

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.5.2008
COM(2008) 321 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Reševanje vprašanja naraščajočih cen hrane
Smernice za ukrepanje EU**

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Nenaden in strm dvig cen številnih osnovnih kmetijskih proizvodov	3
3.	Temeljni vzroki za visoke cene hrane: začasni in strukturni dejavniki	4
4.	Srednjeročna pričakovanja	6
5.	Posledice v EU	6
6.	Posledice na svetovni ravni.....	8
7.	Osnova za odziv EU.....	9
8.	Sklepne ugotovitve.....	12

1. UVOD

Cene hrane v Evropi in svetu so zadnjih trideset let realno gledano padale. To gibanje se je v zadnjih mesecih obrnilo z nenadnim in strmim dvigom svetovnih cen osnovnih kmetijskih proizvodov.

Dvig cen je prizadel več osnovnih proizvodov hkrati: žita, meso in mlečni izdelki so vsi zabeležili dvomestno ali trimestno povečanje cen v manj kot enem letu. Obseg in strmost dviga cen sta povzročila makroekonomska neravnovesja po vsem svetu. Države v razvoju in najbolj ranljivo prebivalstvo so bili nesorazmerno hudo prizadeti. Milijoni ljudi, ki živijo na robu revščine, se spopadajo z lakoto in podhranjenostjo.

V Uniji je inflacija cen hrane marca 2008 dosegla 7 %. Za evropske potrošnike je hkraten dvig cen energije še poslabšal učinek strmega dviga cen. Kupna moč gospodinjstev se je zmanjšala in najbolj izpostavljenih je tistih 16 % Evropejcev, ki živi pod pragom revščine.

2. NENADEN IN STRM DVIG CEN ŠTEVILNIH OSNOVNIH KMETIJSKIH PROIZVODOV

Po treh desetletjih padanja cen kmetijskih proizvodov (realno gledano), so cene številnih osnovnih proizvodov v letu 2006 začele enakomerno naraščati. V drugi polovici leta 2007 so začele strmo naraščati in v prvih mesecih leta 2008 dosegle najvišjo raven.

Dvig cen je bil strm in je hkrati prizadel vrsto osnovnih proizvodov. Med septembrom 2006 in februarjem 2008 so se svetovne cene osnovnih kmetijskih proizvodov dvignile za 70 %, izraženo v dolarjih. Še zlasti visok je bil dvig cen žita, koruze in riža ter mlečnih izdelkov¹. Referenčne cene na svetovnih trgih v prvi polovici februarja 2008 v primerjavi s februarjem 2007 so se gibale, kot sledi: + 113 % za žito ZDA v primerjavi s + 93 % za žito EU; + 83 % za sojo ZDA; + 52 % za tajski riž, + 24 % za koruzo ZDA. Od februarja se je referenčna cena riža (tajska izvozna cena) podvojila, saj je konec aprila presegla 1 000 USD na tono. Meso, kot je perutnina, in rastlinska olja so se tudi zelo podražila. V Evropi so se cene med septembrom 2006 in februarjem 2008 dvignile za 96 % za žito oziroma 30 % za mlečne izdelke.

V zadnjem času je opazno gibanje cen navzdol, ki ga je povzročil padec cene žita in mlečnih izdelkov. V primerjavi z zadnjimi najvišjimi ravnmi so cene v EU padle za 25 % za žito in za 35 % za maslo. Cene riža še vedno naraščajo, tudi zaradi omejitev uvoza, ki so jih uvedle pomembne države proizvajalke riža, kot so Vietnam, Tajska, Indija in Kitajska, da bi preprečile pomanjkanje doma. Glede na nestanovitnost razmer in nasprotujoča gibanja se bodo v prihodnjih mesecih izvajalo natančno spremljanje gibanja cen.

¹ Cene nekaterih proizvodov, kot je sladkor, še vedno upadajo.

3. TEMELJNI VZROKI ZA VISOKE CENE HRANE: ZAČASNI IN STRUKTURNI DEJAVNIKI

Zabeležena gibanja cen so posledica zapletene kombinacije tako strukturnih kot tudi bolj začasnih dejavnikov. Čeprav je doseženo soglasje o tem, kateri dejavniki so pomembni, obstajajo različna mnenja glede njihovega relativnega pomena. Poleg tega se stopnja, do katere ti dejavniki lahko razložijo dvige cen, razlikuje po proizvodu in regiji. Vzroki za dvig cene žita in riža se bistveno razlikujejo od vzrokov za dvig cene koruze in soje. Prve so v veliki meri odvisne od razmer na strani ponudbe. V primeru slednjih pa je veliko vlogo imelo naraščajoče povpraševanje. Zdi se, da so dejavniki na strani ponudbe sprožili večje spremembe cen kot dejavniki rasti povpraševanja.

Če pogledamo strukturne dejavnike tržnih sprememb, je v zadnjih letih mogoče opaziti **enakomerno rast povpraševanja po osnovnih živilih in hrani z visoko dodano vrednostjo v razvijajočih se gospodarstvih, kot so Kitajska, Brazilija in Indija.** To je posledica rekordne gospodarske rasti, urbanizacije in sprememb prehranjevalnih navad (zlasti pri mesu: danes na primer kitajski potrošniki pojedjo 50 kg mesa letno v primerjavi z le 20 kg leta 1985). Gledano na splošno je rast svetovnega prebivalstva, zlasti v državah v razvoju, tudi prispevala k povečanju povpraševanja po hrani.

Visoke cene energije tudi vplivajo na cene kmetijskih proizvodov. Nekateri analitiki menijo, da naraščajoče cene energije odločilneje vplivajo na cene hrane kot dvig cen osnovnih kmetijskih proizvodov. Na cene hrane vplivajo neposredno, saj se posledično povečajo stroški za vložke, kot so gnojila, pesticidi in dieselska goriva, poleg tega pa še stroški predelave in prevoza. Cena dušikovih gnojil se je od leta 1999 dvignila za 350 % predvsem zaradi stroškov goriva. Stroški prevoza so se tudi znatno povečali. Posredno je strmo naraščanje cen surove nafte tudi povzročilo povečanje povpraševanja po biogorivih, ki so ekonomičen nadomestek za fosilna goriva.

Na povpraševanje po osnovnih kmetijskih proizvodih je vplival tudi **pojavnost alternativnih trgov, zlasti trga za biogoriva.** Analize Komisije kažejo, da ima trenutna proizvodnja biogoriv EU majhen vpliv na trenutne svetovne cene hrane, saj se za biogoriva porabi manj kot 1 % proizvodnje žit EU. Evropski svet je določil ciljni delež biogoriv kot pogonskih goriv v višini 10 % do leta 2020: tako dolgo prehodno obdobje pomeni, da vpliv na današnje cene ni verjeten, merila trajnostnega razvoja, ki jih je predlagala Komisija, pa bodo ublažila učinek v prihodnosti. Po drugi strani pa je imela proaktivna politika, ki jo vodijo ZDA, znaten učinek na trg koruze, vendar je zaenkrat relativno zmerno prispevala k visokim cenam hrane na splošno. Ocenjuje se, da proizvodnja bioetanola ZDA porabi približno 25 % nacionalne proizvodnje koruze.

Dobavne zmogljivosti zatirajo tudi nekateri strukturni dejavniki. Ti vključujejo **upočasnitev rasti donosov žita za prehrano**, ki zadeva zlasti evropske proizvajalce, vendar delno odraža tudi večletno pomanjkanje naložb v kmetijstvo v državah v razvoju.

Poleg tega analize **podnebnih sprememb** kažejo, da bodo neobičajni vremenski vzorci postali izrazitejši, kar se bo lahko kazalo v nestalnosti kmetijske proizvodnje zaradi izgube pridelka, ki jo lahko povzročijo neugodne vremenske razmere.

Medtem ko strukturni dejavniki lahko predstavljajo dolgoročen, vendar postopen premik tržnega ravnovesja, so začasni dejavniki okrepili smer in hitrost sprememb ter lahko sprožijo nenadne skoke cen.

Slabe vremenske razmere so prizadele številne glavne države proizvajalke in izvoznice, saj so povzročile izjemno slabo letino. Avstralijo so na primer prizadele tri suše v zadnjih šestih sezonah, kar je povzročilo 50-odstotni upad proizvodnje v letu 2006. Pomanjkanje pridelka žita, ki so ga leta 2006 povzročile neugodne vremenske razmere, je v severni Ameriki, Evropi in Avstraliji znašalo več kot 60 milijonov ton, kar je štiri krat več, kot se je povečala uporaba žit za pridobivanje etanola v teh državah. Zaradi zgodovinsko nizkih ravni mednarodnih zalog dviga cen osnovnih kmetijskih proizvodov ni bilo mogoče ublažiti s sprostitvijo zalog. Na podlagi napovedi FAO naj bi se svetovne zaloge žit v obdobju 2007/08 zmanjšale na 405 milijonov ton, torej na najnižjo raven v zadnjih 25 letih, kar je še 21 milijonov ton ali 5 % manj kot prejšnje leto, ki je prav tako bilo rekordno nizko. Intervencijske zaloge EU so izčrpane.

Poleg tega so imeli učinek tudi dogodki na finančnih trgih. Delovanje špekulativnih vlagateljev v finančne trge, povezane z osnovnimi proizvodi, se je povečalo, da bi se omejila cenovna tveganja ali uporabila prekomerna likvidnost, ki je nastala zaradi krize na finančnih trgih. Te dejavnosti so povzročile povečano gibanje cen in nestalnost terminskih in fizičnih blagovnih trgov, poleg tega pa so okrepile gibanje osnovnih cen. Njihov vpliv na dolgoročno oblikovanje cen še ni jasen.

- ***Depreciacija ameriškega dolarja*** je tudi prispevala k dvigu cen. Nihanja menjalnih tečajev so prispevala k različno močnemu vplivu dviga cen. V državah, katerih valuta je vezana na euro (npr. države, v katerih se kot valuta uporablja frank afriške finančne skupnosti v zahodni in centralni Afriki), so bili negativni vplivi nekoliko omiljeni. Države, v katerih se je znižala vrednost valute, pa so še posebej močno prizadete.
- ***Nekatere države izvoznice so na naraščajoče cene odgovorile z omejevalno izvozno politiko.*** Indija je uvedla izvozne prepovedi, Vietnam in Tajska sta omejila izvoz riža, Indonezija je uvedla izvozne dajatve na palmovo olje in Kazahstan prepoved izvoza pšenice. Namen takih dajatev in izvoznih prepovedi je zaščititi domače trge pred kratkoročnimi težavami z dobavo in cenovnimi šoki. Vendar pa tako še bolj zaostrujejo razmere na mednarodnih kmetijskih trgih, zlasti na škodo držav v razvoju, ki hrano uvažajo. Srednjeročno gledano take omejitve pošiljajo napačne signale trgu, zmanjšujejo spodbude za vlaganje in povečanje proizvodnje ter prispevajo k neravnovesju na regionalnih trgih.

Učinek te kombinacije sprememb cen kmetijskih proizvodov je sestavljen iz relativne neprožnosti ponudbe in povpraševanja po kmetijskih proizvodih na kratek rok. Kmetijska proizvodnja je sezonska, s časovnim zamikom med tržnimi signali in odzivom proizvajalcev. V zadnjih letih se v kmetijstvo v državah v razvoju ni dovolj vlagalo. Na svetovne kmetijske trge pride relativno majhen delež svetovne proizvodnje (trži se 16 % svetovne proizvodnje žita, 8 % mlečnih izdelkov in 7 % riža), pri čemer ta v vedno večji meri prihaja iz omejenega števila držav izvoznic.

4. SREDNJEROČNA PRIČAKOVANJA

Za cene kmetijskih proizvodov so značilna ciklična nihanja. V prejšnjem stoletju so velikokrat dosegale rekordne vrednosti. Ključno vprašanje je, ali bodo tokrat naslednje prilagoditve navzdol zadostovale za izničenje preteklih dvigov ali se začenja obdobje dolgoročno visokih cen osnovnih kmetijskih proizvodov.

Vse analize kažejo, da visoke cene hrane niso začasen pojav, ampak je verjetno, da se bodo srednjeročno obdržale, čeprav zelo verjetno ne bodo dosegale rekordnih vrednosti, kot so jih pred kratkim. Nedavni dvig cen osnovnih proizvodov je bil povezan z nekaterimi začasnimi dejavniki, zlasti s pomanjkanjem žita. Tako bi prihajajoče povprečne letine olajšale težki položaj na kmetijskih trgih in prispevale k nižjim cenam hrane. Vendar, ker so nekateri osnovni dejavniki strukturne in trajne narave, je možno, da bo prišlo do trajnega neravnovesja med dinamično rastjo povpraševanja in povečanju ponudbe.

To pomeni, da ni verjetno, da bi se cene hrane kratkoročno ali srednjeročno vrnile na raven pred krizo. V napovedih, ki sta jih pripravila FAPRI in OECD, je ugotovljeno, da tudi če bi se vremenske razmere in preskrba umirili, bi bile nominalno gledano v povprečju cene osnovnih proizvodov srednjeročno nad ravnjo, ki je veljala v zadnjih desetih letih. Vsak kratkoročen padec cen zelo verjetno ne bi bil trajen.

Tehnične izboljšave, povečanja donosov in širitev pridelovalnega območja bi lahko pripomogli pri zadovoljevanju rasti povpraševanja in zmanjšali inflacijo cen. Vendar tudi če predvidevamo stalne ugodne podnebne razmere, bodo številni dejavniki ovirali napredek, s katerim bi proizvodnja dohitela povpraševanje. Dejavniki, kot so razpoložljivost zemljišč, vode, cene vložkov v kmetijstvo, tehnološke inovacije in vlaganje bodo omejili možnosti za povečanje produktivnosti.

5. POSLEDICE V EU

Naraščajoče cene osnovnih proizvodov so prispevale k višji inflaciji cen hrane in merjeni inflaciji v EU. Merjena inflacija v EU je narasla z 1,9 % avgusta 2007 na 3,8 % marca 2008. Inflacija cen hrane (razen alkohola in tobaka) pa se je povečala z 2,7 % na 6,9 %. Podobno se je iz -0,6 % na 10,9 % povečala inflacija cen energije.

Vendar so vpliv povišanja na potrošniške cene omejili trije dejavniki: (i) povečanje vrednosti eura; (ii) padajoči delež kmetijskih surovin v stroških proizvodnje hrane v primerjavi s stroški energije in dela (predvsem zaradi povečanega obsega predelave) ter (iii) nizki delež hrane v skupnih izdatkih gospodinjstev (danes povprečno gospodinjstvo iz EU-27 za hrano porabi približno 14 % svojih skupnih prihodkov). Na različen obseg in hitrost vpliva povečanja cen surovin na potrošnike v različnih državah članicah je morda vplivala tudi konkurenčna struktura verige preskrbe s hrano, na primer raven koncentracije maloprodajnega in distribucijskega sektorja.

V primeru kruha pomeni strošek surovine, pšenice, samo 5 % celotnih stroškov proizvodnje, glavni stroški pa so delo, energija in kapital.

Inflacija predelane hrane (pri čemer cene surovin predstavljajo manjši delež) ***je bila višja od inflacije nepredelane hrane*** (na primer sadja in zelenjave, vendar tudi mesa). V EU se je inflacija predelane hrane (vključno s kategorijami, kot so „kruh in žita“ ter „mleko, sir in jajca“, vendar brez alkohola in tobaka) povišala z 2,3 % julija 2007 na 9,4 % marca 2008. Inflacija nepredelane hrane se je prav tako povišala z 2,6 % septembra 2007 na 4,2 % marca 2008. Povišanje je bilo bolj postopno in manj močno od povišanja cen predelane hrane. Razlog za večji vpliv na cene predelane kot nepredelane hrane je razlika v občutljivosti uporabljenih surovin na povišanje cen (kar zadeva hrano, vendar tudi kar zadeva druge vložke, kot je energija), medtem ko se cene nepredelane hrane, na primer zelenjave, sadja in rib, niso povišale. V primeru mesa je to mogoče razložiti s časovnim zamikom med višjimi stroški krme zaradi povišanja cen žita in posledičnimi višjimi prodajnimi cenami za živali.

Po ugotovitvah analiz, opravljenih na tem področju, so se odhodki za hrano potrošnikov v EU-27 zaradi povišanja cen kmetijskih proizvodov med februarjem 2007 in februarjem 2008 v povprečju povišali za 5 %, s čimer se je kupna moč povprečnega gospodinjstva v EU znižala za 0,7 %.

Posledice povečanja cen hrane je bilo v državah članicah in različnih slojih prebivalstva v posameznih državah članicah različno čutiti. Odstopanja je mogoče pripisati razlikam v tržni strukturi, vzorcih potrošnje, višini prihodkov in izdatkih gospodinjstev za hrano v posameznih državah članicah. Medtem ko so se cene hrane v EU-15 povišale za približno 5–7 %, je bilo povišanje občutno večje v novih državah članicah (21,8 % v Bolgariji in 17 % v Estoniji). To sovпада z višjim deležem izdatkov za hrano v družinskem proračunu. Odstotek izdatkov gospodinjstev znaša od 9,06 % v Združenem kraljestvu do 41,87 % v Romuniji. Poleg tega 20 % najrevnejših gospodinjstev za hrano porabi veliko večji delež svojega družinskega proračuna. V Romuniji ta znaša 56,8 %, v Litvi 43,4 %, v Bolgariji 42 %, v Latviji 38,2 %, na Slovaškem 30,7 %, na Madžarskem pa 27,2 %. Tudi delež, ki ga v nekaterih državah z višjimi dohodki za hrano porabijo najrevnejša gospodinjstva, je znatno višji od deleža povprečnih gospodinjstev (27 % v Italiji, 23,8 % v Španiji, 19,9 % v Sloveniji, 20,2 % v Grčiji, 22,6 % na Cipru, 16,2 % na Irskem, 14 % v Nemčiji).

Evropski kmetje v nekaterih sektorjih so imeli korist od naraščajočih cen, vendar ne vsi enako. Medtem ko imajo pridelovalci žit od visokih cen koristi, pa so njihove posledice za živinorejce negativne zaradi povišanja cen krme. Tudi proizvajalci in predelovalci mlečnih izdelkov ne morejo v celoti izkoristiti povečanja svetovnih cen zaradi omejitev proizvodnje, ki jih nalaga veljavni sistem kvot.

6. POSLEDICE NA SVETOVNI RAVNI

Vpliv naraščajočih cen hrane za države v razvoju lahko kratko- in dolgoročno privede do mešanih rezultatov. Nedavne nasilne demonstracije in nemiri zaradi cen hrane v Latinski Ameriki, Afriki in Aziji kažejo na takojšnji in veliki vpliv povišanja cen na najrevnejše svetovno prebivalstvo, kar lahko ogrozi leta napredka na poti k doseganju razvojnih ciljev novega tisočletja. Dolgoročno lahko naraščajoče cene pomenijo priložnost, da se podeželske skupnosti v nekaterih državah v razvoju izvečejo iz revščine. Podrobnejša analiza je pokazala, da se posledice med državami, pa tudi v posameznih državah, močno razlikujejo.

Kriza je najbolj prizadela države v razvoju, neto uvoznice hrane, kot so afriške države, pa tudi Filipine, Indonezijo in Kitajsko. Države, odvisne od pomoči v hrani, ki so poleg tega uvoznice energije, so najbolj občutljive na dvigovanje cen. Po podatkih Organizacije za prehrano in kmetijstvo (FAO)² se bodo stroški uvoza žita najrevnejših držav sveta v letih 2007/2008 predvidoma povečali za 56 odstotkov. To sledi znatnemu 37-odstotnemu povečanju v letih 2006/2007. Stroški nakupa žita afriških držav z nizkimi dohodki in primanjkljajem hrane bodo predvidoma narasli za 74 odstotkov. Ker ima hrana največji delež v potrošniški košarici teh držav, celotno povišanje cen hrane pomeni višjo inflacijo z možnimi škodljivimi makroekonomskimi učinki na stabilnost in/ali rast z vodenjem strožjih denarnih politik.

Na svetovnem prizorišču so jo, skupno, najbolj odnesle države neto izvoznice hrane. Neto izvoznice imajo načeloma vse možnosti, da izkoristijo izboljšane pogoje blagovne menjave. Visoke svetovne cene poljščin, namenjenih za hrano, so na primer ugodne za ZDA (pšenica, koruza, riž, soja), Argentino (pšenica, koruza, riž, soja), Brazilijo (koruza, riž, soja), Kanado (pšenica, oljna ogrščica), Paragvaj (koruza, soja), Urugvaj (koruza, riž, soja), Rusijo (pšenica), Tajsko (riž, kasava) in Vietnam (riž), pa tudi za Avstralijo. Vendar pa so nekatere od teh držav omejile svoj izvoz, da bi tako ohranile nizke cene hrane na domačem trgu. To so storile med drugim Argentina, Egipt, Indija, Pakistan, Kambodža in Ukrajina. Podobne omejitve izvoza veljajo v dvajsetih državah.

Le malokdo se ne strinja, da je neto učinek na blagostanje svetovnega revnega prebivalstva, zlasti kratkoročno, negativen. Medtem ko gospodinjstva, ki so neto prodajalci hrane, lahko pridobijo, pa gospodinjstva, ki so neto kupci, trpijo. Negativno breme inflacije cen hrane je na ramah revnega mestnega prebivalstva, pa tudi revnega podeželskega prebivalstva. Na podeželju v državah v razvoju je mnogo neto kupcev hrane (kmetje z mejnim pridelkom, podeželski delavci, gospodinjstva, ki ne opravljajo kmetijskih dejavnosti, gospodinjstva brez zemlje, ki so odvisna od denarnih nakazil, itd.). Izgube te skupine so večje od njenih pridobitev. V državah v razvoju revno gospodinjstvo za hrano v povprečju porabi 50–60 % svojega proračuna, za energijo pa 10 %. Na primer, za gospodinjstvo v podsaharski Afriki, ki se preživlja s 5 USD na dan, to pomeni, da 3 USD porabi za hrano, 0,5 USD za energijo in 1,5 USD za pokritje ostalih stroškov. 50-odstotno povišanje cen hrane pomeni, da bo morala ta družina svoje dnevne stroške za potrebe razen hrane zmanjšati za 1,5 USD. Če kratkoročno višje cene še niso privedle do pomanjkanja hrane, pa so že povzročile večjo revščino, podhranjenost in povečano ranljivost za nadaljnje zunanje udarce. Po predhodnih ocenah Svetovne banke bi lahko nenadni dvig cen hrane približno 100 milijonov ljudi potisnil v še večjo revščino.

² FAO, Predvidena pridelava in prehranske razmere, št. 2, april 2008.

Kratko- do dolgoročno naraščajoče cene kmetom ponujajo nove možnosti za ustvarjanje prihodka in bi lahko povečale prispevek kmetijstva h gospodarski rasti, vendar pa to prilagoditev lahko upočasni več dejavnikov. Visoke cene kmetijskih proizvodov spodbujajo javne in zasebne naložbe ter oblikovanje programov za izboljšanje produktivnosti, okrepitev infrastrukture, širitev proizvodnje na zemljišča z mejno donosnostjo in povečanje učinkovitosti kmetijskih trgov. To bi lahko pozitivno vplivalo na celotno gospodarstvo, saj bi se s tem povečala povpraševanje po delovni sili ter plače v podeželskih območjih, zaustavilo bi se izseljevanje v mesta, zmanjšala revščina ter izboljšala varnost preskrbe s hrano. Vendar pa lahko vrsta dejavnikov to prilagoditev upočasni. V več državah nekatere oblike državnih intervencij zmanjšujejo spodbude proizvajalcem, naj vlagajo in povečajo proizvodnjo. Dodatni dejavniki so geografska lokacija trgov, njihova organizacija, pomanjkanje informacij, moč nekaterih posrednikov v kmetijsko-prehrabeni verigi, težavnost dostopa do semen, gnojil ter posojil in nizka raven vlaganj v kmetijsko infrastrukturo v preteklosti. Vsi ti dejavniki škodljivo vplivajo na majhne podeželske proizvajalce. Prilagoditve podeželskega gospodarstva, ki lahko ustvarijo nove možnosti, bodo šele čez veliko časa dosegle revno prebivalstvo in povzročile povečanje kmetijsko proizvodnjo.

7. OSNOVA ZA ODZIV EU

Spodbude politik lahko na ravni EU uvajajo tri dopolnjujoče se oblike intervencij:

- (a) ukrepanje za obravnavanje in ublažitev kratko- in srednjeročnih posledic šoka zaradi povišanja cen hrane;
- (b) ukrepanje za dolgoročno povečanje dobave kmetijskih proizvodov in zagotovitev varnosti preskrbe s hrano;
- (c) ukrepanje za prispevanje k svetovnemu prizadevanju za odpravljanje posledic povišanja cen za revno prebivalstvo.

a) Ukrepanje za kratko- in srednjeročno ublažitev posledic povišanja cen

(1) Spremljanje spreminjanja cen. Komisija bo glede na nestanovitnost in zapletenost sedanjega gibanja cen skrbno spremljala spreminjanje cen v EU in na mednarodnih trgih ter ob koncu leta pripravila poročilo o razvoju položaja.

(2) Prilagajanje skupne kmetijske politike (SKP). Nedavno je bilo z namenom ublažitve posledic povišanja cen sprejetih več odločitev za prilagoditev upravljanja trga v okviru SKP. Razprodane so bile intervencijske zaloge. Poleg tega so bili kot neposreden odziv na izredno visoke ravni cen na trgu žita sprejeti trije jasni ukrepi: Svet se je septembra 2007 odločil v letu 2008 začasno zadržati obveznost kmetov, da 10 % svojih ornih zemljišč pustijo v prahi. Svet se je 20. decembra 2007 soglasno odločil v tekočem tržnem letu, razen nekaterih izjem, opustiti uvozne dajatve na žito (učinek tega ukrepa bo morda omejen zaradi nizke ravni veljavnih tarif). Prav tako se je odločil od leta 2008 za 2 % povečati mlečne kvote.

Bolj splošno so kmetje zahvaljujoč nevezani dohodkovni podpori in reformi organizacij posameznih trgov že bolj pozorni na tržne signale. V to smer gre tudi več ukrepov, vključenih v paketu pregleda stanja SKP, sprejetem vzporedno s tem sporočilom, kot so odprava obveznega puščanja v prahi ter postopno povečanje mlečnih kvot z namenom njihove ukinitve leta 2015, ki bi morali prispevati k sprostitvi težkega položaja na kmetijskih trgih.

(3) **Ukrepanje za najbolj prikrajšane.** Komisija bo predstavila revidiran program varnosti preskrbe s hrano za najbolj prikrajšane. Sedanji program pomoči v hrani najrevnejšim se je začel leta 1987 in je letno 13 milijonom upravičencem v 19 državah članicah zagotovil pomoč v hrani v vrednosti približno 300 milijonov EUR.

(4) **Preiskovanje delovanja verige preskrbe s hrano.** Komisija bo vzpostavila delovno skupino za proučitev delovanja verige preskrbe s hrano, vključno s koncentracijami na trgu ter segmentacijo trgov maloprodaje in distribucije hrane v EU, in konec leta 2008 o tem pripravila prvo poročilo. Poročilo bo zlasti podlaga za spremljanje maloprodajnega sektorja, ki je bilo uvedeno s pregledom enotnega trga. Komisija bo glede teh vprašanj prav tako še naprej sodelovala z nacionalnimi organi za konkurenco in ob tem države članice, ki so že ali še nameravajo izvesti reformo omejevalnih predpisov v maloprodajnem sektorju, poziva, da svoja prizadevanja nadaljujejo.

(5) **Izogibanje ukrepom, ki imajo učinke izkrivljanja.** Glede na veliki vpliv inflacije cen hrane na kupno moč gospodinjstev z nizkimi prihodki se je v več državah članicah odprla razprava o načinih, kako bi bilo mogoče tovrstne posledice začasno ublažiti. Če se sprejmejo kratkoročni ukrepi za ublažitev posledic, ki jih imajo povišane cene hrane za revnejši sloj prebivalstva, je treba preprečiti njihove učinke izkrivljanja. Komisija bo skrbno spremljala tudi tovrstno dogajanje.

(6) **Opravljanje analiz špekulativnih naložb.** Komisija bo skrbno spremljala dejavnosti špekulativnih investorjev na finančnih trgih, povezanih z osnovnimi proizvodi, in njihov vpliv na gibanje cen.

b) Ukrepanje za dolgoročno okrepitev dobave kmetijskih proizvodov

(1) **Okrepitev trajnosti politike EU o biogorivih.** Za proučitev vpliva dogovorjenega cilja EU (10 % biogoriv v prometu do leta 2020) na cene na kmetijskih trgih ter na rabo zemlje bo treba opraviti še nadaljnje analize. Vendar pa simulacije kažejo, da bo povečanje deleža biogoriv iz 1 % leta 2005 na 10 % leta 2020 povzročilo povečanje porabe surovin za 30 milijonov ton. To, ob upoštevanju stranskih proizvodov, v obdobju petnajstih let pomeni letno povečanje porabe za 4 milijone ton. Ob predpostavki, da 30-odstotni delež preskrbe zagotavljajo biogoriva druge generacije, bi to pomenilo do leta 2020 povečanje cen žita za 3–6 odstotkov, oljne ogrščice za približno 8–10 odstotkov in sončničnih semen za 15 odstotkov v primerjavi z letom 2006. Vendar bodo te posledice omejene z vedno večjo porabo biogoriv druge generacije, kar spodbuja tudi politika EU. Biogoriva druge generacije so pridobljena iz surovin, ki niso poljščine, namenjene za hrano, in lahko izhajajo ne le iz posebnih energetskih rastlin, ampak tudi drugih virov, kot so reciklirana rastlinska olja, živalska maščoba, stranski proizvodi lesne industrije, gozdarski ostanki, trdni odpadki in trave.

(2) **Spodbujanje mednarodne trajnostne proizvodnje biogoriv.** Politiko EU o biogorivih je mogoče vse bolj občutiti kot del svetovnega gibanja za spodbujanje proizvodnje biogoriv. Proaktivne politike o biogorivih vodijo zlasti ZDA, pa tudi Brazilija, Indija, Kitajska in druge države. Na podlagi sedanjih politik je mogoče pričakovati, da bo do leta 2016 obseg površin koroze za pridobivanje bioetanolu v ZDA dosegel 43 % celotnih površin koroze za pridelavo žit v državi v letu 2004. Nekatere analize opozarjajo na tveganje, da se ponudba biogoriv ne bi zagotovila z izkoriščanjem obsežnega povečanja produktivnosti, ampak s premeščanjem pridelave poljščin, namenjenih za hrano. Da bi čim bolj zmanjšala verjetnost, da se to zgodi v EU, je Komisija v predlog direktive o obnovljivih virih energije kot njen ključni del vključila načrt trajnosti za biogoriva, ki zajema vplive toplogrednih plinov, biološko raznovrstnost in

vplive rabe zemlje. Načrt bo prav tako zajemal redno spremljanje vrste gospodarskih, družbenih ter okoljskih vplivov, vključno s pozitivnimi in negativnimi posledicami za varnost preskrbe s hrano, ter poročanje o tem. Predlagani načrt bo veljal za vsa biogoriva, bodisi pridelana v EU bodisi uvožena, in je v celoti združljiv z obveznostmi EU v skladu z mednarodnimi pravili trgovanja. EU lahko s spodbujanjem potrošnikov in proizvajalcev biogoriv zunaj EU, da sprejmejo podobna trajnostna merila, ter z dejavnim spodbujanjem svetovnega razvoja biogoriv druge in tretje generacije znatno prispeva k oblikovanju prihodnjega razvoja biogoriv.

(3) *Krepitev raziskav v kmetijstvu ter ustvarjanje s tem povezanega znanja* za izboljšanje trajnostne rasti produktivnosti v kmetijstvu v Evropi in državah v razvoju, na primer z uvajanjem novih sort poljščin ter izboljšanimi kmetijskimi sistemi z višjimi in stabilnejšimi donosi, učinkovitejšo porabo vode, večjo odpornostjo na bolezni in okoljski stres ter manjšo potrebo po uporabi pesticidov. Komisija bo še naprej spodbujala sodelovanje med državami članicami ter odpirala možnosti za skupne raziskovalne projekte med Evropo in državami v razvoju v okviru sedmega okvirnega raziskovalnega programa. Poleg tega bo ohranila močno podporo mednarodnemu sistemu za kmetijske raziskave (zlasti Posvetovalni skupini za mednarodne raziskave v kmetijstvu, CGIAR), ki zdaj znaša približno 32,5 milijona EUR, z namenom, da jo od leta 2008 naprej podvoji, tako da bo v naslednjih treh letih v povprečju dosegla 63 milijonov EUR na leto.

(4) *Ohranjanje odprte, a previdne politike o gensko spremenjenih organizmih (GSO).* Pridelava GSO se v tretjih državah še naprej širi, prav tako narašča povpraševanje po soji in sojini moki, tudi v EU, kjer je sektor živiloreje močno odvisen od uvoza rastlinskih beljakovin, zlasti soje in iz nje pridobljenih proizvodov. V Evropi je pridelava GSO omejena tako za proizvodnjo krme kot biogoriv, nasprotno, pa se na svetovni ravni hitro širi. Pravni okvir EU zahteva odobritev dovoljenja pred začetkom trženja GSO na podlagi veljavnih znanstvenih standardov za izdajanje dovoljenj, zaradi česar ima EU strog sistem izdajanja dovoljenj. Komisija bo to zakonodajo še naprej izvajala, obravnavala prošnje za odobritev dovoljenj, in bo ob upoštevanju sedanjih posebnih okoliščin posebej pozorna na vprašanje uvoza krme v skladu s postopki, opredeljenimi v zakonodaji.

(c) Ukrepanje za obravnavanje posledic krize na mednarodni ravni

(1) *Nadaljnje spodbujanje odprte trgovinske politike in prizadevanja za zgodnje sprejetje razvojne agende iz Dohi.* Krog pogajanj v Dohi bi lahko državam v razvoju prinesel znatne koristi glede novih tržnih priložnosti, ki bi pripomogle k ustvarjanju dodatnega izvoznega prihodka, spodbujale kmetijsko proizvodnjo in olajšale dostop do živil, s čimer bi ublažile sedanja zvišanja cen hrane. EU je neodvisno najmanj razvitim državam že dodelila vstop na trg brez dajatev in kvot. Zdaj poteka razširitev istega pristopa za države AKP v okviru sporazumov o gospodarskem partnerstvu (EPA). O vprašanju negativnih posledic omejitev izvoza se bo razpravljalo na ustreznih prihodnjih zasedanjih STO in drugih ustreznih mednarodnih forumih.

(2) *Pripravljenost na izpolnjevanje humanitarnih obveznosti EU in povečanje prispevka EU k svetovnim prizadevanjem za odpravljanje posledic krize za revno prebivalstvo.* Glavne mednarodne organizacije (WFP, FAO, Svetovna banka, MDS) opozarjajo na možnost pojava humanitarne krize, ki pa ne bo posledica svetovnega pomanjkanja hrane, temveč poslabšanja dostopa do hrane najranljivejših ljudi na svetu. Povečane ravni virov donatorjev so le delno ublažile vpliv naraščajočih cen hrane na dostavljanje pomoči v hrani. WFP je zaprosil za sprostitev približno 750 milijonov EUR dodatnih sredstev, kar bi pripomoglo k ohranitvi

pomoči v hrani za izvedbo načrtovanih projektov humanitarne in razvojne pomoči v letu 2008, to pa se je le delno uresničilo. Druge agencije ZN, agencije Rdečega križa in nevladne organizacije so prav tako prizadela povišanja stroškov poslovanja. Vrzel med razpoložljivimi sredstvi in vse dražjim poslovanjem se bo najverjetneje še povečala. Komisija je v letu 2008 do zdaj za kratkoročno pomoč sprostila 333 milijonov EUR. Komisija bo skrbno spremljala razvoj potreb po humanitarni pomoči in že razmišlja o načinih za sprostitev dodatnih sredstev, s katerimi bi podprla tekoče in načrtovane pobude mednarodnih organizacij ter zagotovila pokritje morebitnih nepredvidenih humanitarnih potreb med letoma 2008 in 2010.

(3) Zagotavljanje podpore iz razvojne politike EU za kratko- in dolgoročne strukturne rešitve. Dolgoročno je ustrezen odziv za zagotovitev oskrbe v državah v razvoju lahko le okrepitev politik ter vlaganje v razvoj podeželja, varnost preskrbe s hrano in kmetijstvo. Programi razvojnega sodelovanja EU bodo podprli ta pristop. Vse več afriških držav (22) si je za osrednje sektorje pomoči v okviru 10. evropskega razvojnega sklada (2008–2013) že izbrala razvoj podeželja, kmetijstvo in/ali varnost preskrbe s hrano. Pomoč Skupnosti na tem področju bo v naslednjih petih letih dosegla približno 3,5 milijarde EUR. Tematski program varnosti preskrbe s hrano podpira svetovne, celinske in regionalne intervencije za izboljšanje varnosti preskrbe s hrano za najrevnejše, kar zagotavlja skladnost, dopolnjevanje in kontinuiteto posredovanja Skupnosti, tudi na področju prehoda od pomoči do razvoja. Odzivi razvojnega sodelovanja bi lahko potekali v dveh smereh: najprej s podporo varnostnih mrež, vključno z nakazovanjem neposredne socialne varnosti (gotovine) revnemu (mestnemu in podeželskemu) prebivalstvu, da se jim omogoči obvladovanje šokov in trajnih visokih cen, ter z vključitvijo kmetijstva med glavne prednostne naloge razvojnih programov in sprejemanjem ukrepov za spodbujanje proizvajalcev, predvsem majhnih kmetij, k povečanju proizvodnje. Podpora odziva samih držav v razvoju za zagotovitev preskrbe zahteva naložbe v ugodno okolje za sektor, zlasti v kmetijsko infrastrukturo, ter reforme kmetijskih politik, institucij in oblik upravljanja zemljišč. Razširitev naložb v programe raziskav v kmetijstvu je nujna tudi za dvig produktivnosti kmetijstva in srednje- do dolgoročno zagotovitev varnosti preskrbe s hrano.

(4) Spodbujanje usklajenega prispevka EU k mednarodnemu odzivu. EU v celoti podpira nedavne pobude pod okriljem ZN in spodbuja nadaljnje ukrepanje za zagotovitev učinkovitega večstranskega odziva, s čimer se bo omejilo prekrivanje, ter za zagotovitev največje možne učinkovitosti s predvidevanjem podobnih razmer v prihodnosti. Z usklajenim pristopom EU in njenih držav članic bosta zagotovljena dopolnjevanje ukrepov in ustrezna razdelitev dela.

(5) Trajno povečanje cen hrane in osnovnih proizvodov bi lahko imelo posledice za varnost v svetu in EU, vključno z nevarnostjo sporov zaradi redkih virov ter povečanega obsega premikov ljudi. Zato je treba to vprašanje upoštevati pri tekočem ponovnem pregledu Evropske varnostne strategije iz leta 2003.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

Evropska komisija bo še naprej spremljala razvoj položaja in razlogov, ki so privedli do povišanja cen hrane. Komisija poziva Evropski svet, naj potrdi usmeritve politik iz tega sporočila in na njih osnuje reševanje vprašanja naraščajočih cen hrane v EU ter na mednarodni ravni.