

Brussel, 23.3.2022
COM(2022) 133 final

ANNEXES 1 to 2

BIJLAGEN

bij

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

De voedselzekerheid waarborgen en de veerkracht van voedselsystemen versterken

BIJLAGE 1

MONDIALE VOEDSELZEKERHEID EN DE EU-AGROVOEDINGSKETEN

Situatie in de EU

De EU is grotendeels zelfvoorzienend voor de belangrijkste levensmiddelen. Ze is een belangrijke exporteur van tarwe en gerst en dekt grotendeels de eigen consumptie van andere basisgewassen zoals mais of suiker. De EU is ook grotendeels zelfvoorzienend voor dierlijke producten, zowel zuivel als vleesproducten (met uitzondering van schapen- en geitenvlees en vis, schaal- en schelpdieren), vis en schaal- en schelpdieren, en groenten en fruit (perziken, nectarines, appels, tomaten, sinaasappelen).

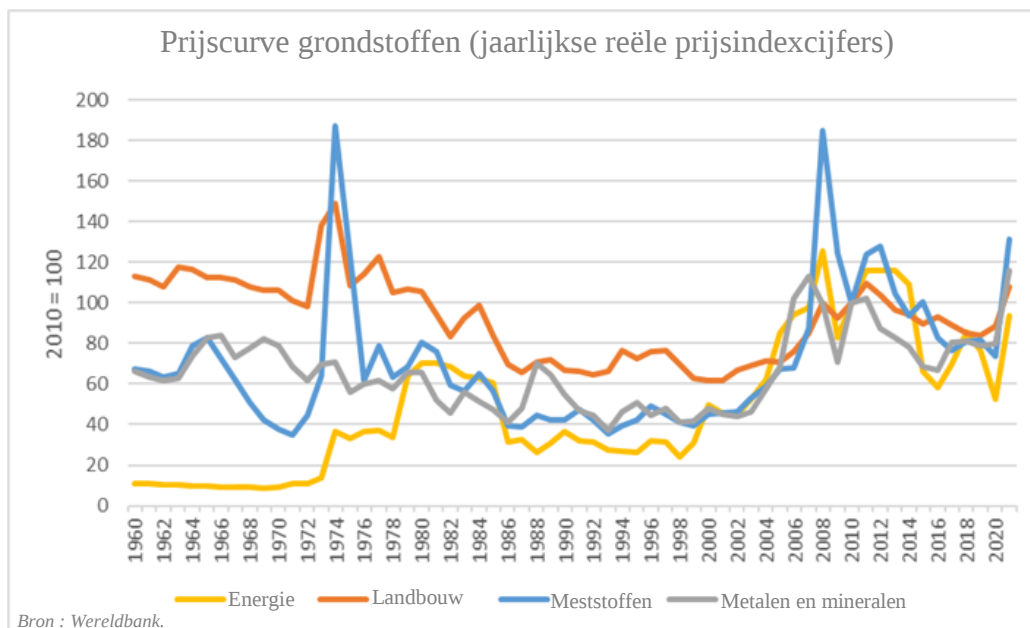
Voor sommige specifieke producten is de EU echter een aanzienlijke netto-importeur. In sommige gevallen zijn ingevoerde producten moeilijk te vervangen in termen van volume, invoerbronnen, kwaliteit of kosten. Dat is het geval voor tropische producten (tropische vruchten, koffie, cacao), visproducten, diervoeder en diverse additieven, zoals vitamines en aminozuren die essentieel zijn voor de productie van diervoeders of levensmiddelen. In 2021/22 was met name 22 % van de voedereiwitten afkomstig van buiten de EU. Voor meel van oliehoudende zaden (voornamelijk soja) loopt dat aandeel op tot 75 %¹.

Impact van de wereldwijde stijging van de grondstoffenprijzen

De huidige **algemene stijging van de grondstoffenprijzen** vertoont enige gelijkenissen met de sterke stijging van de prijzen van voedingsgrondstoffen in 2008, die eveneens werd gekenmerkt door algemene hoge prijsniveaus, parallelle bewegingen en een hoge volatiliteit voor alle grondstoffenprijzen. Net als toen stijgen de prijzen voor productiemiddelen in de landbouw harder dan die voor levensmiddelen en worden producenten geconfronteerd met knelpunten en een vertragend effect in de prijstransmissie doorheen de voedselketen, terwijl de voedselprijzen toch sterk blijven stijgen.

¹ EU-balans voor eiwithoudende diervoeders, DG AGRI.

Grafiek 1: prijscurve voor grondstoffen



Toch zijn er grote verschillen tussen toen en nu. **De relatieve voorraadniveaus van belangrijke landbouwgrondstoffen zijn vandaag hoger.** Hoewel de voorraden van de belangrijkste basisgrondstoffen de afgelopen vier jaar licht zijn gedaald, liggen de verhoudingen tussen voorraden en gebruik ver boven de niveaus van vóór de prijspiek in 2008-2010, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat Oekraïne en Rusland de markten dit verkoopseizoen niet volledig zullen beleveren.

Sinds 2008, toen de mededeling over de voedselprijzen in Europa² werd uitgebracht in de nasleep van de stijging van de voedselprijzen in 2007/2008, zijn de regulering en de transparantie van de grondstoffenmarkten aanzienlijk verbeterd. Destijds beval de Commissie aan het **concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen te bevorderen**, de mededingingsregels en de voorschriften inzake consumentenbescherming krachtig te waarborgen, de **regelgeving inzake de werking van de voedselvoorzieningsketen** te toetsen en waar nodig te verbeteren, consumenten betere informatie te verstrekken, en speculatie op de landbouwgrondstoffenmarkten en de markten voor derivaten te ontmoedigen. De omzetting van al deze aanbevelingen in wetgevings- en beleidsmaatregelen (zie bijlage 2) vormt een solide uitgangspunt voor het aanpakken van de huidige turbulenties.

Impact van de hoge energieprijzen voor de landbouw en de visserij in de EU

Naast de rechtstreekse blootstelling aan de stijging van de **energieprijzen**, ondergaat de voedingsmiddelensector ook de inflatoire druk van een reeks producten en diensten. De sector is de belangrijkste consument van meststoffen en fytosanitaire producten, maar ook van machines en materialen voor voedselverpakkingen, en wordt getroffen door de stijging van de vervoerskosten.

² COM(2008) 821 definitief.

De **stijgende meststofprijzen** hebben zich bijzonder snel doen voelen. Meststoffen vertegenwoordigen 18 % van de productiekosten van akkerbouwbedrijven (gemiddelde 2017-2019). Aardgas is de belangrijkste factor voor de prijs van stikstofhoudende meststoffen. Het vertegenwoordigt 60-80 % van de variabele productiekosten. De hoge groothandelsprijzen voor aardgas leiden tot hoge meststofprijzen (voor stikstofhoudende meststoffen als ureum werden bijna even hoge prijspieken vastgesteld als tijdens de financiële crisis van 2007-2008). Sommige meststoffenproducenten in de EU hebben hun productie tijdelijk stopgezet omdat de energiekosten te hoog oplopen. De prijzen van op mineralen gebaseerde meststoffen (fosfaat en vooral kalium) zijn minder nauw verbonden aan de energieprijzen, maar staan eveneens onder druk als gevolg van het gewicht van Rusland en Belarus in de wereldproductie.

Hoewel de EU voor 3 miljard EUR aan meststoffen invoert uit Rusland, zijn stikstofhoudende meststoffen maar beperkt afhankelijk van de invoer. Meer dan 90 % van het verbruik in de EU wordt gedekt door industriële productie binnen de EU. Wel is de industrie sterk afhankelijk van gas van Russische oorsprong.

De **visserijsector** wordt ook zwaar getroffen door de stijging van de prijs van scheepsbrandstof, die momenteel het hoogste niveau van de laatste twintig jaar heeft bereikt. De prijs ligt dubbel zo hoog dan de gemiddelde prijs in 2021. Bij de huidige brandstofprijzen kunnen de meeste EU-vlootsegmenten niet break-even draaien en kunnen zij hun operationele kosten niet dekken. De stijging van de elektriciteitskosten is een belangrijk punt van zorg voor de **aquacultuursector** (waterpompen en -circulatie) en de verwerkende sectoren (productielijnen en opslag-/vriesfaciliteiten).

Inkomens van landbouwbedrijven

Dankzij goede productieniveaus en -prijzen voor de landbouw in de EU verbeterde het landbouwinkomen per werknemer in de EU in 2021 ten opzichte van het gemiddelde voor de periode 2017-2019. De **zeer sterke stijging van de productiekosten** zet druk op de marges, vooral in de veehouderij en met name voor varkensvlees, en op de aquacultuurproducenten, die al te maken hebben met veel hogere voederkosten. **Daarom wordt verwacht dat het gemiddelde landbouwinkomen per werknemer in 2022 en 2023 zal dalen**, waardoor alle in 2020 en 2021 geboekte winsten verloren zouden gaan. De daling zou het grootste zijn voor veehouders.

Stijgende kosten voor logistiek en andere productiemiddelen

Levensmiddelenfabrikanten, handelaren en detailhandelaren worden geconfronteerd met hogere kosten voor vervoer en logistiek (in bulk, containers of via de lucht). De gevolgen van de COVID-19-crisis en het sterke economische herstel dat daarop volgde, zorgden voor congestie van het maritieme goederenvervoer. Door verdere verstoringen in het Zwarte Zeegebied zal het goederenvervoer over zee verder onder druk komen te staan. Ook voor andere productiemiddelen zijn er kostenstijgingen, bijvoorbeeld voor verpakkingskosten (houten emballage + 37 %, papier en pulp + 26 %, plastic + 13 %)³. Het tekort aan arbeidskrachten en de moeilijkheden om personeel te vinden in de levensmiddelenindustrie van de EU zouden ook een rol spelen (vacaturegraad in de verwerkende industrie + 62 %).

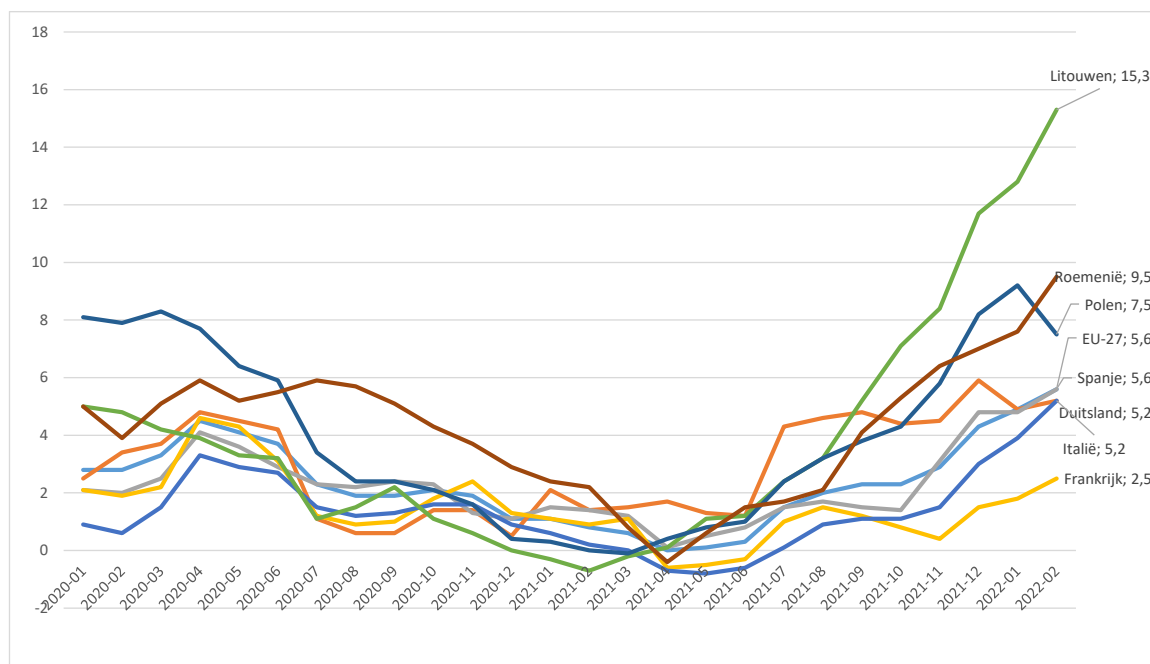
³ <https://www.fooddrinkeurope.eu/wp-content/uploads/2022/03/Economic-Bulletin-on-Input-Costs-NovDec-2021-FINAL-public-version.pdf>

Stijgende voedselprijzen in de EU

Een laatste, maar niet minder belangrijke vaststelling is dat de **consumentenpreizen voor levensmiddelen** sinds de zomer van 2021 **zijn gestegen**, tot 5,6 % op jaarbasis in februari 2022, het hoogste cijfer sinds het begin van de COVID-19-pandemie. Voedsel draagt in belangrijke mate bij aan het totale inflatiecijfer (GICP⁴), met een gemiddeld aandeel van 16 % in de EU-27, waaraan nog eens 6 % kan worden toegevoegd voor de horeca. Ter vergelijking: de energiekosten voor huisvesting en vervoer hebben een aandeel van 10 % in de gemiddelde besteding van huishoudens.

De lidstaten worden op verschillende manieren getroffen, al naargelang hun respectieve nationale economische context, de structuur van hun voedselvoorzieningsketens en de nationale vraagpatronen onder consumenten.

Grafiek 2: voedselinflatie per lidstaat



Bron: [Eurostat](#) (geselecteerde lidstaten).

Oekraïne, Rusland en de mondiale voedselzekerheid

De Russische invasie in Oekraïne kwam bovenop reeds gespannen grondstoffenmarkten (waaronder de energiemarkten) en inflatoire druk⁵. Dat heeft ook gevolgen voor de wereldwijde voedselzekerheid: **Oekraïne en Rusland** zijn belangrijke spelers op de wereldmarkt voor granen en oliehoudende zaden. Oekraïne is goed voor 10 % van de wereldwijde tarwemarkt, 13 % van de gerstmarkt en 15 % van de maismarkt en is de belangrijkste speler op de markt voor zonnebloemolie (meer dan 50 % van de

⁴ Geharmoniseerd indexcijfer van de consumptiepreizen.

⁵ Voor een uitgebreide analyse, zie de *information note* van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties “*The importance of Ukraine and the Russian Federation for global agricultural markets and the risks associated with the current conflict*”, 11 maart 2022, <https://www.fao.org/3/cb9013en/cb9013en.pdf>, of “*The Ukraine Conflict and Global Food Price Scares*”, R. Vos, J. Glauber, M. Hernandez en D. Laborde, 1 maart 2022, <https://www.foodsecurityportal.org/node/1921>.

wereldhandel). Voor Rusland gaat het om 24 % (tarwe), 14 % (gerst) en 23 % (zonnebloemolie). Rusland is ook een belangrijke exporteur van magere vis, met name alaskakoolvis voor de verwerkende industrie (16 % van het aanbod).

Noord-Afrika en het Midden-Oosten zijn voor meer dan 50 % van hun graanbehoefte afhankelijk van de invoer uit Oekraïne en Rusland. Oost-Afrikaanse landen importeren 72 % van hun granen uit Rusland en 18 % uit Oekraïne. Oekraïne is ook een belangrijke leverancier van mais (voor diervoeder) aan de Europese Unie en China.

Oekraïne is de op drie na grootste voedselleverancier van de EU en een belangrijke bron van granen (52 % van de invoer in de EU van mais en 19 % van zachte tarwe), plantaardige oliën (23 % van de EU-invoer) en oliehoudende zaden (22 % van de EU-invoer, vooral rapzaad: 72 % van de EU-invoer). Rusland voert minder uit naar de EU.

Gezien het belang van Oekraïne in de internationale handel heeft de verstoring van de Oekraïense landbouwproductie en -logistiek, in combinatie met de gestegen vracht- en verzekeringskosten, grote **gevolgen voor de wereldmarkten**, en dus ook voor de graanprijzen. Sinds het begin van het conflict zijn de wereldmarktprijzen voor granen al sterk gestegen, tot boven de prijzen in 2007/2008. Deze situatie brengt niet alleen de voedselvoorziening van de Oekraïense bevolking in gevaar, maar ook de voedselzekerheid van de niet-EU-landen die afhankelijk zijn van de invoer van grondstoffen uit Oekraïne.

Het landbouwproductiepotentieel van Oekraïne is zwaar getroffen door de Russische invasie. Naast de menselijke tol, de vernielingen en de gevaren waarmee de oorlog gepaard gaat, is er een tekort aan arbeidskrachten op landbouwbedrijven en op het veld, ook in de naburige lidstaten. Essentiële productiemiddelen zijn schaars en moeilijk of onmogelijk te verkrijgen. Cruciaal voor Oekraïne is het vermogen om in 2022 voorjaarsgewassen in te zaaien en zowel voorjaars- als wintergewassen te oogsten. Daarbij zullen de gevolgen van de oorlog zich waarschijnlijk nog meerdere jaren laten voelen, niet op de laatste plaats als gevolg van oorlogsschade aan infrastructuur en logistieke faciliteiten. In Rusland wordt de productie niet gehinderd door de oorlog, maar blijft onzekerheid bestaan over het vermogen om grote hoeveelheden uit te voeren via de Zwarte Zee.

Voedselzekerheid in een mondiale context

Voedselzekerheid blijft wereldwijd een punt van toenemende zorg. De Verenigde Naties hebben benadrukt dat klimaatverandering en biodiversiteitsverlies de grootste wereldwijde bedreiging voor de voedselzekerheid vormen⁶. Volgens de FAO zijn nog steeds 811 miljoen mensen chronisch ondervoed en wordt de verwezenlijking van duurzame-ontwikkelingsdoelstelling nr. 2 (geen honger) gehinderd door een combinatie van factoren. De klimaatverandering zal naar verwachting de situatie verergeren als er geen doeltreffende mitigatie- en aanpassingsmaatregelen worden genomen. Stijgende voedselprijzen hebben een onmiddellijk effect op de burgers in ontwikkelingslanden en de minst ontwikkelde landen die afhankelijk zijn van voedselaankopen. De **voedselprijsindex van de FAO**, die maandelijkse veranderingen in de internationale grondstoffenprijzen in kaart brengt, **wijst op een steeds moeilijker situatie**: in februari 2022 bereikte de index gemiddeld 140,7 punten, dat is het **hoogste niveau ooit** en 3,1 punten meer dan het vorige record van februari 2011.

⁶ <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/chapter-5/>, <https://www.fao.org/documents/card/en/c/ca3129en/>.

Hoewel belangrijke afnemers van Oekraïense en Russische tarwe nog genoeg voorraden voor enkele maanden zouden hebben, zijn de **prijsstijgingen reeds voelbaar** in landen die in een precaire situatie verkeren, zoals Syrië en Libanon, en ook Algerije.

In 2021 bereikte de wereldwijde voedselonzekerheid ongekende niveaus. Meer dan 161 miljoen mensen hadden dringend voedselhulp nodig en bijna 600 000 mensen verkeerden in hongersnood. Deze situatie kan verder verslechteren als de voedselprijzen blijven stijgen.

BIJLAGE 2

FOLLOW-UP VAN DE MEDEDELING VAN DE COMMISSIE VAN 2008 AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S — VOEDSELPRIJZEN IN EUROPA (COM(2008) 821 DEFINITIEF)

Aanbevelingen in de mededeling van 2008	Follow-up
Bevorderen van het concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen	Opeenvolgende GLB-hervormingen (2008, 2013, 2021). Forum op hoog niveau voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen (2010-2019). Vrijhandelsovereenkomsten (bv. Japan, Vietnam, Singapore, Canada, Mexico, SADC-EPO) met het oog op openstelling van de markt en vermindering van niet-tarifaire belemmeringen voor de uitvoer van levensmiddelen. Markttoezicht en oprichting van de taskforce voor de handhaving van de eengemaakte markt. InvestEU: steun aan kleine en middelgrote ondernemingen in de agrovoedingssector via het EEN-netwerk en toegang tot financieringsinstrumenten. EU-partnerschap voor vaardigheden in de agrovoedingssector. EU-gedragscode voor verantwoorde bedrijfsvoering en marketingpraktijken in de voedingssector.
Waarborgen van een krachtige en consequente handhaving van de mededingingsregels en de voorschriften inzake consumentenbescherming op de markten van de voedselvoorzieningsketen door de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten en voor consumentenzaken bevoegde instanties	De Commissie is in een aantal gevallen tussenbeide gekomen en heeft beperkingen van de parallelhandel opgelegd op de voedselmarkten. De Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten hebben een aantal protectionistische nationale initiatieven op het gebied van levensmiddelen stopgezet. De Commissie heeft een aantal fusies voor landbouwproductiemiddelen (bv. gewasbeschermingsmiddelen) en bepaalde voedings- en drankproducten (bv. zuivel, bier) toegestaan op voorwaarde dat corrigerende

	maatregelen worden genomen om de prijsconcurrentie en de keuzemogelijkheden en innovatie te beschermen. Uitgebreide studie van de Commissie naar de concentratie van de hedendaagse detailhandel en de evolutie van keuzemogelijkheden en innovatie voor consumenten in de periode 2004-2012ⁱ.
Toetsen op nationaal en/of EU-niveau, al naargelang het geval, van regelgeving waarvan is geconstateerd dat ze problemen kan opleveren voor de werking van de voedselvoorzieningsketen	Verslag van de taskforce landbouwmarkten: <i>Improving market outcomes – enhancing the position of farmers in the supply chain</i> (2016)ⁱⁱ. Verduidelijking van de mededingingsbepalingen in de GMO-verordeningⁱⁱⁱ (gemeenschappelijke marktordening), 2018, 2021. Richtlijn (EU) 2019/633 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake oneerlijke handelspraktijken in de relaties tussen ondernemingen in de landbouw- en voedselvoorzieningsketen. Vereenvoudiging van de regelgeving inzake voedselveiligheid, met inbegrip van een geschiktheidscontrole van de verordening algemene levensmiddelenwetgeving.
Verstrekken van betere informatie aan consumenten, overheidsinstanties en marktpartijen door een permanent Europees systeem voor de bewaking van de voedselprijzen en de voedselvoorzieningsketen op te zetten	Oprichting van 6 waarnemingsposten voor de landbouwmarkten^{iv} en een Agri-food-dataportaal. Publicatie van regelmatige kortetermijnvooruitzichten^v. Oprichting van het instrument voor de bewaking van de voedselprijzen van Eurostat^{vi}. Verbeterde bepalingen op het gebied van markttransparantie voor landbouwproducten (Verordening (EU) 2019/1746 van de Commissie; wijzigingen van de GMO¹ in 2021). Oprichting van het internationale informatiesysteem voor landbouwmarkten (AMIS — zie punt 3): Eurostat-gegevens over voedselprijzen.
Onderzoeken van maatregelen om speculatie op de landbouwgrondstoffenmarkten ten nadele van zakelijke partijen te ontmoedigen	Richtlijn 2014/65/EU van het Europees Parlement en de Raad voor een sterkere beleggersbescherming en een betere werking van

	de financiële markten, waardoor deze efficiënter, weerbaarder en transparanter worden. Richtlijn (EU) 2021/338 van het Europees Parlement en de Raad wijzigt Richtlijn 2014/65/EU om bij te dragen aan het herstel van de COVID-19-crisis. Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad betreffende marktmisbruik. Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende otc-derivaten, centrale tegenpartijen en transactieregisters is van toepassing op een breed scala aan otc-derivaten, waaronder bepaalde grondstoffenderivaten, met het oog op een grotere transparantie van otc-grondstoffenderivaten.
--	--

-
- ⁱ https://ec.europa.eu/competition/sectors/agriculture/retail_study_report_en.pdf
- ⁱⁱ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/amtf-report-improving-markets-outcomes_en.pdf
- ⁱⁱⁱ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten.
- ^{iv} https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/overviews/market-observatories_nl
- ^v https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/outlook/short-term_nl
- ^{vi} https://ec.europa.eu/growth/sectors/food-and-drink-industry/competitiveness-european-food-industry/european-food-prices-monitoring-tool_en