

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.5.2008
KOM(2008) 321 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Nousevien elintarvikehintojen haasteeseen vastaaminen
Suunta EU:n toimille**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Useiden maataloushyödykkeiden hintojen äkillinen ja jyrkkä nousu	3
3.	Korkeiden elintarvikehintojen perimmäiset syyt: tilapäiset ja rakenteelliset tekijät ...	4
4.	Keskipitkän aikavälin näkymät	6
5.	Vaikutus EU:ssa	6
6.	Maailmanlaajuiset vaikutukset	8
7.	EU:n ratkaisuun sisältyvät toimet	9
8.	Päätelmät	13

1. JOHDANTO

Elintarvikkeiden reaalihinnat ovat 30 vuoden ajan laskeneet sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti. Tämä suuntaus on viime kuukausien aikana kääntynyt maataloushyödykkeiden maailmanmarkkinahintojen äkillisten ja jyrkkien nousujen vuoksi.

Hintojen äkillinen nousu koskee samanaikaisesti useita hyödykkeitä: viljan, lihan ja maitotuotteiden hintojen nousu alle vuodessa on ollut kaksi- tai jopa kolmenumeroista. Hintojen nousun suuruus ja äkillisyys on johtanut makrotalouden epätasapainoon kaikkialla maailmassa. Kehitysmaat ja heikoimmassa asemassa olevat väestönosat ovat kärsineet kohtuuttomasti. Miljoonat köyhyysrajalla elävät ihmiset joutuvat kärsimään nälästä ja aliravitsemuksesta.

Unionin sisällä elintarvikehintainflaatio nousi 7 prosenttiin maalikuussa 2008. Huimasti nousevien elintarvikehintojen lisäksi samanaikainen energian kallistuminen on pahentanut eurooppalaisten kuluttajien tilannetta. Kotitalouksien ostovoima on pienentynyt. Eniten tästä tilanteesta kärsivät ne 16 prosenttia eurooppalaisista, jotka elävät köyhyysrajan alapuolella.

2. USEIDEN MAATALOUSHYÖDYKKEIDEN HINTOJEN ÄKILLINEN JA JYRKKÄ NOUSU

Maataloushyödykkeiden reaalihintojen kolme vuosikymmentä kestänyt laskusuuntaus kääntyi vuonna 2006, kun useiden hyödykkeiden hinnat alkoivat nousta tasaisesti. Hinnat nousivat dramaattisesti vuoden 2007 jälkipuoliskolla ja olivat ennätystasolla vuoden 2008 ensimmäisten kuukausien aikana.

Hintojen nousu oli jyrkkää ja koski samanaikaisesti useita hyödykkeitä. Syyskuun 2006 ja helmikuun 2008 välisenä aikana maataloushyödykkeiden dollareina ilmaistut maailmanmarkkinahinnat nousivat 70 prosenttia. Erityisen voimakkaasti nousivat vehnän, maissin ja riisin sekä maitotuotteiden hinnat¹. Viitehinnat maailmanmarkkinoilla olivat helmikuun 2008 alussa vuoden 2007 samaan kuukauteen verrattuna seuraavaa tasoa: Yhdysvaltojen vehnä +113 prosenttia ja EU:n vehnä +93 prosenttia; Yhdysvaltojen soijapavut +83 prosenttia; Thaimaan riisi +52 prosenttia ja Yhdysvaltojen maissi +24 prosenttia. Helmikuun jälkeen riisin viitehintaa (Thaimaan vientihinta) on kaksinkertaistunut ja ylitti 1 000 Yhdysvaltain dollaria/tonni huhtikuun lopussa. Myös lihan, esimerkiksi siipikarjan lihan, ja kasvisöljyjen hinnat ovat nousseet voimakkaasti. Euroopassa vehnän hinnat nousivat 96 prosenttia ja maitotuotteiden hinnat 30 prosenttia syyskuun 2006 ja helmikuun 2008 välisenä aikana.

Viime aikoina suuntauksen on havaittu kääntyneen laskuun seurauksena viljan ja maitotuotteiden hintojen laskusta. Ennätystasoihin verrattuna vehnän hinta laski EU:ssa 25 prosenttia ja voin hinta 35 prosenttia. Riisin hinta jatkaa nousuaan osittain seurauksena merkittävien riisintuottajamaiden kuten Vietnamin, Thaimaan, Intian ja Kiinan kotimaisen pulan välttämiseksi asettamista vientirajoituksista. Tilanteen epävakauden ja suuntausten ristiriitaisen luonteen vuoksi hinnankehitystä seurataan tulevana kuukausina tiiviisti.

¹ Joiden hyödykkeiden, esimerkiksi sokerin, hinnat ovat laskeneet jatkuvasti.

3. KORKEIDEN ELINTARVIKEHINTOJEN PERIMMÄISET SYYT: TILAPÄISET JA RAKENTEELLISET TEKIJÄT

Havaitut hintojen muutokset ovat seurausta rakenteellisten ja tilapäisempien tekijöiden mutkikkaasta yhdistelmästä. Vaikka ollaan yksimielisiä siitä, mitkä tekijät ovat merkityksellisiä, niiden suhteellisesta merkityksestä on erilaisia mielipiteitä. Lisäksi se, missä määrin kukin tekijä vaikuttaa hintojen nousuun, vaihtelee hyödykkeittäin ja alueittain. Syyt vehnän ja riisin hintojen nousuun poikkeavat huomattavasti syistä maissin ja soijan hintojen nousuun. Vehnän ja riisin hintoihin vaikuttavat voimakkaasti tarjontapuolen tekijät. Maissin ja soijan osalta kysynnän kasvulla on ollut suuri rooli. Tarjontapuolen tekijät näyttävät vaikuttaneen enemmän hintoihin kuin kysynnän kasvu.

Kun tarkastellaan rakenteellisia syitä markkinamuutoksiin, viime vuosina *voidaan havaita peruselintarvikkeiden ja korkeamman lisäarvon elintarvikkeiden kysynnän kasvaneen tasaisesti nousevan talouden maissa kuten Kiinassa, Brasiliassa ja Intiassa.* Tämä on seurausta ennätys suuresta talouskasvusta, kaupungistumisesta ja ruokailutottumusten muuttumisesta (erityisesti lihan osalta, esimerkiksi kiinalaiset kuluttajat syövät nykyisin 50 kiloa lihaa vuodessa verrattuna ainoastaan 20 kiloon vuonna 1985). Laajemmin tarkasteltuna maailman väestömäärän kasvu erityisesti kehitysmaissa on myös vaikuttanut elintarvikkeiden kysynnän kasvuun.

Myös korkeat energiahinnat vaikuttavat maataloustuotteiden hintoihin. Joidenkin analyytikkojen mukaan nousevat energiahinnat vaikuttavat enemmän elintarvikehintoihin kuin maataloushyödykkeiden hintojen nousu. Ne vaikuttavat elintarvikehintoihin suoraan nostamalla tuotannontekijöiden kuten lannoitteiden, torjunta-aineiden ja dieselin hintoja sekä jalostus- ja kuljetuskustannuksia. Tyypilannoitteet ovat kallistuneet 350 prosenttia vuodesta 1999 pitkälti polttoainekustannusten vuoksi. Myös rahtikustannukset ovat nousseet merkittävästi. Raakaöljyn nopea hinnannousu myös lisää välillisesti biopolttoaineiden kysyntää, sillä se tekee niistä varteenotettavan vaihtoehdon fossiilisille polttoaineille.

Maataloushyödykkeiden kysyntään vaikuttaa myös *vaihtoehtoisten myyntikanavien syntyminen, erityisesti biopolttoaineiden markkinoilla.* Komission tutkimusten perusteella EU:n nykyisellä biopolttoaineiden tuotannolla on vähäinen vaikutus elintarvikkeiden maailmanmarkkinahintoihin, sillä biopolttoaineisiin käytetään alle yksi prosentti EU:n viljatuotannosta. Eurooppa-neuvosto on asettanut tavoitteeksi, että biopolttoaineiden osuus liikennepolttoaineista on 10 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Koska kyse on näin pitkästä ajasta, on epätodennäköistä, että tällä olisi voinut olla vaikutusta nykyisiin hintoihin, ja komission ehdottamat kestävyyskriteerit lieventävät vaikutusta tulevaisuudessa. Toisaalta Yhdysvaltojen harjoittamalla ennakoivalla politiikalla on ollut tuntuva vaikutus maissimarkkinoilla, mutta toistaiseksi sillä on yleisesti ottaen ollut suhteellisen vähäinen vaikutus korkeisiin elintarvikehintoihin. Yhdysvaltojen bioetanolin tuotannon arvioidaan käyttävän noin 25 prosenttia kansallisesta maissin tuotannosta.

Eräät rakenteelliset tekijät alentavat myös tarjontapotentialiaa. Näitä ovat *ruokaviljasatojen kasvun hidastuminen*, joka on koskenut erityisesti eurooppalaisia tuottajia mutta heijastaa osittain myös vuosia kestänyttä liian vähäistä investointia maatalouteen kehitysmaissa.

Lisäksi *ilmastonmuutosta* koskevan analyysin mukaan epätavalliset sääilmiöt muuttuvat todennäköisesti voimakkaammiksi. Tämä saattaa aiheuttaa maataloustuotannon epävakaisuutta säästä aiheutuvien tuotantovajeiden vuoksi.

Rakenteelliset tekijät voivat johtaa pitempiaikaiseen mutta asteittaiseen markkinatasapainon muutokseen, kun taas tilapäiset tekijät ovat vahvistaneet muutosten suuntaa ja nopeutta ja aiheuttaneet äkillisiä hintojen muutoksia.

Huonot sääolosuhteet ovat koetelleet useita suuria tuottaja- ja viejämaita ja johtaneet poikkeuksellisen heikkoihin satoihin. Esimerkiksi Australia on kärsinyt kuivuudesta kolmesti kuuden viimeisimmän satokauden aikana, ja tuotanto laski 50 prosenttia vuonna 2006. Säästä johtuva viljan tuotantovaje oli Pohjois-Amerikassa, Euroopassa ja Australiassa vuonna 2006 yli 60 miljoonaa tonnia. Tämä on neljä kertaa enemmän kuin viljan käyttö lisääntyi etanolin valmistuksessa kyseisissä maissa. Koska kansainväliset varastot ovat perinteisesti olleet pieniä, varastojen vapauttaminen ei ole pehmentänyt maataloushyödykkeiden hintojen äkillistä nousua. YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön FAO:n ennusteen mukaan maailman viljavarastojen odotetaan laskevan alhaisimmalle tasolle 25 vuoteen vuonna 2007/2008, jolloin ne laskevat 405 miljoonaan tonniin. Tämä merkitsee 21 miljoonan tonnin tai viiden prosentin laskua jo alentuneesta edellisvuoden tasosta. EU:n interventiovarastot on käytetty loppuun.

Myös rahoitusmarkkinoiden kehityksellä on ollut vaikutusta. Keinottelevat sijoittajat ovat rahoitusmarkkinakriisin jälkeen lisänneet hyödykkeisiin liittyvillä rahoitusmarkkinoilla toimia hintariskeiltä suojautumiseksi tai ylimääräisen likviditeetin käyttämiseksi. Nämä toimet ovat johtaneet suurempiin hintamuutoksiin ja epävakauten hyödykkeiden futuuri- ja spot-markkinoilla ja vahvistaneet taustalla olevia hintamuutoksia. Niiden vaikutus hintojen muodostumiseen pitkällä aikavälillä ei ole selvä.

- ***Yhdysvaltain dollarin heikkeneminen*** on myös osaltaan nostanut hintoja. Valuuttakurssivaikutukset ovat pahentaneet hinnannousujen epätasaista vaikutusta. Niissä maissa, joiden valuutat on sidottu euroon (esimerkiksi CFA-frangia käyttävät Länsi- ja Keski-Afrikan maat), kielteiset vaikutukset ovat hieman pienemmät. Erityisesti hintojen noususta kärsivät ne maat, joiden valuutat heikkenevät.
- ***Jotkin viejamaat ovat vastanneet nouseviin hintoihin rajoittavalla vientipolitiikalla.*** Intia on ottanut käyttöön vientikieltoja, Vietnam ja Thaimaa riisin vientirajoituksia, Indonesia palmuöljyn vientiveroja ja Kazakstan vehnän vientikiellon. Tällaisten verojen ja vientikieltojen tarkoituksena on suojella kotimaan markkinoita lyhyen aikavälin tuotantovajeilta ja hintashokeilta. Ne kuitenkin kiristävät entisestään tilannetta kansainvälisillä maataloustuotteiden markkinoilla erityisesti elintarvikkeiden tuontia harjoittavien kehitysmaiden vahingoksi. Keskipitkällä aikavälillä tällaiset rajoitukset lähettävät väärän markkinasignaalin ja pienentävät maanviljelijöiden kannustimia investoida ja lisätä tuotantoa. Lisäksi ne johtavat epätasaapainoon alueellisilla markkinoilla.

Näiden kehityssuuntausten vaikutus maataloustuotteiden hintoihin yhdistyy maataloustuotteiden tarjonnan ja kysynnän suhteelliseen joustamattomuuteen lyhyellä aikavälillä. Maataloustuotanto on kausiluonteista, ja markkinasignaalien ja tuottajien vastauksen välillä on viive. Viime vuosina maatalousinvestointien määrä kehitysmaissa on ollut riittämätön. Suhteellisen pieni osuus maailmanlaajuisesta tuotannosta päättyy maataloustuotteiden maailmanmarkkinoille (maailman vehnän tuotannosta myydään 16 prosenttia, maitotuotteiden tuotannosta 8 prosenttia ja riisin tuotannosta 7 prosenttia), ja yhä suurempi osa siitä tulee pienestä määrästä viejämaita.

4. KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN NÄKYMÄT

Suhdannevaihtelut vaikuttavat maataloustuotteiden hintoihin. Viime vuosikymmenen aikana ne ovat useita kertoja nousseet ennätystasolle. Olennainen kysymys on, riittääkö seuraava hintojen laskeminen pyyhkimään pois aikaisemmat korotukset, vai olemmeko siirtymässä aikakaudelle, jolla maataloushyödykkeiden hinnat ovat alituisesti korkeammalla tasolla.

Kaikki analyysit osoittavat, että korkeat elintarvikehinnat eivät ole tilapäinen ilmiö, vaan hinnat pysyvät keskipitkällä aikavälillä korkeina, vaikkeivät ne mahdollisesti nousekaan viime aikoina saavutetuille ennätystasoille. Viimeaikainen hyödykkeiden hintojen nousu on yhdistetty eräisiin tilapäisiin tekijöihin, erityisesti säästä johtuviin tuotantovajeisiin. Näin ollen paluun keskimääräisiin satoihin pitäisi helpottaa tiukkaa tilannetta maatalousmarkkinoilla ja alentaa elintarvikkeiden hintoja. Koska jotkin taustalla olevat tekijät ovat kuitenkin rakenteellisia ja kestäviä, dynaamisen kysynnän kasvun ja tuotannon lisääntymisen välillä on todennäköisesti jatkuva epätasapaino.

Kaiken kaikkiaan tämä merkitsee sitä, että elintarvikehinnat tuskin laskevat kriisiä edeltävälle tasolle lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. FAPRI:n ja OECD:n ennusteiden mukaan hyödykkeiden nimellishinnat olisivat keskipitkällä aikavälillä keskimääräisesti kymmenen viime vuoden aikana vallinnutta tasoa korkeammalla tasolla, vaikka palattaisiin tavanomaisiin sääolosuhteisiin ja tavanomaiseen tuotantoon. Mahdollinen lyhytaikainen lasku ei todennäköisesti olisi kestävä.

Teknologian kehitys, satojen parantuminen ja tuotantoalueen laajentuminen voivat auttaa vastaamaan lisääntyneeseen kysyntään ja heikentää hintainflaatiota. Vaikka sääolosuhteiden oletettaisiin pysyvän jatkuvasti suotuisina, useat tekijät rajoittavat sitä, kuinka nopeasti tuotanto voi nousta kysynnän tasolle. Tuottavuuden parantamista rajoittavat sellaiset tekijät kuin käytettävissä oleva maa-alueet ja vesivarat, maatalouden tuotannontekijöiden hinnat, teknologiset innovaatiot sekä investoinnit.

5. VAIKUTUS EU:SSA

Hyödykkeiden nousevat hinnat ovat johtaneet korkeampaan elintarvike- ja kuluttajahintainflaatioon EU:ssa. Kuluttajahintainflaatio oli EU:ssa 1,9 prosenttia elokuussa 2007, ja se nousi 3,8 prosenttiin maaliskuussa 2008. Elintarvikehintainflaatio (alkoholia ja tupakkaa lukuun ottamatta) nousi 2,7 prosentista 6,9 prosenttiin. Samoin energia-alan inflaatio kiristyi -0,6 prosentista 10,9 prosenttiin.

Seuraavat kolme tekijää ovat kuitenkin rajoittaneet muutoksen näkymistä kuluttajahinnoissa: i) euron arvonnousu, ii) maatalouden raaka-aineiden pienenevä osuus elintarvikkeiden tuotantokustannuksista verrattuna energia- ja työvoimakustannuksiin (pääasiassa seurausta jalostusasteen noususta) ja iii) elintarvikkeiden pieni osuus kotitalouksien kokonaismenoista (nykyisin 27 jäsenvaltion EU:n keskivertokotitalous kuluttaa noin 14 prosenttia kokonaistuloistaan ruokaan). Elintarvikeketjun kilpailurakenne, kuten vähittäismyynti- ja jakelualan keskittymisaste, on myös voinut vaikuttaa raaka-aineiden hintojen nousun siirtymiseen kuluttajille vaihtelevassa laajuudessa ja tahdissa eri jäsenvaltioissa.

Leivän tapauksessa raaka-aineen eli vehnän hinta on vain viisi prosenttia tuotannon kokonaiskustannuksista, ja suurimmat kustannustekijät ovat työvoima, energia ja pääoma.

Inflaatio on vaikuttanut enemmän jalostettuihin elintarvikkeisiin (joiden osalta raaka-aineiden hintojen merkitys on pienempi) ***kuin jalostamattomiin elintarvikkeisiin*** (kuten hedelmät, vihannekset ja myös liha). Jalostettujen elintarvikkeiden (mukaan lukien esimerkiksi luokat 'Leipä ja viljatuotteet' sekä 'Maito, juusto ja kananmunat' mutta ilman alkoholia ja tupakkaa) inflaatio kiristyi EU:ssa vuoden 2007 heinäkuun 2,3 prosentista 9,4 prosenttiin maaliskuussa 2008. Myös jalostamattomien elintarvikkeiden inflaatio kiristyi vuoden 2007 syyskuun 2,6 prosentista 4,2 prosenttiin maaliskuussa 2008. Inflaation kiristyminen oli asteittaisempaa ja pienempää kuin jalostettujen elintarvikkeiden tapauksessa. Jalostettuihin elintarvikkeisiin on kohdistunut jalostamattomia elintarvikkeita suurempi vaikutus siitä syystä, että jalostetuissa elintarvikkeissa käytettävät raaka-aineet ovat haavoittuvia hinnannousuille (sekä elintarvikkeiden että muiden tuotannontekijöiden kuten energian hinnannousuille) kun taas jalostamattomien elintarvikkeiden kuten vihannesten, hedelmien ja kalan hinnat eivät ole nousseet. Lihan osalta tämä voidaan selittää viljan hinnan noususta johtuvien korkeampien rehukustannusten ja seurauksena olevan lihan tuottajahintojen nousemisen välisellä viiveellä.

Alalla suoritettujen analyysien mukaan kuluttajien elintarvikemenojen keskimääräinen nousu 27 jäsenvaltion EU:ssa seurauksena maataloustuotteiden hintojen noususta helmikuun 2007 ja helmikuun 2008 välisenä aikana on viisi prosenttia. Tämä laskee EU:n keskivertokotitalouden ostovoimaa 0,7 prosenttia.

Elintarvikkeiden hinnannousun vaikutus on vaihdellut jäsenvaltioissa ja eri yhteiskuntaluokissa kunkin jäsenvaltion sisällä. Muutokset voidaan yhdistää jäsenvaltioiden välisiin eroihin markkinarakenteissa, kulutustottumuksissa, tulotasoissa ja kotitalouksien elintarvikemenoissa. Elintarvikkeiden hinnat nousivat EU-15:n jäsenvaltioissa noin 5–7 prosenttia, mutta nousu oli paljon suurempaa uusissa jäsenvaltioissa (21,8 prosenttia Bulgariassa ja 17 prosenttia Virossa). Samanaikaisesti elintarvikemenojen osuus kotitalouksien menoista on niissä suurempi. Osuus kotitalouksien menoista vaihtelee Yhdistyneen kuningaskunnan 9,06 prosentista Romanian 41,87 prosenttiin. Lisäksi köyhin 20 prosenttia kotitalouksista kuluttaa paljon suuremman osuuden tuloistaan ruokaan. Esimerkiksi Romaniassa tämä osuus on 56,8 prosenttia, Liettuassa 43,4 prosenttia, Bulgariassa 42 prosenttia, Latviassa 38,2 prosenttia, Slovakiassa 30,7 prosenttia ja Unkarissa 27,2 prosenttia. Myös joissakin suuremman tulotason maissa köyhimpien kotitalouksien elintarvikkeisiin kuluttama osuus tuloista on paljon suurempi kuin keskivertokotitalouksien (Italiassa 27 prosenttia, Espanjassa 23,8 prosenttia, Sloveniassa 19,9 prosenttia, Kreikassa 20,2 prosenttia, Kyproksessa 22,6 prosenttia, Irlannissa 16,2 prosenttia ja Saksassa 14 prosenttia).

Nousevat hinnat ovat vaihtelevissa määrin hyödyttäneet EU:n maanviljelijöitä tietyillä aloilla. Viljantuottajat hyötyvät korkeista hinnoista, kun taas karjankasvattajat kärsivät nousevien reuhintojen vuoksi. Maidontuottajat ja -jalostajat eivät myöskään pysty hyötymään täysimääräisesti maailmanmarkkinahintojen noususta, koska sovellettavat kiintiöjärjestelmät rajoittavat tuotannon lisäämistä.

6. MAAILMANLAAJUISET VAIKUTUKSET

Nousevilla elintarvikehinnoilla voi olla vaihtelevia vaikutuksia kehitysmaihin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Viimeaikaiset väkivaltaiset mielenosoitukset ja elintarvikkeisiin liittyvät mellakat Latinalaisessa Amerikassa, Afrikassa ja Aasiassa osoittavat, että maailman köyhimpään väestöön kohdistuvat vaikutukset ovat välittömiä ja odottamattomia ja vaarantavat vuosituhattavoitteen eteen tehdyn vuosien työn. Pidemmällä aikavälillä hintojen nousu voi tarjota joidenkin kehitysmaiden maatalousyhteisöille mahdollisuuden päästä pois köyhyydestä. Tarkempi analyysi osoittaa vaikutusten vaihtelevan huomattavasti sekä eri maiden välillä että maiden sisällä.

Pahiten kriisistä kärsivät kehitysmaat, jotka ovat elintarvikkeiden nettotuojia, kuten Afrikan maat, mutta myös Filippiinit, Indonesia ja Kiina. Hintojen nousu vaikuttaa herkimmin elintarvikeavusta riippuvaisiin maihin, jotka ovat myös energian tuojia. FAO:n² mukaan maailman köyhimmille maille viljan tuonnista aiheutuvan laskun ennustetaan nousevan 56 prosenttia vuosina 2007–2008 sen noustua jo 37 prosenttia vuosina 2006–2007. Elintarvikepulasta kärsivissä Afrikan maissa, joissa tulotaso on alhainen, viljalaskun ennustetaan nousevan 74 prosenttia. Koska elintarvikkeiden osuus näiden maiden kuluttajahintakorista on merkittävä, elintarvikkeiden korkeampien hintojen täysimääräinen siirtyminen vähittäishintoihin merkitsee korkeampaa inflaatiota, jolla saattaa olla kielteisiä makrotaloudellisia vaikutuksia vakauteen ja/tai kasvuun, kun joudutaan turvautumaan tiukempaan rahapolitiikkaan.

Kun asiaa tarkastellaan maailmanlaajuisesti, elintarvikkeiden nettoviejätmaat kuuluvat voittajien ryhmään. Periaatteessa nettoviejät hyötyvät edelleen paremmasta vaihtosuhteesta. Viljakasvien korkeat maailmanmarkkinahinnat hyödyttävät esimerkiksi Yhdysvaltoja (joka vie vehnää, maissia, riisiä ja soijaa), Brasiliaa (joka vie maissia, riisiä ja soijaa), Kanadaa (joka vie vehnää ja rapsia), Paraguayta (joka vie maissia ja soijaa), Uruguayta (joka vie maissia, riisiä ja soijaa), Venäjää (joka vie vehnää), Thaimaata (joka vie riisiä ja maniokkia), Vietnamia (joka vie riisiä) sekä Australiaa. Jotkut näistä maista ovat kuitenkin ottaneet käyttöön vientirajoituksia säilyttääkseen kotimaisten elintarvikkeiden hinnat alhaalla. Tähän ovat turvautuneet muun muassa Argentiina, Egypti, Intia, Pakistan, Kambodža ja Ukraina. Maailmassa 20 maata soveltaa vastaavanlaisia vientirajoituksia.

Harvat kiistävät sitä tosiasiaa, että nettovaikutus maailman köyhän väestön hyvinvointiin on kielteinen erityisesti lyhyellä aikavälillä. Kotitaloudet, jotka ovat elintarvikkeiden nettomyyjiä, voivat hyötyä hintojen noususta, kun taas elintarvikkeiden netto-ostajat kärsivät. Elintarvikehintainflaation kielteiset vaikutukset kohdistuvat sekä kaupunkien että maaseudun köyhään väestöön. Kehitysmaissa maaseudulla on paljon elintarvikkeiden netto-ostajia (vähäistä maataloutta harjoittavat viljelijät, maataloustyöntekijät, maataloutta harjoittamattomat kotitaloudet, maattomat kotitaloudet, jotka ovat riippuvaisia rahalähetyksistä jne.). Tämä ryhmä menettää enemmän kuin hyötyy. Kehitysmaissa köyhä kotitalous käyttää keskimäärin 50–60 prosenttia varoistaan elintarvikkeisiin ja 10 prosenttia energiaan. Jos esimerkiksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa sijaitsevassa kotitaloudessa käytetään elämiseen 5 Yhdysvaltain dollaria päivässä, tästä 3 dollaria kuluu elintarvikkeisiin, 0,5 dollaria energiaan ja 1,5 dollaria muihin menoihin. Jos elintarvikkeiden hinta nousee 50 prosenttia, tällaisen perheen täytyy vähentää päivittäisiä menojaan muuhun kuin

² FAO, Crop prospects and food situation, nro 2, huhtikuu 2008.

elintarvikkeisiin 1,5 dollarilla päivässä. Vaikka korkeammat hinnat eivät toistaiseksi ole lyhyellä aikavälillä johtaneet elintarvikepulaan, hintojen nousu on kuitenkin lisännyt köyhyyttä, aliravitsemusta ja tehnyt maista haavoittuvampia muille ulkoisille häiriöille. Maailmanpankin alustavien arvioiden mukaan elintarvikehintojen äkillinen nousu voi ajaa noin 100 miljoonaa ihmistä syvempään köyhyyteen.

Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä hintojen nousu tarjoaa maanviljelijöille uusia tulonhankkimismahdollisuuksia ja voi lisätä maatalouden osuutta talouskasvusta, vaikka useat tekijät voivat hidastaa tätä muutosta. Korkeat maataloustuotteiden hinnat houkuttelevat julkisiin ja yksityisiin investointeihin sekä sellaisten ohjelmien käyttöönottoon, joilla pyritään parantamaan tuottavuutta, kehittämään infrastruktuuria, laajentamaan tuotantoa marginaalisille maa-alueille ja tehostamaan maataloustuotteiden markkinoita. Tällä voi olla myönteisiä vaikutuksia kokonaistalouteen, sillä työvoiman kysyntä ja palkat saattavat nousta maaseudulla, muutto kaupunkeihin saattaa pysähtyä, köyhyys vähentyä ja elintarviketurva parantua. Useat tekijät voivat kuitenkin hidastaa näitä muutoksia. Useissa maissa valtio puuttuu maataloustuotantoon tavalla, joka ei kannusta tuottajia investointeihin ja tuotannon lisäämiseen. Vaikutusta on myös markkinoiden maantieteellisellä sijainnilla, markkinajärjestelyillä, tiedonpuutteella, elintarvikeketjun välikäsien vaikutusvallalla, siementen ja lannoitteiden hankkimiseen ja lainansaantiin liittyvillä vaikeuksilla sekä sillä, että investointi maatalousinfrastruktuuriin on ollut aikaisemmin vähäistä. Kaikilla näillä seikoilla on epäedullinen vaikutus pieniin maataloustuottajiin. Kestää kauan ennen kuin maatalouselinkeinossa tapahtuvat muutokset, jotka voivat luoda uusia mahdollisuuksia, hyödyttävät köyhiä ja lisäävät maataloustuotantoa.

7. EU:N RATKAISUUN SISÄLTYVÄT TOIMET

EU:n tasolla poliittisia aloitteita voidaan toteuttaa kolmella toisiaan täydentävällä toiminta-alueella:

- (a) toimet, joilla puututaan elintarvikehintojen äkillisen nousun lyhyen aikavälin vaikutuksiin ja pyritään lievittämään niitä
- (b) toimet, joilla lisätään maataloustuotteiden tarjontaa ja varmistetaan elintarviketurva pidemmällä aikavälillä
- (c) toimet, joilla tuetaan kansainvälisiä hankkeita hinnannousulla köyhään väestönsosaan olevien vaikutusten lievittämiseksi.

a) Toimet, joilla lievitetään hinnannousun vaikutuksia lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä

1) Seurataan hintakehitystä. Koska nykyiset hintasuuntaukset ovat vaihtelevia ja ristiriitaisia, komissio seuraa tiiviisti hintakehitystä EU:ssa ja muualla maailmassa sekä raportoi tilanteen kehittymisestä vuoden lopussa.

2) ***Sopeutetaan yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP).*** Viime aikoina on päätetty joistakin yhteisen maatalouspolitiikan markkinoiden hallintaan tehtävistä muutoksista, joilla lievitetään hinnannousun vaikutuksia. Interventiovarastot on myyty. Lisäksi viljamarkkinoiden poikkeuksellisen korkeaan hintatasoon on pyritty puuttumaan suoraan seuraavalla kolmella toimella: Syyskuussa 2007 neuvosto päätti poistaa maanviljelijöiltä vuoden 2008 osalta velvoitteen jättää kesannolle 10 prosenttia viljelyskelpoisesta maastaan. Joulukuun 20. päivänä 2007 neuvosto suostui yksimielisesti keskeyttämään viljojen tuontitullien soveltamisen lukuun ottamatta muutamaa tätä markkinointivuotta koskevaa poikkeusta (tosin tämän toimenpiteen vaikutus saattaa olla vähäinen, sillä voimassa olevat tullimaksut ovat jo alhaisia). Neuvosto on myös päättänyt nostaa maitokiintiötä 2 prosentilla vuodesta 2008.

Yleisesti ottaen tuotannosta irrotettu tulotuki ja yksittäisten markkinajärjestöjen uudistaminen ovat jo saaneet viljelijät reagoimaan paremmin markkinasignaaleihin. Tämän tiedonannon kanssa samaan aikaan hyväksytyyn maatalouden ”terveystarkastuksen” toimenpidepakettiin liittyy useita toimia, joilla pyritään edistämään samansuuntaista kehitystä ja purkamaan maatalousmarkkinoiden sääntelyä. Esimerkkejä toimista ovat kesannointivelvoitteen poistaminen sekä vähittäinen maitokiintiöiden nostaminen ja kiintiöiden mahdollinen poistaminen kokonaan vuonna 2015.

3) ***Tuetaan vähävaraisimpia henkilöitä.*** Komissio aikoo esittää uudistetun vähävaraisimpien henkilöiden elintarviketurvaa koskevan ohjelman. Vähävaraisimmille henkilöille suunnatusta nykyisestä elintarvikeapuohjelmasta, joka käynnistettiin vuonna 1987, on tarjottu vuosittain elintarvikeapua noin 300 miljoonan euron edestä, ja avunsaajia on ollut 13 miljoonaa 19 jäsenvaltiossa.

4) ***Selvitetään elintarvikeketjun toimintaa.*** Komissio perustaa työryhmän selvittämään elintarvikeketjun toimintaa EU:ssa. Tarkoitus on selvittää muun muassa elintarvikealan vähittäiskaupan ja jakeluportaan keskittymistä ja markkinoiden segmentoitumista. Tilanteesta annetaan ensimmäinen kertomus vuoden 2008 loppuun mennessä. Tuloksia voidaan hyödyntää etenkin yhteismarkkinakatsaukseen liittyvässä vähittäiskaupan tarkastelussa. Komissio myös jatkaa näihin asioihin liittyvää tiivistä yhteistyötä kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa ja kannustaa sellaisia jäsenvaltioita jatkamaan hankkeitaan, jotka ovat uudistaneet tai aikovat uudistaa vähittäiskaupan rajoittavaa sääntelyä.

5) ***Vältetään toimenpiteitä, joilla on vääristäviä vaikutuksia.*** Koska elintarvikehintainflaatiolla on suuri vaikutus tulotasoltaan alhaisten kotitalouksien ostovoimaan, useissa jäsenvaltioissa pohditaan, kuinka tällaisia vaikutuksia voitaisiin lieventää väliaikaisesti. Kun ryhdytään lyhyen aikavälin toimenpiteisiin, joilla on tarkoitus lieventää korkeiden elintarvikehintojen vaikutusta köyhimpään väestönosaan, vääristäviä vaikutuksia olisi pyrittävä välttämään. Komissio seuraa myös tätä kehitystä tiiviisti.

6) ***Tarkastellaan keinotteluun tähtääviä investointeja.*** Komissio seuraa tiiviisti keinotteluun tähtäävien sijoittajien toimintaa hyödykkeisiin liittyvillä rahoitusmarkkinoilla sekä kyseisen toiminnan vaikutusta hintavaihteluihin.

b) Toimet, joilla lisätään maataloustuotteiden tarjontaa pitkällä aikavälillä

1) ***Tuetaan kestävää EU:n biopolttoainepolitiikkaa.*** On suoritettava lisätutkimuksia sen selvittämiseksi, kuinka EU:n tavoite (biopolttoaineiden osuus liikennepolttoaineesta 10 prosenttia vuonna 2020) vaikuttaa maatalouden markkinahintoihin ja maankäyttöön. Ennustemallien mukaan biopolttoaineiden osuuden kasvu 1 prosentista 10 prosenttiin vuodesta 2005 vuoteen 2020 lisääi kuitenkin raaka-aineiden käyttöä 30 miljoonalla tonnilla. Kun sivutuotteet otetaan huomioon, tämä merkitsee 4 miljoonan tonnin vuosikasvua 15 vuoden ajan. Viljan hinta voi nousta noin 3–6 prosenttia, rapsin hinta noin 8–10 prosenttia ja auringonkukansiementen hinta noin 15 prosenttia vuodesta 2006 vuoteen 2020, kun oletetaan, että toisen sukupolven biopolttoaineiden osuus tuotannosta on 30 prosenttia. Toisen sukupolven biopolttoaineiden lisääntyvä käyttö, jota tuetaan EU:n politiikalla, rajoittaa näitä vaikutuksia. Toisen sukupolven biopolttoaineiden raaka-aineena käytetään muita kuin ravintokasveja. Tiettyjen energiakasvien lisäksi biopolttoaineita saadaan myös muista lähteistä, kuten kierrätetyistä kasviöljyistä, eläinrasvasta, metsäteollisuuden sivutuotteista, hakkuujätteistä, kiinteästä jätteestä ja ruohosta.

2) ***Edistetään biopolttoaineiden kestävää tuotantoa kansainvälisellä tasolla.*** EU:n biopolttoainepolitiikka nähdään yhä useammin osana maailmanlaajuista suuntausta edistää biopolttoaineiden tuotantoa. Erityisesti Yhdysvallat sekä myös Brasilia, Intia, Kiina ja muutamat muut maat harjoittavat ennakoivaa biopolttoainepolitiikkaa. Nykyisten politiikkojen perusteella odotetaan, että vuoteen 2016 mennessä bioetanolin tuotantoon käytettävän maissin viljelyala kasvaa Yhdysvalloissa 43 prosenttiin siitä kokonaisuudesta, jota käytettiin maissin kasvatukseen ravintokasviksi vuonna 2004. Joidenkin selvitysten mukaan vaarana on se, että biopolttoaineiden kysyntää ei tyydytetä hyödyntämällä tuottavuuden kokonaiskasvua vaan syrjäyttämällä ravintokasveja. Tämän vaaran minimoimiseksi EU:n alueella komission uusiutuvaa energiaa koskevan direktiiviehdotuksen olennaiseksi osaksi sisällytettiin biopolttoaineiden ympäristökestävyysjärjestelmä, joka kattaa kasvihuonekaasujen vaikutukset, biodiversiteetin ja maankäytön vaikutukset. Järjestelmään kuuluu myös useiden erilaisten taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten sekä ympäristövaikutusten säännöllinen seuranta ja niistä raportointi, mukaan luettuina myönteiset ja kielteiset vaikutukset elintarviketurvaan. Ehdotettua järjestelmää sovelletaan sekä EU:ssa tuotettaviin että EU:hun tuotaviin biopolttoaineisiin, ja siinä noudatetaan täysin kansainvälisen kaupan sääntöjen mukaisia EU:n sitoumuksia. EU voi vaikuttaa merkittävästi biopolttoaineisiin liittyvään kehitykseen kannustamalla EU:n ulkopuolisia biopolttoaineiden kuluttajia ja tuottajia omaksumaamaan samantyyppiset kestävyyskriteerit ja edistämällä aktiivisesti toisen ja kolmannen sukupolven biopolttoaineiden kehittämistä.

3) ***Tehostetaan maatalouden tutkimusta ja siihen liittyvän tiedon tuottamista*** maatalouden kestäväen tuottavuuskasvun tukemiseksi sekä Euroopassa että kehitysmaissa. Tätä kehitystä voitaisiin edistää esimerkiksi ottamalla käyttöön parempia viljelyjärjestelmiä, joissa vedenkäyttö on tehokkaampaa, ja uusia viljelylajikkeita, joista saadaan paremmat ja vakaammat sadot, joilla on parempi kasvitautien vastustuskyky, jotka kestävät paremmin ympäristörasitusta sekä tarvitsevat vähemmän tuholaismyrkkyjä. Komissio edistää jatkossakin jäsenvaltioiden välistä koordinaatiota, ja tutkimuksen seitsemännessä puiteohjelmassa tarjotaan mahdollisuuksia EU:n ja kehitysmaiden väliseen tutkimusyhteistyöhön. Lisäksi komissio antaa edelleen huomattavaa tukea kansainväliselle maatalouden tutkimusjärjestelmälle (erityisesti kansainvälisen maataloustutkimuksen neuvonantavalle ryhmälle). Avun suuruus on tällä hetkellä noin 32,5 miljoonaa euroa, mutta avustussumma on tarkoitus kaksinkertaistaa

vuodesta 2008 siten, että seuraavan kolmen vuoden aikana apua annettaisiin keskimäärin 63 miljoonaa euroa vuodessa.

4) *Jatketaan avoimuuteen ja tarkkaan seurantaan perustavaa muuntogeenisiä organismeja koskevaa politiikkaa.* Muuntogeenisten organismien viljely jatkaa leviämistään EU:n ulkopuolisissa maissa, ja soijapavun ja soijaravinnon kysyntä kasvaa myös EU:ssa, jossa karjatalous on hyvin riippuvaista kasviproteiinin ja erityisesti soijapavun ja siitä saatujen tuotteiden tuonnista. Muuntogeenisten organismien viljely sekä rehuntuotantoon että biopolttoaineiden tuotantoon on Euroopassa vähäistä, kun taas muualla maailmassa viljely lisääntyy nopeasti. EU:n lainsäädännön mukaan muuntogeenisille organismeille tarvitaan ennen markkinoille tuontia myyntilupa, jonka myöntämisessä sovelletaan tieteellisesti perusteltuja standardeja. Näin ollen EU:ssa on käytössä tiukka lupajärjestelmä. Komissio aikoo edelleen noudattaa tätä lainsäädäntöä ja soveltaa siinä määrättyjä menettelyjä lupapyyntöjä käsitellessään. Nykytilanteessa komissio kiinnittää myös erityishuomiota rehuntuontiin.

c) Toimet, joilla puututaan kriisin vaikutuksiin kansainvälisellä tasolla

1) *Edistetään edelleen avointa kauppapolitiikkaa ja yritetään saada Dohan kehitysohjelma päätökseen suunniteltua aikaisemmin.* Dohan kierroksesta voi olla merkittäviä etuja kehitysmailla, sillä niille voi avautua uusia markkinamahdollisuuksia, joiden ansiosta maat voivat saada lisää vientituloja, tehostaa maataloustuotantoaan ja parantaa elintarvikkeiden saatavuutta. Samalla viimeaikaisen elintarvikkeiden hinnannousun vaikutukset lievittyisivät. EU on jo itsenäisesti myöntänyt vähiten kehittyneille maille vapautuksen tullimaksuista ja kiintiöistä. Sama käytäntö laajennetaan koskemaan AKT-maita EU:n talouskumppanuussopimusten puitteissa. Vientirajoitusten kielteiset vaikutukset olisi otettava esille WHO:n tulevilla kokouksilla ja muilla asianmukaisilla kansainvälisillä foorumeilla.

2) *Tuetaan EU:n humanitaarisia sitoumuksia ja lisätään EU:n tukea kansainväliseen hankkeeseen, jolla pyritään ehkäisemään kriisin vaikutuksia köyhään väestönosaan.* Merkittävät kansainväliset järjestöt (WFP, FAO, Maailmanpankki, IMF) varoittavat, että kehityksessä saattaa olla humanitaarinen kriisi, joka ei aiheudu maailmanlaajuisesta elintarvikepulasta vaan siitä, että maailman haavoittuvimman väestönosan elintarvikkeiden saanti heikkenee. Avunantajien varojen lisääntyminen on lieventänyt elintarvikkeiden hinnan nousun vaikutusta elintarvikeavustuksiin vain osittain. WFP on pyytänyt noin 750 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria lisärahoitusta voidakseen antaa elintarvikeapua vuodelle 2008 suunnittelemiinsa humanitaarisiin toimiin ja kehityshankkeisiin. Tästä rahoituksesta on saatu vain osa. Toimintakulujen nousulla on samanlaisia vaikutuksia muihin YK:n järjestöihin, Punaiseen ristiin ja kansalaisjärjestöihin. Saatavilla olevien varojen ja avustusoperaatioiden yhä kalliimpien kustannusten välinen kuilu kasvaa. Komissio on toistaiseksi varannut lyhytaikaiseen apuun 333 miljoonaa euroa vuodelle 2008. Komissio seuraa tiiviisti humanitaarisen avun tarpeen kehittymistä ja harkitsee keinoja saada käyttöön lisävaroja, joilla voidaan tukea kansainvälisten järjestöjen nykyisiä tai suunniteltuja aloitteita sekä vastata mahdollisiin odottamattomiin humanitaarisen avun tarpeisiin vuosina 2008–2010.

3) *Tuetaan keskipitkän ja pitkän aikavälin toimia EU:n kehityspolitiikan puitteissa.* Pidemmällä aikavälillä kehitysmaiden tarjontaongelmat voidaan ratkaista ainoastaan lujittamalla maaseudun kehittämiseen, elintarviketurvaan ja maatalouteen liittyviä politiikkoja ja lisäämällä näihin liittyviä investointeja. Tätä lähestymistapaa tuetaan EU:n kehitysyhteistyöohjelmissa. Useat Afrikan maat (tällä hetkellä 22) ovat jo valinneet kymmenennestä EU:n kehitysrahastosta (2008–2013) myönnettävän tuen painopisteiksi maaseudun kehittämisen, maatalouden ja/tai elintarviketurvan. Yhteisön näille osa-alueille antaman tuen pitäisi nousta noin 3,5 miljardiin euroon seuraavien viiden vuoden aikana. Elintarviketurvaa koskevalla aihekohtaisella ohjelmalla tuetaan kansainvälisiä, maanosakohtaisia ja aluekohtaisia toimia köyhimpien elintarviketurvan parantamiseksi. Näin taataan yhteisön toimien johdonmukaisuus, täydentävyys ja jatkuvuus siirryttäessä hätäavusta kehitykseen. Kehitysyhteistyötä voitaisiin jatkaa kahdella rintamalla. Ensinnäkin voitaisiin parantaa turvaverkostoja ja tarjota suoraan sosiaalista suojelua (käteisvaroja) (kaupunkien ja maaseudun) köyhille, jotta he voisivat selviytyä hintojen äkillisen nousun sekä pysyvästi korkeiden hintojen aiheuttamista kriiseistä. Toiseksi maatalous olisi asetettava etusijalle kehitysohjelmissa, joihin olisi sisällytettävä toimenpiteitä tuottavuuden lisäämiseksi tuottajien ja erityisesti pienviljelijöiden keskuudessa. Jotta kehitysmaat pystyisivät itse parantamaan tarjontaa, tarvitaan investointeja suotuisan toimintaympäristön luomiseen ja erityisesti maatalousinfrastruktuurin kehittämiseen sekä maatalouspolitiikkaan, instituutioihin ja maan hallintajärjestelmiin liittyviä uudistuksia. Jotta maatalouden tuottavuutta voitaisiin parantaa ja saavuttaa elintarviketurva keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, investointia maataloustutkimukseen on lisättävä.

4) *Koordinoidaan tehokkaammin kansainvälisiin toimiin tarkoitettua EU:n tukea.* EU antaa täyden tukensa viimeaikaisille YK:n alaisuudessa käynnistetyille aloitteille ja pyrkii edistämään tehokasta monenvälistä toimintaa, jotta voitaisiin välttää toimien päällekkäisyyksiä, varmistaa niiden mahdollisimman suuri tehokkuus ja ennakoida tulevaa kehitystä. Toimien täydentävyyden ja työnjaon varmistamiseksi tarvitaan koordinoitua EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä.

5) *Jos elintarvikkeiden ja hyödykkeiden hintojen nousu jatkuu pitkään, tällä voi olla seurauksia EU:n ja koko maailman turvallisuudelle.* Turvallisuusuhkia voi aiheutua esimerkiksi niukoista varoista syntyvistä konflikteista sekä muuttoliikkeistä. Tästä syystä asia pitäisi ottaa huomioon myös vuonna 2003 hyväksytyn Euroopan turvallisuusstrategian uudelleenarvioinnissa, joka on parhaillaan käynnissä.

8. PÄÄTELMÄT

Euroopan komissio seuraa edelleen tilanteen kehittymistä ja elintarvikkeiden hinnannousun taustalla olevia syitä. Komissio pyytää Eurooppa-neuvostoa vahvistamaan tässä tiedonannossa esitetyt politiikan suuntaviivat, joiden pohjalta olisi vastattava elintarvikkeiden hinnannousun aiheuttamaan haasteeseen sekä EU:ssa että kansainvälisesti.