Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Mot en hållbar EU-strategi för vegetabiliskt protein och vegetabilisk olja

(yttrande på eget initiativ)

(2023/C 75/13)

Föredragande: **Lutz RIBBE**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	20.1.2022
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
	Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Sektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö
Antagande av sektionen	5.10.2022
Antagande vid plenarsessionen	27.10.2022
Plenarsession nr	573
Resultat av omröstningen	
(för/emot/nedlagda röster)	158/2/3

1. **Slutsatser och rekommendationer**

1.1 Djurhållningen i EU (med kött- och mejeriprodukter samt ägg) är en ekonomiskt viktig del av jordbruket, som dock de senaste åren i större utsträckning blivit föremål för en samhällsdebatt, bl.a. på grund av den både regionala och globala miljöpåverkan av intensiv djurhållning, men också för att sektorn är starkt beroende av importerat foder. Det sistnämnda väcker farhågor beträffande EU:s foder- och livsmedelstrygghet. I synnerhet importberoendet av växter med hög proteinhalt är betydande (ca 75 %).

1.2 Utöver sitt implicita anspråk på åkermark utanför EU upptar djurhållningssektorn också en stor del av åkermarken inom EU. Omkring 50 % av skörden används som foder för att producera animaliska produkter. Mindre än 20 % används direkt av människor som vegetabiliska livsmedel.

1.3 En europeisk proteinstrategi har diskuterats i flera år, men utöver tillkännagivanden om en ökad odling av proteingrödor i Europa har det hittills inte hänt särskilt mycket. Med detta yttrande vill Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) ge vägledning om vilka ytterligare aspekter som bör beaktas.

1.4 EESK noterar att det i EU knappt råder någon brist på protein inom den egentliga (vegetabiliska) livsmedelssektorn, utan snarare och framför allt inom sektorn för foderblandningar. Det finns många goda skäl att öka proteinodlingen i EU, och i synnerhet att i större utsträckning inkludera gräsmark i utfodringen av djuren. Trots den befintliga potentialen kommer det dock rent kvantitativt inte att vara möjligt att helt ersätta den stora proteinimporten med europeisk produktion utan att det får genomgripande effekter för andra produktionssektorer inom jordbruket.

1.5 EESK framhåller vidare att en ökad odling av oljegrödor i EU också skulle kunna medföra positiva effekter såsom självförsörjning i fråga om traktorbränsle, ökad tillgång till oljekakor som har utmärkt potential som proteinfoder och utökad växtföljd.

1.6 Detta beror på att det finns en absolut begränsningsfaktor, nämligen den tillgängliga jordbruksarealen. Inom såväl det konventionella som det ekologiska jordbruket vidtas visserligen ständigt innovativa åtgärder för att öka produktiviteten, men även dessa når sina volymmässiga gränser. EESK anser därför att EU brådskande måste genomföra en studie om den EU-omfattande potentialen och markandelen för protein- och oljegrödor som skulle kunna odlas inom unionen.

1.7 En viktig del av en europeisk proteinstrategi måste vara att göra djurhållningen som helhet förenlig med EU:s och FN:s mål om europeisk och global livsmedelstrygghet, självförsörjning och hållbarhet. Att öka proteinodlingen i EU är bara en aspekt av detta. Globalt sett förefaller en utveckling där den världsomfattande genomsnittliga konsumtionen av kött och mejeriprodukter per capita närmar sig den nuvarande nivån i de utvecklade ekonomierna vara oförenlig med FN:s mål för hållbar utveckling.

1.8 En europeisk protein- och oljestrategi bör också bidra till en hållbar utveckling av landsbygdsområdena i linje med EU:s långsiktiga vision för landsbygdsområdena, till exempel genom utveckling av nya regionala värdekedjor som är självförsörjande.

1.9 I Tyskland har en framtidskommission för jordbruk (ZKL), som tillsattes av förbundsregeringen och där alla berörda samhällsgrupper var representerade, med ett helhetsperspektiv utarbetat förslag för ett hållbart jordbruks- och livsmedelssystem, där även djurhållningssektorn ingick. Man föreslog ändringar i produktionsmetoderna som skulle genomföras genom en uppsättning instrument (ersättning genom marknader och bidrag) för att ge helst alla jordbrukare möjlighet att anpassa sig. EESK rekommenderar kommissionen att titta närmare på formatet för denna process och överväga om det inte skulle vara lämpligt också för utarbetandet av en europeisk proteinstrategi.

1.10 En proteinstrategi som även skulle tjäna målen om strategisk självförsörjning måste omfatta följande:

— Att främja forskning och innovation på området vegetabiliskt protein längs hela värdekedjan och behovsorienterad och optimerad användning av vegetabiliska proteinkällor.

— Att utveckla och öka stödet till proteinpotentialen i EU.

— Att stärka en hållbar inhemsk produktion av vegetabiliskt protein som produceras i enlighet med höga europeiska standarder.

— Att utveckla och utvidga regionala värdekedjor och regional bearbetningskapacitet.

— Att fortlöpande samarbeta med institutioner och jordbruksorganisationer för att främja odling och användning av inhemskt vegetabiliskt protein inom livsmedels- och foderindustrin.

— Att ytterligare öka odlingspotentialen genom att förbättra och bredda odlingsstrategierna.

— Att utöka utbildnings- och rådgivningstjänsterna och kunskapsöverföringen.

— Att möjliggöra och underlätta produktion av proteingrödor i områden med ekologiskt fokus.

— Att stärka kopplingen mellan djurhållningen och den regionala foderpotentialen.

— Att konsekvent iaktta de gällande gränsvärdena för föroreningar genom utsläpp (nitrat i yt- och grundvatten, ammoniak osv.) samt internalisera externa kostnader.

— Att främja särskilt djurvänliga djurhållningsmetoder genom konsumentinformation och produktmärkning.

— Att fastställa produktions- och kvalitetsnormer vad gäller hälso- och miljökonsekvenserna av importerade produkter som konkurrerar med produkter som framställts i EU.

— Att genomföra en åtföljande informationskampanj om miljö- och hälsokonsekvenserna av olika kostvanor.

2. **Inledning och bakgrund**

2.1 EU:s jordbrukspolitik och jordbruksmetoder har varit framgångsrika när det gäller livsmedelsförsörjning, men inriktas nu, bl.a. genom från jord till bord-strategin, mer på frågor som rör hållbarhet samt uppnåendet av den gröna givens mål och målen för hållbar utveckling. Åtminstone sedan covid-19-pandemin och kriget i Ukraina har också målet om strategisk självförsörjning stått i fokus.

2.2 Djurhållningen i EU (med kött- och mejeriprodukter samt ägg) är en ekonomiskt viktig del av jordbruket, som dock de senaste åren av olika skäl i större utsträckning blivit föremål för en samhällsdebatt. En aspekt är det starka beroendet av importerat foder.

2.3 I sin resolution om en europeisk strategi för främjande av proteingrödor ([1]) hänvisar Europaparlamentet till ”ett stort underskott på vegetabiliskt protein i EU på grund av behoven i dess djurhållningssektor”, och ”situationen har tyvärr inte förbättrats i någon större utsträckning […] trots användningen av biprodukter från biobränsleproduktion i djurfoder”. ”[E]nbart 3 procent av åkermarken [används] till odling av proteingrödor, och mer än 75 procent av EU:s behov av vegetabiliska proteiner importeras, främst från Brasilien, Argentina och Förenta staterna” ([2]), trots att den totala europeiska produktionen av proteinrika råvaror ökade från 24,2 till 36,3 miljoner ton (+ 50 %) mellan 1994 och 2014. Samtidigt ökade dock den sammanlagda konsumtionen från 39,7 till 57,1 miljoner ton (+ 44 %) ([3]). Politiska beslut såsom Blair House-avtalet har bidragit starkt till att dessa beroenden skapats.

2.4 En särskild, och för foderindustrin rentav avgörande, roll ([4]) spelas av ”[s]ojaskrå[, som] är en viktig ingrediens i foderblandningarnas sammansättning, eftersom det har höga halter av både proteiner (över 40 %) och aminosyror och är tillgängligt året om, vilket minskar behovet av regelbunden omformulering” ([5]). Konsumtionen av soja i Europa har ökat från 2,4 miljoner ton 1960 till knappt 36 miljoner ton per år. För att tillgodose denna enorma efterfrågan på soja behövs nästan 15 miljoner hektar mark, ”varav 13 miljoner hektar återfinns i Sydamerika” ([6]). Detta motsvarar mer än den totala åkerarealen i Tyskland (11,7 miljoner hektar) ([7]). Den allra största delen av den importerade sojan (ca 94 %) består av genetiskt modifierade sorter.

2.5 De proteingrödor med hög proteinhalt (över 15 %) som nämns i kommissionens dokument ([8]) ”står för runt en fjärdedel av EU:s totala utbud av råproteingrödor. Även om spannmål och gräsmark **avsevärt** bidrar till EU:s totala utbud av vegetabiliska proteiner” beaktas de förvånansvärt nog inte av kommissionen i dess strategiska reflektion om vegetabiliskt protein ”på grund av sin låga proteinhalt respektive låga marknadsrelevans” ([9]). EESK kan inte godta detta argument.

2.6 Den stora importen, särskilt av soja, beror främst på att de naturliga odlingsförhållandena i Förenta staterna och Sydamerika gör det mycket billigare att producera soja där. Dessutom spelar delvis betydligt lägre miljönormer och sociala normer en roll. Avskogningen i naturliga skogar i Sydamerika samt tvångsförflyttningen av ursprungsbefolkningar och småjordbrukare är exempel på detta ([10]). EESK välkomnar att kommissionen har erkänt problemet och verkar för ”avskogningsfria leveranskedjor” ([11]).

([1]) Europaparlamentets resolution av den 17 april 2018 om en europeisk strategi för främjande av proteingrödor – att uppmuntra till produktion av proteingrödor och baljväxter i det europeiska jordbruket (EUT C 390, 18.11.2019, s. 2).

([2]) Europaparlamentets resolution av den 17 april 2018 (EUT C 390, 18.11.2019, s. 2), skäl E. EESK:s anmärkning: Det 75-procentiga beroendet avser proteingrödor med hög proteinhalt. Den betydande proteinförsörjningen av djuren genom gräs och spannmål förbises obegripligt nog i många diskussioner.

([3]) Europaparlamentets resolution av den 17 april 2018 (EUT C 390, 18.11.2019, s. 2), skäl L.

([4]) Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om utvecklingen av vegetabiliska proteiner i Europeiska unionen, (COM(2018) 757 final), s. 2.

([5]) COM(2018) 757 final, s. 3.

([6]) Europaparlamentets resolution av den 17 april 2018 (EUT C 390, 18.11.2019, s. 2), skäl L.

([7]) Enligt Eurostat uppgår Europas totala jordbruksareal (inklusive betesmark och ängsmark) till omkring 174 miljoner hektar (uppgifter från före brexit).

([8]) COM(2018) 757 final.

([9]) Europaparlamentets resolution av den 17 april 2018 (EUT C 390, 18.11.2019, s. 2).

([10]) EESK:s yttrande ”Minimering av risken för avskogning och skogsförstörelse som har samband med produkter som släpps ut på EU:s marknad” (EUT C 275, 18.7.2022, s. 88).

([11]) EESK:s yttrande ”Minimering av risken för avskogning och skogsförstörelse som har samband med produkter som släpps ut på EU:s marknad” (EUT C 275, 18.7.2022, s. 88).

Varken i de senaste förslagen till reform av den gemensamma jordbrukspolitiken eller i förhandlingarna med Mercosurländerna tog EU tillräckliga initiativ som skulle kunna leda till en verklig minskning av importberoendet.

2.7 I detta sammanhang är det värt att nämna att inom ramen för den hittillsvarande gemensamma jordbrukspolitiken har proteinodling gynnats särskilt av de s.k. områdena med ekologiskt fokus, som inte längre kommer att finnas efter reformen: ”Kvävebindande grödor har varit den mest deklarerade typen av ekologiskt fokus”. 37 % (!) av alla områden med ekologiskt fokus används för dessa grödor. De inlämnade nationella strategiska planerna för att genomföra den nya gemensamma jordbrukspolitiken har dock ännu inte utvärderats, vilket gör att EESK inte kan avgöra om de kommer att leda till förbättringar eller försämringar. Det står visserligen medlemsstaterna ett antal alternativ (i synnerhet kopplat stöd) till buds för att stödja odlingen, men inledande analyser väcker farhågor om a) att inte alla medlemsstater kommer att utnyttja dem, och b) att stödbeloppen inte kommer att vara tillräckligt attraktiva.

2.8 EESK har en tydlig ståndpunkt: ”[Att g]öra EU mer självförsörjande på protein […] är önskvärt i alla avseenden. Import av sojabönor från tredjeländer kan bidra till avskogning, utarmning av skogen och till att naturliga ekosystem förstörs i vissa producentländer. Om EU tar fram baljväxter med hög proteinhalt skulle det begränsa användningen av importerade produkter, vilket skulle vara positivt för klimat och miljö ([12])”.

2.9 Ingen motsätter sig denna ståndpunkt. Tvärtom har man i EU sedan länge diskuterat behovet av en lämplig europeisk proteinstrategi, men detta har hittills inte lett till något mer än åtaganden om att utveckla proteinodlingen i EU och de instrument som nämns i punkt 2.7. Man befinner sig alltså långt ifrån en ändamålsenlig europeisk proteinstrategi.

2.10 Sedan covid-19-pandemins utbrott, och inte minst i och med kriget i Ukraina, har det blivit uppenbart att den globala arbetsfördelningen och de globala handelsförbindelserna inte bara har en positiv inverkan. De kan leda till problem som man hittills inte, eller inte tillräckligt, beaktat. Det nya nyckelordet är strategisk självförsörjning. Oavsett om man tänker på bristen på munskydd, läkemedel, halvledare eller fossila energikällor såsom gas, olja och kol: beroendeförhållanden kan leda till extrema ekonomiska och sociala störningar.

2.11 Kriget i Ukraina och dess förväntade långsiktiga konsekvenser kommer att få en bestående inverkan på både den europeiska och den globala jordbrukssektorn samt den europeiska livsmedelsindustrin, och nödvändiggör förändringar.

2.12 I sin resolution ”Kriget i Ukraina och dess ekonomiska, sociala och miljömässiga konsekvenser” ([13]) framhåller EESK därför också att ”[k]onflikten [oundvikligen] kommer att få allvarliga konsekvenser för EU:s jordbruksbaserade livsmedelssektor, som kommer att behöva ytterligare stöd. EU måste därför stärka sitt åtagande att uppnå **hållbara livsmedelssystem** och […] inte minst förbättra sin livsmedelstrygghet genom att minska beroendet av viktiga importerade jordbruksprodukter och insatsvaror”.

2.13 Samtidigt understryker EESK att ”[k]rigets konsekvenser [inte] får inverka negativt på åtgärderna avseende klimat och hållbarhet” och att målen för hållbar utveckling i FN:s Agenda 2030 även främjar fred, säkerhet och minskad fattigdom. Genom den **europeiska gröna given** görs framsteg med genomförandet av FN:s Agenda 2030 och med en rättvis omställning.

2.14 Även EU:s stats- och regeringschefer har befattat sig med denna fråga. I deras Versaillesförklaring av den 11 mars 2022 står följande: ”Vi kommer att förbättra vår livsmedelstrygghet genom att minska vårt beroende av viktiga importerade jordbruksprodukter och insatsvaror, i synnerhet genom att öka EU:s produktion av växtbaserade proteiner ([14])”.

([12]) EESK:s yttrande ’Livsmedelstrygghet och hållbara livsmedelssystem’ (EUT C 194, 12.5.2022, s. 72), punkt 1.3 ii
([13]) EESK:s resolution antagen vid plenarsessionen den 24 mars 2022 (EUT C 290, 29.7.2022, s. 1).
([14]) https://www.consilium.europa.eu/media/54782/20220311-versailles-declaration-sv.pdf.

3. **Fakta och tendenser**

3.1 EESK anser att man vid utarbetandet av en heltäckande europeisk proteinstrategi i betydligt större utsträckning måste diskutera och beakta systemfrågor. I detta ingår att klargöra hur det rådande systemet bör bedömas med hänsyn till EU:s strategiska självförsörjning samt ur global och regional hållbarhetssynpunkt, och vilka för- och nackdelar det har för jordbrukarna, konsumenterna, miljön och produktionsdjuren. Man måste dock även beakta aktuella tendenser som påverkar proteinförsörjningen.

Tallrik, tank eller tråg – vad odlar vi och vad händer med de skördade jordbruksväxterna?

3.2 Utan den stora proteinimporten skulle den nuvarande stora köttproduktionen i Europa inte vara möjlig, trots att en stor del av skörden redan används som foder. I t.ex. Tyskland är det nästan två tredjedelar (!) av hela skörden, det vill säga nästan all gräsmark (som naturligtvis inte kan användas direkt för att livnära människor) samt 60 % av både majsen och spannmålen ([15]). Den näst viktigaste användningen av skörden sett till volym är inte vegetabiliska livsmedel, utan produktion av teknisk energi (majs för biogas, raps för biodiesel samt spannmål och sockerbetor för bioetanol). Först på tredje plats kommer den direkta användningen av växter som livsmedel. De vegetabiliska livsmedel som konsumeras i Tyskland – främst brödspannmål, potatis, socker, rapsolja och frilandsgrönsaker – utgör bara 11 % av den totala vegetabilieproduktionen!

3.3 Även 93 % av det vegetabiliska protein som importeras används som foder. Just denna import, liksom köttproduktionens omfattning och intensitet, har varit föremål för många samhällsdebatter under de senaste åren.

3.4 Två saker bör fastställas redan på förhand: För det första råder det i EU knappt någon brist på protein inom den egentliga (vegetabiliska) livsmedelssektorn, utan snarare och framför allt inom sektorn för foderblandningar. För det andra kommer det inte att vara möjligt att helt ersätta den stora proteinimporten med europeisk produktion utan att det får genomgripande effekter för andra produktionssektorer inom jordbruket.

3.5 Detta beror på att det finns en absolut begränsningsfaktor, nämligen den tillgängliga jordbruksarealen. Inom såväl det konventionella som det ekologiska jordbruket vidtas visserligen ständigt innovativa åtgärder för att öka produktiviteten, men även dessa når sina volymmässiga gränser. Efter en ingående analys drar oljefröbearbetningsindustrins sammanslutning i Tyskland (OVID) därför slutsatsen att man måste fortsätta att trygga leveranskanalerna för dessa proteinbärare, eftersom det förblir orealistiskt med en fullständig självförsörjning med inhemskt protein ([16]).

3.6 Dessa grundläggande påståenden får inte missförstås: Det finns många goda skäl att intensivt stödja en ökad odling av protein- och oljegrödor i EU. De binder kväve i marken, minskar behovet av mineraliskt kväve, förbättrar markens kvalitet och bördighet och ger ett positivt bidrag till att begränsa klimatförändringarna (t.ex. minskat transportbehov, mindre avskogning och lägre användning av insatsvaror). Utökade växtföljder minskar förekomsten av skadegörare och är positiva för den biologiska mångfalden. I dag odlas proteingrödor på enbart en mycket liten del (ca 3 %) av jordbruksarealen. Den mycket nyttiga utvidgningen måste således oundvikligen ske på bekostnad av annan odling, såsom av andra kultur- eller energigrödor, eller leda till konkurrens med t.ex. andra naturskyddsåtgärder.

Aktuella tendenser

3.7 Det är därför tillrådligt att först och främst beskriva och analysera tendenser som kan påverka den framtida djurhållningen och det framtida fodret och därmed proteinbehovet och proteinets kvalitet.

([15]) År 2017 uppgick den jordbruksareal som användes i EU(-27) till 178,7 miljoner hektar. Av denna var 105,5 miljoner hektar åkermark, varav 63 % (= 66,8 miljoner hektar) användes för foder (https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1196852/umfrage/landwirtschaftliche-flaechen-in-der-eu-nach-nutzungsart/).

([16]) OVID, ”Eiweißstrategie 2.0”, 2019.

3.7.1 Å ena sidan har konsument- och konsumtionsmönstren redan förändrats. Allt fler konsumenter minskar sin köttkonsumtion eller äter inte alls kött. Den höga köttkonsumtionen i Europa ifrågasätts nu också av näringsskäl. I vissa medlemsstater kan man redan observera en minskad köttkonsumtion ([17]). Detta framgår tydligt inte bara av statistiken utan även av butikshyllorna, där antalet köttsubstitut som framställs av proteingrödor ökar märkbart.

3.7.2 En andra tendens kan beskrivas som ”mindre men bättre kött”: premiumproduktsortiment där man satsar på bättre djurskydd och större lokalförankring ökar, vilket påverkar utfodringen. Allt fler konsumenter beaktar hur djuren hålls, om de t.ex. har utfodrats med lokalt producerat foder och/eller foder som är fritt från genetiskt modifierade organismer, om de har haft möjlighet att beta osv. I EU kan man redan konstatera en hög grad av differentiering.

3.7.3 Denna tendens betraktades tidigare som en liten nisch, men betydande förändringar kan nu skönjas: Många stora stormarknadskedjor i flera medlemsstater har redan gradvis höjt kraven på djurskydd och miljöprestanda för sina färska köttprodukter. Andra radikala förändringar väntar: Till exempel kommer några stora lågpriskedjor att fr.o.m. 2030 hämta hela sitt sortiment av färska köttprodukter uteslutande från gårdar som erbjuder möjlighet till utegång och som uppfyller de högst ställda kraven. Omställningen gäller alla grupper av produktionsdjur (nötkreatur, gris, kyckling och kalkon).

3.7.4 Även den planerade eller redan pågående ökningen av den ekologiska produktionen i EU kommer att påverka foderförsörjningen (och sojaimporten). Enligt kommissionen har den ekologiska djurhållningen hittills ökat med 10 % per år. Målet på 25 % i från jord till bord-strategin skulle ge en ytterligare knuff på detta område om marknaderna utvecklas i enlighet med detta, vilket den gemensamma jordbrukspolitiken ska bidra till. Eftersom bara 6 % av sojabönorna i världen saluförs som icke genetiskt modifierad soja måste gårdarna leta efter alternativ och/eller producera mer foder på gården.

3.7.5 Även när det gäller mjölk kan man redan skönja stora förändringar: I många medlemsstater kräver livsmedelsdetaljhandeln att mejerierna tillhandahåller mjölk och mejeriprodukter där korna inte utfodrats med genetiskt modifierade produkter. I t.ex. Tyskland har detta lett till att sojaskrå inte längre används som foder vid omkring 70 % av mjölkproduktionen. Marknaden börjar differentieras, med betes-, hö- eller bergsmjölk som exempel. Mejeriprodukter kommer dock att förbli en viktig proteinkälla i framtiden och tillgänglig för alla inom ramen för en balanserad kost för alla åldersgrupper.

3.7.6 I detta sammanhang är det värt att påminna om EESK:s informationsrapport ”Fördelar med extensiv djurhållning och organiska gödningsmedel inom ramen för den europeiska gröna given” ([18]), där man framhåller den särskilda betydelsen av extensiv djurhållning (på permanent ängs- och betesmark) inte bara för den biologiska mångfalden och andra miljö- och jordbrukstjänster, utan också för att den ”spelar en avgörande roll när det gäller att tillhandahålla hållbara, hälsosamma, säkra och högkvalitativa livsmedel, särskilt mot bakgrund av den växande världsbefolkningen”. Behovet av att i större utsträckning beakta ”betesmarkernas/klöverns roll som en viktig proteinkälla för idisslare” framhålls också i ett annat yttrande från kommittén ([19]).

3.7.7 En helt annan trend som kan få katastrofala ekonomiska konsekvenser för jordbruket, den traditionella djurhållningen och hela livsmedelssystemet inom denna sektor är utvecklingen av så kallat odlat kött, som emellertid inte har något med kött att göra, utan är en industriprodukt som tillverkas i reaktorer. Denna trend styrs inte av konsumenter eller jordbrukare, utan av stora multinationella företag såsom Cargill, Tyson Foods och Nestlé. De utforskar eller utvecklar metoder för att producera konstgjort kött i industriella reaktorer. Deras argument är att de kan göra vad jordbrukare alltid har gjort under hela mänsklighetens historia genom att bedriva traditionell djurhållning (dvs. låta celler växa) i en reaktor

([17]) I Tyskland minskade grisköttskonsumtionen per invånare från 39,8 till 31 kg mellan 1995 och 2021.

([18]) EESK:s informationsrapport ”Fördelar med extensiv djurhållning och organiska gödselmedel inom ramen för den europeiska gröna given”.

([19]) EESK:s yttrande ”Livsmedelstrygghet och hållbara livsmedelssystem” (förberedande yttrande på begäran av det franska rådsordförandeskapet) (EUT C 194, 12.5.2022, s. 72).

med mycket mindre användning av mark. Det kvarstår dock tvivel när det gäller eventuella besparingar av vatten och andra resurser samt okända faktorer som rör ”kvalitet” och tillhörande produktionskostnader. EESK efterlyser en bred samhällsdebatt om farhågorna avseende denna potentiella utveckling och dess negativa konsekvenser för djuruppfödarna och köttproduktionskedjan, som kan skada ekonomin och sysselsättningen i alla medlemsstater samt EU som helhet.

Politiska svar

3.8 Det finns nu tydliga politiska svar, som i vissa fall går ännu längre än från jord till bord-strategin i fråga om innehåll, och som också utarbetades i en helt annan samhällsdebatt. I t.ex. Tyskland tillsatte förbundsregeringen i juli 2020 en framtidskommission för jordbruk (ZKL), som bestod av 32 ledamöter från en rad olika samhällsgrupper, bl.a. de traditionella jordbrukarorganisationerna och den akademiska världen. Dess syfte var att utveckla en vision för jordbruks- och livsmedelssystemets framtid som skulle godtas av en stor del av samhället. I juni 2021 antogs rekommendationerna enhälligt och offentliggjordes. De följer en gemensam princip: Jordbrukets ekologiska och (djur)etiska ansvarsskyldighet kan förbättras på bästa och mest varaktiga sätt genom att man hittar sätt att belöna de mer hållbara produktionsmetoderna ekonomiskt med hjälp av nya instrument och därmed gör dem ekonomiskt lönsamma.

3.9 När det gäller djurhållning följer ZKL rekommendationerna från kompetensnätverket för djurhållning (”Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung”), som tillsattes av det tyska jordbruksministeriet. Dess förslag offentliggjordes i februari 2020 ([20]). I dem beskrivs en omvandlingsstrategi för att ställa om djurhållningen, med ett avsevärt förbättrat djurskydd. Detta inbegriper finansiering genom skatter eller avgifter i kombination med högre marknadspriser och ett bidrag som är kopplat till en obligatorisk djurhållningsmärkning med fastställda djurhållningsnormer, vilket man anser vara avgörande för att ge de berörda jordbrukarna ekonomiska framtidsutsikter. Resultatet av denna omvandlingsstrategi ska leda till att djurhållningsföretagens existens tryggas, samtidigt som djurbesättningarna minskar.

3.10 Sammanfattningsvis kan man säga att de nuvarande formerna av djurhållning i Europa skiljer sig åt, ibland fundamentalt, när det gäller både efterfrågan på import (främst soja) och den regionala miljöpåverkan. Medan de mer traditionella eller extensiva/ekologiska, markrelaterade formerna av djurhållning till största delen förlitar sig på regionala insatsvaror och foder och har en hanterbar miljöpåverkan, och delvis t.o.m. är oumbärliga för bevarandet av kulturlandskap, belastar den nuvarande och växande intensiva djurhållningen den regionala miljön och förlitar sig – trots det redan stora anspråket på åkermark inom EU – till stor del på importerat foder, vars odling får stora konsekvenser i ursprungsländerna (t.ex. genom att bidra till global avskogning, klimatförändringar och sociala omvälvningar).

3.11 En viktig del av en europeisk proteinstrategi måste därför vara att göra djurhållningen som helhet förenlig med EU:s och FN:s mål om europeisk och global livsmedelstrygghet, självförsörjning och hållbarhet. En ökad proteinodling i EU är en aspekt av detta, men globalt sett förefaller en utveckling där den världsomfattande genomsnittliga konsumtionen av kött och mejeriprodukter per capita närmar sig den nuvarande nivån i de utvecklade ekonomierna vara oförenlig med FN:s mål för hållbar utveckling. Man måste oundvikligen minska djurbesättningarna.

3.12 I princip har ZKL redan gjort en sådan bedömning av det nuvarande jordbruks- och livsmedelssystemet, som ett led i en samhällelig diskussionsprocess som förtjänar närmare analys av andra EU-medlemsstater och kommissionen själv. Där erkänns de oomstridda positiva tjänster som jordbruket ger samhället, samtidigt som grunden för och konsekvenserna av produktionsutvecklingen under de senaste åren granskas kritiskt: Baksidan av dessa framsteg är överexploatering av natur,

([20]) https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.html

miljö, djur och biologiska kretslopp och t.o.m. en farlig inverkan på klimatet. Jordbruket genomgår dock också en ekonomisk kris. Olika, inte minst politiska, faktorer har lett till arbetsmetoder som är varken miljömässigt, ekonomiskt eller socialt hållbara. Med tanke på de externa kostnader som de rådande produktionsformerna medför kommer en oförändrad fortsättning av dagens jordbruks- och livsmedelssystem inte i fråga av såväl ekologiska och djuretiska som ekonomiska skäl ([21]).

4. **Krav: en hållbar proteinförsörjning och en förstärkt roll för oljegrödor**

4.1 I ett Europa där självförsörjning i allt högre grad erkänns som ett strategiskt mål är det definitivt motiverat att göra jämförelser med energipolitiken: Importberoendet bör minskas så mycket som möjligt, och att på ett hållbart sätt tillgodose behoven med egna resurser bör stå i fokus.

4.2 Till skillnad från energisektorn, där bristen på fossila bränslen kan kompenseras med ny teknik (vindkraft, solenergi, biomassa, vätgas osv.), måste den globala jordbruksbaserade livsmedelssektorn anpassa produktionen och konsumtionen till potentialen hos det begränsade naturkapitalet (främst mark, men även biologisk mångfald). Detta måste åtföljas av en prioritering av användningen av jordbruksavkastningen. Att förse människor med framför allt vegetabiliska produkter (spannmål, frukt, grönsaker osv.) måste ha högsta prioritet. Lyckligtvis finns det ingen anledning att befara att EU inte kommer att kunna tillgodose detta behov för sin egen befolkning. Mot bakgrund av den växande oron över hungersnöden i världen bör man dock betänka att denna inte kan lösas med köttproduktion. Tvärtom konkurrerar foder (och biomassa för energiändamål) med livsmedel.

4.3 Denna markanvändningskonflikt förvärras av att jordbruket i nästan alla regioner i EU utsätts för en ibland betydande konkurrens om mark: enligt EU:s beräkningar kommer förlusten av jordbruksmark till följd av urbanisering/bebyggelse och infrastruktur osv. att innebära att den utnyttjade arealen kan komma att minska med nästan en miljon hektar fram till 2030.

4.4 Ändå befinner sig EU globalt sett i en bekväm situation. Ett jordbruk i EU som följer principerna för EU:s jordbruksmodell ([22]) kan utan tvekan tillhandahålla alla medborgare tillräckligt med högkvalitativa vegetabiliska produkter och kan dessutom absolut leverera stora mängder foder, men inte för att tillgodose det aktuella behovet. Med tanke på att spannmålsleveranserna från Ukraina och Ryssland till regioner där hungersnöd råder riskerar att upphöra måste man dessutom fråga sig om vi i EU inte borde använda mindre spannmål som foder (eller i bränsle) för att kunna bidra till att lösa de växande hungerproblemen i världen och även för att öka proteinförsörjningen.

4.5 Inom ramen för en europeisk proteinstrategi måste man beakta att idisslare (men inte bara de) har en gåva som människor inte har: De kan smälta gräs! Till och med hos enkelmagade djur (grisar och fjäderfä) skulle gräsmark kunna komplettera en del av foderransonen. Därför bör gräsmark utgöra en viktig byggsten för en hållbar proteinförsörjning, något som för närvarande ägnas alldeles för lite uppmärksamhet i de politiska diskussionerna. Även det beslut som EU fattade förra året om att på nytt godkänna kött- och benmjöl samt insektsmjöl i foder kan bidra till att minska andelen vegetabiliskt protein i djurfoder.

4.6 Nyligen genomförda studier från fackorganen inom den tyska sammanslutningen för främjande av olje- och proteingrödor (UFOP) om potentialen hos raps och baljväxter vad gäller odling och utfodring ger anledning till optimism om att det odlingstekniskt finns potential att odla mycket mer raps och baljväxter och samtidigt utöka växtföljden avsevärt. Andelen raps och baljväxter skulle kunna uppgå till omkring 10 % av åkermarken vardera. För t.ex. baljväxter (särskilt ärter, åkerbönor, sojabönor och sötlupiner) motsvarar detta mer än en fördubbling av den nuvarande nivån. Mer oljegrödor står således inte i vägen för en hållbar markanvändning, utan tvärtom. Detta kan dock endast ske på bekostnad av annan odling.

4.7 Denna studie visar emellertid också att den nuvarande djurbesättningens behov inte kan tillgodoses på ett självförsörjande sätt och att besättningarna måste minska om man vill närma sig målet om strategisk självförsörjning.

([21]) Slutrapport från ZKL.
([22]) EESK:s yttrande på eget initiativ ”Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken år 2013” (EUT C 354, 28.12.2010, s. 35).

4.8 EESK anser därför att EU brådskande måste genomföra en studie om den EU-omfattande potentialen hos protein- och oljegrödor som skulle kunna odlas inom unionens gränser. Hållbarheten i markanvändningen (växtföljder, markens bördighet, inklusive biologisk mångfald) måste beaktas. Resultaten av denna studie bör sedan användas för att fastställa vilken areal som behövs för en hälsosam kost för EU:s medborgare som bygger på vegetabiliskt protein. Därefter kan man fastställa vad som återstår för foder (eller för energiändamål) och därmed också vad som fortfarande måste importeras för en djurhållning som passar in i de europeiska och globala ekologiska gränserna för en djurhållning som bygger på hållbarhet och djurskydd. En europeisk proteinstrategi måste därför också ge ett svar på frågan om vilka konsekvenser den måste få för befintliga handelsavtal (t.ex. med Mercosur) och hur jordbrukare i EU som bedriver hållbarhet verksamhet kan skyddas från import av ohållbara produkter.

4.9 EESK anser att det är viktigt att betona att olja från odling av oljegrödor på 10 % av EU:s åkermark skulle kunna innebära att EU blir självförsörjande på bränsle till jordbrukstraktorerna om oljan enbart används för detta ändamål. EESK har redan i tidigare yttranden ([23]) påpekat att kommittén anser att det är lämpligt att inrätta ett särskilt program för användning av icke förestrade (dvs. rena) vegetabiliska oljor i jordbruksmaskiner och inte satsa på inblandning i diesel. Användning av B100-bränslen (100 % förestrad vegetabilisk olja) bör dock också övervägas. Den oljekaka ([24]) som uppstår är ett utmärkt proteinfoder (detsamma gäller för t.ex. avfall från alkoholframställning).

4.10 Vissa medlemsstater arbetar redan – av mycket olika skäl – med att minska djurbesättningarna (t.ex. Nederländerna). Detta kan ske genom reglering eller utformas med hjälp av marknadsbaserade styrmedel. Utöver tydliga miljö- och djurskyddsstandarder förespråkar EESK i första hand marknadsbaserade lösningar som skapar förutsättningar för att bygga upp nya regionala värdekedjor som är självförsörjande och inte varaktigt beroende av stöd. Samtidigt bör de ge helst alla djurhållningsföretag framtidsutsikter. De måste också ge helst alla jordbrukare i EU möjlighet att producera på ett hållbart sätt och ha en tryggad försörjning. För detta krävs skydd mot illojal konkurrens och illojala handelsmetoder, vilket förutsätter att jordbrukarnas marknadsstyrka stärks i omställningen till ett globalt hållbart livsmedelssystem.

4.11 Allt detta visar än en gång att man i en hållbar EU-strategi för vegetabiliskt protein och vegetabilisk olja måste beakta hela jordbruks- och livsmedelssystemet. En isolerad odlingsstrategi är inte till någon hjälp.

4.12 Marknadsmekanismerna måste utformas på ett sådant sätt att de återspeglar de verkliga sociala, samhälleliga och miljömässiga kostnaderna. Marknadsmisslyckanden kan korrigeras med hjälp av evidensbaserade och vetenskapligt grundade statliga ingrepp som syftar till att optimera avvägningen mellan kostnader och nytta för samhället, med beaktande av alla intressen.

Bryssel den 27 oktober 2022.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([23]) EESK:s yttrande ”Användning av förnybar energi” (EUT C 77, 31.3.2009, s. 43).
([24]) När man pressar raps får man ca 1/3 olja och 2/3 s.k. oljekaka.