om te investeren en hun productie te verhogen. Bijkomende factoren zijn de geografische ligging en de organisatie van de markten, gebrek aan informatie, de macht van sommige tussenpersonen in de agrovoedingsketen, problemen met de toegang tot zaad, meststoffen en krediet, en de beperkte investeringen in plattelandsinfrastructuur in het verleden. Al deze factoren zijn nadelig voor kleine boeren. Het zal de nodige tijd vergen alvorens de aanpassingen in de landbouweconomie, die nieuwe kansen kunnen creëren, zullen doordringen tot de armen en de landbouwproductie zullen verhogen.

7. ELEMENTEN VAN EEN ANTWOORD VAN DE EU

Op het niveau van de EU kunnen elkaar aanvullende beleidsinitiatieven worden genomen:

- (a) maatregelen om de gevolgen op korte en middellange termijn van de schok van de prijzen van voedingsmiddelen te verzachten;
- (b) maatregelen ter verbetering van het aanbod van landbouwproducten en ter verbetering van de voedselzekerheid op de langere termijn;
- (c) maatregelen om bij te dragen tot de wereldwijde inspanning om de effecten van de prijsstijgingen op arme bevolkingsgroepen te verlichten.

a) Maatregelen om de gevolgen van de prijsstijgingen op de korte en middellange termijn te verzachten

(1) *Toezicht op de ontwikkeling van de prijzen.* Gelet op de volatiliteit en complexiteit van de huidige prijstrends zal de Commissie de ontwikkeling van de prijzen binnen de EU en op internationaal vlak nauwlettend volgen en aan het eind van het jaar over de ontwikkeling van de situatie verslag uitbrengen.

(2) *Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) aanpassen.* Onlangs is besloten enkele aanpassingen aan te brengen in het beheer van de markt in het kader van het GLB om de gevolgen van de prijsstijgingen af te zwakken. De interventievoorraden zijn verkocht. Daarnaast zijn drie concrete maatregelen genomen om op het buitengewoon hoge prijsniveau op de graanmarkten te reageren: ten eerste heeft de Raad in september 2007 besloten voor 2008 de verplichting voor landbouwers tot braaklegging van 10% van hun bouwland op te schorten. De Raad heeft op 20 december 2007 met eenparigheid van stemmen besloten de invoerrechten op granen, met enkele uitzonderingen, gedurende het lopende verkoopseizoen op te schorten (alhoewel het effect van deze maatregel gezien het lage niveau van de feitelijke tarieven mogelijk beperkt zal zijn). De Raad heeft voorts besloten vanaf 2008 de melkquota's met 2% te verhogen.

Meer algemeen hebben ontkoppelde inkomenssteun en de hervorming van de afzonderlijke marktorganisaties er al voor gezorgd dat landbouwers eerder op marktsignalen reageren. Een aantal maatregelen in het parallel aan deze mededeling goedgekeurde pakket voor de "check-up" van het GLB, zoals de afschaffing van de verplichte braaklegging en de geleidelijke verhoging van de melkquota's met het oog op de afschaffing ervan in 2015, gaat in deze richting en zal in beginsel bijdragen aan de verlichting van de druk op de landbouwmarkten.

(3) *Maatregelen ten behoeve van de meest behoeftigen.* De Commissie zal een herzien voedselzekerheidsprogramma indienen ten gunste van de meest behoeftigen. Dankzij het huidige voedselhulpprogramma ten behoeve van deze personen, dat in 1987 van start ging, kon jaarlijks voedselhulp ter waarde van 300 miljoen euro aan 13 miljoen ontvangers in 19 lidstaten worden verstrekt.

(4) *De werking van de voedselvoorzieningsketen onderzoeken.* De Commissie zal een task force in het leven roepen die de werking van de voedselvoorzieningsketen, en onder andere de concentratie en marktsegmentatie van de detailhandel en de distributiesectoren in de EU zal onderzoeken, en zal eind 2008 een eerste verslag over de situatie indienen. De resultaten hiervan zullen met name bijdragen aan het toezicht op de detailhandelssector in het kader van de evaluatie van de interne markt. De Commissie zal daarnaast ten aanzien van deze kwesties nauw blijven samenwerken met de nationale mededingingsautoriteiten en moedigt de lidstaten die een restrictieve regulering van de detailhandel hervormen of voornemens zijn te hervormen aan, hun inspanningen voort te zetten.

(5) *Voorkomen dat maatregelen worden genomen die een versturende werking hebben.* Gezien de sterke weerslag van de inflatie van de prijzen van voedingsmiddelen op de koopkracht van huishoudens met een gering inkomen, wordt op dit ogenblik in verscheidene lidstaten onderzocht op welke wijze dit soort effecten – tijdelijk – kunnen worden verzacht. Waar gerichte maatregelen worden genomen om het effect van hogere voedselprijzen voor de armere bevolkingslagen te verzachten moet ervoor worden gezorgd dat zij geen versturend effect hebben. De Commissie zal ook deze ontwikkelingen nauwlettend volgen.

(6) *Speculatieve investeringen analyseren.* De Commissie zal de speculatieve activiteiten van beleggers in met goederen verbonden financiële markten en het effect ervan op de prijsontwikkeling nauwlettend in het oog houden.

b) Maatregelen ter verbetering van het aanbod van landbouwproducten op de langere termijn

(1) *De duurzaamheid van het EU-beleid ten aanzien van biobrandstoffen versterken.* Er zijn nadere analyses nodig om na te gaan in welke mate het door de EU overeengekomen streefcijfer (uiterlijk in 2020 10% biobrandstoffen in de vervoersector) de landbouwprijzen op de markt en het gebruik van de grond zal beïnvloeden. Simulaties laten echter zien dat verhoging van het aandeel van biobrandstof met 1% in 2005 tot 10% in 2020 een toename van 30 miljoen ton in het gebruik van grondstoffen betekent. Rekening houdend met bijproducten betekent dit een toename met 4 miljoen ton per jaar gedurende een periode van 15 jaar. Tegen 2020 zou dit een stijging van de prijzen van graan van circa 3 tot 6 %, 8 tot 10% van de prijzen van koolzaad en van 15% voor zonnebloemzaad ten opzichte van 2006 kunnen betekenen, ervan uitgaande dat 30% van het aanbod wordt gedekt door biobrandstoffen van de tweede generatie. Deze gevolgen zullen echter beperkt zijn door het toenemend gebruik van biobrandstoffen van de tweede generatie, dat door het beleid van de EU wordt aangemoedigd. Deze biobrandstoffen worden geproduceerd op basis van andere grondstoffen dan voedingsgewassen en kunnen niet alleen niet alleen op basis van energiegewassen, maar ook op basis van andere basisstoffen worden geproduceerd zoals gerecycleerde plantaardige oliën, dierlijk vet, bijproducten van de houtsector, bosbouwafval, vaste afvalstoffen en grassen.

(2) **Bevorderen van de duurzame productie van biobrandstoffen op international niveau.** Steeds vaker wordt het EU-beleid inzake biobrandstoffen gezien als deel van een algemene tendens om de productie van biobrandstoffen te stimuleren. Dit soort proactief beleid inzake biobrandstoffen bestaat met name in de VS, Brazilië, India, China en andere landen. Op basis van de bestaande strategieën wordt verwacht dat uiterlijk in 2016 het percentage bouwland in de Verenigde Staten waarop graan wordt verbouwd voor de productie van bio-ethanol 43% zal bereiken van het totale bouwlandoppervlak waarop in 2004 graan is geoogst. In een aantal analyses wordt aangetoond dat aan de vraag naar biobrandstoffen mogelijk niet zal worden voldaan door de ruime mogelijkheden voor vergroting van de productiviteit te benutten, maar veeleer door het verplaatsen van voedingsgewassen. Om te voorkomen dat dit risico in de EU werkelijkheid wordt, neemt een programma voor de duurzaamheid van biobrandstoffen in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake hernieuwbare energie een centrale plaats in; hierin zijn broeikasgaseffecten, biodiversiteit en de gevolgen van het grondgebruik in aanmerking genomen. In het programma is ook een regelmatig toezicht en verslaglegging voorzien over een hele reeks economische en sociale gevolgen en gevolgen op milieugebied, waaronder de positieve en negatieve effecten voor de voedselzekerheid. Het voorgestelde programma zal zowel op in de EU geproduceerde als op ingevoerde biobrandstoffen van toepassing zijn en is geheel verenigbaar met de verplichtingen van de EU in het kader van internationale handelsregels. Door de aanvaarding van soortgelijke duurzaamheidscriteria door gebruikers en producenten van biobrandstoffen buiten de EU te stimuleren en door de ontwikkeling op mondiaal niveau van biobrandstoffen van de tweede en derde generatie actief te ondersteunen kan de EU een belangrijke bijdrage aan de toekomstige ontwikkeling van biobrandstoffen leveren.

(3) **Versterking van het landbouwonderzoek en verwerving van daarmee verwante kennis** om de duurzame groei van de productiviteit in de landbouw, zowel in Europa als in ontwikkelingslanden, te versterken, bijvoorbeeld dankzij nieuwe soorten gewassen en verbeterde teeltsystemen, met een grotere en stabielere opbrengst, efficiënter watergebruik, een grotere weerstand tegen ziekten en belasting van het milieu en een geringere behoefte aan bestrijdingsmiddelen. De Commissie zal de coördinatie tussen de lidstaten blijven faciliteren en zal in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek ook mogelijkheden voor onderzoek in samenwerkingsverband tussen Europa en de ontwikkelingslanden blijven bieden. Daarnaast zal zij het internationaal agrarisch onderzoekssysteem (in het bijzonder de Consultative Group on International Agricultural Research, GCRAI), dat op dit ogenblik circa 32,5 miljoen euro belooft, krachtig blijven ondersteunen met het oog op een verdubbeling van dit bedrag vanaf 2008 om in de komende drie jaar een gemiddelde van 63 miljoen euro per jaar te bereiken.

(4) **Een open doch waakzame strategie ten aanzien van GGO's aanhouden.** De teelt van GGO's blijft zich in derde landen verder uitbreiden, terwijl de vraag naar sojabonen en sojameel toeneemt, ook in de EU, waar de veeteelt in sterke mate afhankelijk is van de invoer van plantaardige eiwitten, voornamelijk sojabonen en daarvan afgeleide producten. De teelt van GGO's is in Europa beperkt, ongeacht of deze bestemd is voor de productie van veevoeder of voor de productie van biobrandstof, maar breidt zich daarentegen op mondiaal niveau snel uit. Overeenkomstig het EU-rechtskader is alvorens GGO's op de markt mogen worden gebracht een vergunning vereist op basis van doeltreffende en wetenschappelijke criteria; de EU beschikt aldus over een streng vergunningensysteem. De Commissie zal deze wetgeving ten uitvoer blijven leggen en vergunningsaanvragen behandelen en zal daarbij gelet op de huidige omstandigheden overeenkomstig de in de regelgeving vastgelegde procedures bijzondere aandacht besteden aan de invoer van diervoeders.

(c) Maatregelen om de gevolgen van de crisis op internationaal niveau te beheersen

(1) Een open handelsbeleid blijven bevorderen en toewerken naar een spoedige afsluiting van de ontwikkelingsagenda van Doha. De Doha-ronde biedt aanzienlijke potentiële voordelen voor ontwikkelingslanden in de vorm van nieuwe marktkansen die eraan zouden bijdragen extra exportinkomsten te genereren, de landbouwproductie te stimuleren en toegang tot voedingsmiddelen te faciliteren, waardoor de gevolgen van de huidige stijgingen van de voedselprijzen worden verzacht. De EU heeft al op autonome wijze toegang met vrijdom van douanerechten en quota verleend aan de minst ontwikkelde landen. Deze aanpak is nu in het kader van de economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) naar de ACS-landen uitgebreid. De kwestie van het negatieve effect van de uitvoerbeperkingen moet op de komende bijeenkomsten van de WTO over dit onderwerp en in andere internationale fora ter sprake worden gebracht.

(2) Klaarstaan om de verbintenissen van de EU op humanitair vlak na te komen en de bijdrage versterken van de EU aan de inspanningen op mondiaal niveau om het effect van de crisis op de armste bevolkingen aan te pakken. De belangrijkste internationale organisaties (WVP, FAO, Wereldbank, IMF) waarschuwen voor de dreiging van een humanitaire crisis die niet door een wereldwijd voedseltekort zou kunnen worden veroorzaakt maar door verslechtering van de toegang voor de allerarmste bevolkingen ter wereld tot voeding. Het effect van de stijging van de voedselprijzen op voedselhulp is slechts ten dele door de stijging van het niveau van de donormiddelen opgevangen. Het WVP heeft gevraagd om aanvullende financiële hulp van circa 750 miljoen dollar om de voedselhulp voor de in 2008 geplande humanitaire en ontwikkelingsprojecten in stand te houden, welke doelstelling slechts ten dele is bereikt. Andere VN-organen, het Rode Kruis en de NGO's hebben op soortgelijke wijze te maken met een stijging van hun operationele kosten. De kloof tussen de beschikbare middelen zal vermoedelijk nog groter worden en de steeds hogere kosten van de operaties zullen verder stijgen. In 2008 heeft de Commissie tot dusverre 333 miljoen euro voor hulp op korte termijn bijeengebracht. De Commissie zal de ontwikkeling van de behoeften voor humanitaire hulp nauwlettend in het oog houden en gaat na op welke wijze extra middelen voor de lopende en geplande acties en voor onvoorziene humanitaire hulp tussen 2008 en 2010 kunnen worden verkregen.

(3) De structurele oplossingen op middellange en langere termijn via het ontwikkelingsbeleid van de EU ondersteunen. Op de langere termijn zal alleen versterking van de strategieën en de investeringen ten behoeve van plattelandontwikkeling, voedselzekerheid en landbouw een oplossing voor het probleem van het aanbod in de ontwikkelingslanden kunnen bieden. De programma's voor ontwikkelingssamenwerking van de EU zullen deze doelstelling steunen. Plattelandontwikkeling, landbouw en/of voedselzekerheid zijn al door een toenemend aantal Afrikaanse landen (22) aangewezen als sectoren waarop hulp uit hoofde van het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (2008-2013) moet worden geconcentreerd. De communautaire hulp op dit gebied zal in de komende vijf jaar mogelijk circa 3,5 miljard euro bereiken. Het thematische programma voor voedselzekerheid steunt acties op mondiaal, continentaal en regionaal niveau om de voedselzekerheid voor de armste bevolkingsgroepen te verbeteren, die de samenhang, complementariteit en continuïteit van de maatregelen van de Gemeenschap waarborgen, onder meer op het gebied van de overgang van hulp naar ontwikkeling. De oplossingen die in het kader van de ontwikkelingssamenwerking worden voorgesteld zouden langs twee lijnen kunnen lopen: enerzijds de ondersteuning van veiligheidsnetten, waaronder de rechtstreekse overdracht van middelen (contanten) ten behoeve van de arme (stads- en plattelands-) bevolking opdat deze het hoofd kan bieden aan de schokken en de aanhoudend hoge prijzen; en anderzijds in de

ontwikkelingsprogramma's een hogere prioriteit geven aan de landbouw en maatregelen nemen om, met name bij kleine landbouwers, verhoging van de productiviteit te bevorderen. Op een reactie aan de aanbodzijde die van de ontwikkelingslanden zelf uitgaat te ondersteunen, moet worden geïnvesteerd om voor de sector een gunstig klimaat te waarborgen, met name in de plattelandsinfrastructuur, en zijn daarnaast hervormingen vereist in het landbouwbeleid, de instellingen en de systemen voor de exploitatie van de grond. Uitbreiding van de investeringen in de programma's voor landbouwonderzoek is daarnaast van fundamenteel belang om de productiviteit van de landbouw te vergroten en op de middellange of lange termijn voedselzekerheid te bereiken.

(4) Een gecoördineerde bijdrage van de EU aan de respons van de internationale gemeenschap bevorderen. De EU geeft haar volledige steun aan de initiatieven die onlangs onder auspiciën van de Verenigde Naties van start zijn gegaan en stimuleert verdere maatregelen waarmee een efficiënte multilaterale respons wordt beoogd waarbij overlappingsen worden voorkomen, maximale doeltreffendheid wordt gewaarborgd en op het ontstaan van soortgelijke situaties in de toekomst wordt geanticipeerd. Een gecoördineerde aanpak tussen de EU en haar lidstaten is vereist om complementariteit en verdeling van de taken te waarborgen.

(5) Indien de stijgingen van de prijzen van levensmiddelen en basisproducten aanhouden, kan dit de veiligheid zowel op mondiaal vlak als in de EU beïnvloeden, met name de dreiging van conflicten over de beperkte beschikbare middelen en intensivering van migratie. Deze kwestie moet dan ook bij de huidige herziening van de Europese veiligheidsstrategie van 2003 in aanmerking worden genomen.

8. CONCLUSIES

De Europese Commissie zal de ontwikkeling van de situatie en de oorzaken van de stijging van de voedselprijzen in het oog blijven houden. Zij verzoekt de Europese Raad de in deze mededeling vervatte beleidsvoorstellen te onderschrijven en zich daarop te baseren om de stijging van de prijzen van voedingsmiddelen in de EU en op internationaal niveau aan te pakken.