



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.5.2008
KOM(2008) 307 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om hør- og hampesektoren

{SEK(2008) 1905}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om hør- og hampesektoren

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 15, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1673/2000 om den fælles markedsordning for hør og hamp skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport og i givet fald ledsaget af forslag. Rapporten "*skal vurdere forarbejdningsstøttens virkninger for producenter, forarbejdningsvirksomheder og markedet for spindfibre. Den skal undersøge mulighederne for at videreføre forarbejdningsstøtten for korte hørfibre og hampefibre og den supplerende støtte efter produktionsåret 2007/08, samt mulighederne for at integrere denne støtteordning i den fælles landbrugspolitik generelle støtteregler for landbrugere, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1782/2003*".

Ved udarbejdelsen af denne rapport tog Kommissionen hensyn til en ekstern evalueringsrapport om hør- og hampesektoren¹, hvis statistiske data blev ajourført i 2007. De tal, der henvises til i teksten, skal findes i det ledsagende interne arbejdsdokument fra Kommissionen.

Hør- og hampesektoren i EU

I EU-27 blev der i 2006 dyrket 105 025 ha **hør**, hvilket var lig med 20 % af verdens samlede hør dyrkningsareal. Af klimatiske årsager dyrkes hør i tempererede kystområder i det nordlige Frankrig (72 %), Belgien (15 %) og Nederlandene (4 %) samt i mindre omfang i Polen (2,6 %), Tjekkiet (2,5 %) og de baltiske stater (2,4 %).

Produktion: Hør dyrkes normalt på landbrug, der producerer primære markafgrøder, og er mere arbejdskraft- og kapitalintensiv end kornprodukter og kræver vekseldrift på 5-7 år. Herudover gør rødningsprocessen, hvor fibrene skilles fra den høstede plante på marken, produktionen betydeligt mere risikabel. Landbrugsmetoderne er også mere komplekse end dem, der anvendes til korn.

Forarbejdning: I EU-27 forarbejder (skætning) ca. 140 forarbejdningsanlæg 635 589 t hørstrå (2006) til lange fibre (112 914 t) og korte fibre (61 775 t). Det svarer til 53 % af den globale produktion af hørfibre.

Anvendelse: Lange hørfibre anvendes i tekstilindustrien. Ca. 80 % af EU's produktion eksporteres, hovedsagelig til Kina. Korte hørfibre anvendes til kompositmaterialer, tekstiler og papir (nye afsætningsmuligheder dukker op som følge af nye typer efterspørgsel). Yderligere indtægter hentes fra salget af hørfrø og skæver.

¹ http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/lin/index_fr.htm.

De 14 577 ha **hamp bestemt til fiberproduktion**, der blev dyrket i EU-27 i 2006, svarer til ca. 9 % af verdens samlede hampedyrkningsareal. Produktionen er koncentreret på Frankrig (55 %), Det Forenede Kongerige (11 %), Rumænien (10 %), Tyskland (8 %), Tjekkiet (7 %) og Polen (5 %).

Produktion og forarbejdning: Hamp dyrkes på større agerlandbrug beliggende i nærheden af et lille antal store forarbejdningsevirsomheder. Der kræves ingen specifikke agronomiske eller klimatiske betingelser. I 2006 blev der forarbejdet 86 685 t hampestrå til anslået 22 863 t hampefibre.

Produktion og forarbejdning: Hamp dyrkes på større agerlandbrug beliggende i nærheden af et lille antal store forarbejdningsevirsomheder. Der kræves ingen specifikke agronomiske eller klimatiske betingelser. I 2006 blev der forarbejdet 86 685 t hampestrå til anslået 22 863 t hampefibre.

Anvendelse: Hampefibre anvendes primært til specialpapir (75 %). Andre afsætningskanaler er kompositmaterialer og isoleringsmaterialer (nye typer efterspørgsel). Yderligere indtægter hentes fra salget af biprodukter (skæver til ridesportsektoren).

EU er en del af det globale marked. Både hør- og hampefibre er fritaget fra importtold, og der udbetales ingen eksportrestituer. Der gælder specifikke importregler for hamp, bl.a. for at tilbyde garanti vedrørende THC-værdier (*tetrahydrocannabinol*).

2. UDVIKLING I HØR- OG HAMPESEKTOREN

2.1. Udviklingen i den nuværende ordning

Støtteordningen for hør- og hampeforarbejdningsevirsomheder er blevet forlænget to gange for at få revisionen af den til at falde sammen med det overordnede "sundhedstjek" af den fælles landbrugspolitik i 2008². Så tidligt som i 2000 besluttede Rådet at stoppe støtteudbetalingerne til korte hør- og hampefibre fra produktionsåret 2006/2007 (efter en overgangsperiode). Begge forlængelser af ordningen har bekræftet denne politik, som kun indebærer støtte til lange hørfibre.

Den støtte, der ydes autoriserede primære forarbejdningsevirsomheder, er baseret på mængden af specifikke fibre, der faktisk er udvundet over en 22 måneder lang periode af strå, som er omfattet af en salgs-/købekontrakt. Støttebeløbet er:

- for lange hørfibre:
 - 160 EUR/t for produktionsårene 2002/2003 til 2008/2009
 - 200 EUR/t fra produktionsåret 2009/2010 og fremefter
- for korte hør- og hampefibre (ikke over 7,5 % indhold af urenheder og skæver):
 - 90 EUR/t for produktionsårene 2001/2002 til 2008/2009.

² Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - Forberedelser til "sundhedstjekket" af reformen af den fælles landbrugspolitik - KOM(2007) 722 af 20. november 2007.

Medlemsstaterne har også tilladelse til at yde støtte til korte hørfibre med et indhold på mellem 7,5 % og 15 % urenheder og skæver og for hampefibre med 7,5-25 % urenheder.

Forarbejdningsstøtten ydes op til en maksimal garantimængde pr. produktionsår på 80 878 t for lange hørfibre og 147 265 t for korte hør- og hampefibre. Disse mængder fordeles mellem medlemsstaterne som nationale garantimængder. Det er tilladt at overføre kvoter mellem lange hørfibre og korte fibre ved anvendelse af en udligningskoefficient, som holder driften budgetneutral.

For at støtte den traditionelle produktion af lange hørfibre i visse områder af Nederlandene, Belgien og Frankrig ydes der ekstra overgangsstøtte til forarbejdning til autoriserede primære forarbejdningsvirksomheder indtil 2008/2009.

Det nuværende budget til forarbejdningsstøtte beløber sig til samlet ca. 21 mio. EUR for EU-27. Selv om ordningen har givet en stabil budgetudvikling og hindret den spekulative adfærd, der kunne iagttages i 1990'erne, er de administrative krav og kontrolkravene i ordningen forholdsvis komplekse³ og kunne med fordel forenkles.

Yderligere er en del af den tidligere støtte til producenter af hør og hamp blevet afkoblet og lagt ind under enkeltbetalingsordningen. Der ydes koblet støtte til landmænd til basale eller certificerede hør- eller hampefrø⁴.

2.2. Hør: forarbejdningsindustrien og markedstendenser

Der kan iagttages en langsigtet stigning i hørstråproduktionen i EU (figur 1 til 9). Der er stadig i alt ca. 140 forarbejdningsvirksomheder i drift i EU-27. Med en anslået samlet omsætning på forarbejdning af **lange hørfibre** på ca. 235 mio. EUR og af korte hørfibre på ca. 32 mio. EUR (2005) er forarbejdningsvirksomhedernes gennemsnitsstørrelse fortsat lille med undtagelse af enkelte franske virksomheder. De fleste forarbejdningsvirksomheder, hvor nogle er kooperativer, har stærke bånd til den lokale økonomi og er ofte højt specialiserede og sommetider integreret i førtiliggende produktionsled (frøproduktion, deltagelse i hørproduktion) eller efterfølgende produktionsled (yderligere forarbejdning).

Yderligere forarbejdning af hørfibre foregår hovedsagelig uden for EU. I 2006 blev over 80 % af de lange hørfibre, der blev produceret i Europa og hovedsagelig bruges i tekstilindustrien, eksporteret, heraf 82 % til Kina. Yderligere eksporteres næsten 40 % af de korte hørfibre, heraf 91 % til Kina. Som den største producent af hørfibre i verden har EU haft stor efterspørgsel på sine fibre som følge af en stærk og hastig ekspansion af den kinesiske spindeindustri. Eksporten til Kina blev næsten tredoblet fra 1999 til 2006.

Trods stærk eksportefterspørgsel faldt prisen på lange hørfibre fra 2 340 EUR/t i produktionsåret 2000/2001 til 1 511 EUR/t i 2006/2007. Denne tendens er hovedsagelig en følge af den stærke stigning i euroen over for den amerikanske dollar, idet prisen i USD på lange fibre kun faldt med 10 % fra 2001 til 2006.

³ Jf. figur 10 i arbejdsdokumentet: Vurdering af de administrative omkostninger ved udbetaling af forarbejdningsstøtte til hør- og hampefibre.

⁴ 28,38 EUR/100 kg for frø til hør bestemt til fiberproduktion, 22,46 EUR/100 kg for hørfrø og 20,53 EUR/100 kg for hampefrø.

Korte hørfibre er næsten udelukkende et biprodukt af produktionen af lange hørfibre. Der er således kun få forarbejdningsvirksomheder i EU, der er indrettet til primærforarbejdning af "tekniske fibre" fra hør. Ikke desto mindre ses der en betydelig beskæftigelse inden for yderligere forarbejdning af korte hørfibre og i virksomheder, der handler med biprodukter.

I 2005 gik 38 % af produktionen af korte hørfibre til tekniske anvendelser (op til 9 % i 1999). Brugen af korte hørfibre til tekstiler (30 %) er voksende, hovedsagelig i Kina. Papirindustriens andel faldt fra 45 % til 32 %, men kun marginalt i mængder. Trods en vis konkurrence fra træ og andre naturmaterialer var papirafsaltningskanalen fortsat attraktiv, da den kan aftage store mængder og ikke kræver høj kvalitet.

De nye tekniske anvendelsesmuligheder for korte hørfibre er både vokset i mængde og andel af de korte hørfibre. Produktionen af kompositmaterialer til bilindustrien er det mest avancerede nye marked og aftager 18 300 t (27 % af alle korte hørfibre). Ikke desto mindre er dette marked fortsat afhængigt af priserne på erstatninger og kapaciteten til at garantere en regelmæssig forsyning af fibre.

Priserne på korte hørfibre, som generelt er et biprodukt af produktionen af lange hørfibre, er meget variable og spænder fra ca. 300 EUR/t fibre til specialpapirindustrien over 350-650 EUR/t for tekstilfibre til 500-600 EUR/t for fibre til kompositmaterialer (2005).

2.3. Hamp: forarbejdningsindustrien og markedstendenser

Det fælles arbejdsdokument viser, at hampearealet er svundet ind til under 15 000 ha, mens stråproduktionen fortsat er forholdsvis stabil. Den største skætningskapacitet til hampestrå befinder sig i ca. 10 anlæg i Frankrig, Det Forenede Kongerige, Tyskland, Polen (træ- og hørfibre til isoleringsmaterialer) og Tjekkiet (fibre til papirindustrien). I 2006 forarbejdede disse anlæg 86 685 t hampestrå til 22 865 t fibre, hvoraf ca. 75 % bruges i papirindustrien. Dette traditionelle marked er modent og ser forholdsvis stabilt ud på langt sigt.

Kompositmaterialer (20 %) og isoleringsmaterialer (5 %) udgør et voksende marked. Hampefibre har kvalitative fordele frem for glasfiber, men produktionen er ikke stor eller stabil nok til, at de kan blive en vigtig faktor i sektoren. Mens der er blevet udviklet andre nye anvendelsesmuligheder til hampeskæver (kosmetik og omega-rig olie) og til hele planten (beton og biomasse), er disse projekter stadig små, ofte ikke konkurrencedygtige og i øjeblikket afhængige af offentlig støtte.

Der er betydelige forskelle mellem priserne på fibre til specialpapirindustrien (et gennemsnit på 360 EUR/t i 2006/2007) og priserne på fibre til tekniske anvendelser (500 EUR/t for fibermaterialer og 600 EUR/t for plastforbindelser). I det lange løb kunne konkurrencen fra de 3-4 gange billigere træfibre blive en alvorlig trussel for specialpapirmarkedet.

2.4. Miljøvirkning af hør- og hampesektorene

I forbindelse med evalueringen er miljøvirkningen af hør- og hampedyrkning blevet gennemgået, og det understreges, at der til hør- og hampeafgrøderne anvendes en betydeligt mindre mængde kunstgødning og pesticider end til andre afgrøder. Endvidere har hør- og hampedyrkingen positiv indvirkning på diversiteten i landbrugsøkosystemer og landskaber. Dyrkingen af hør og i mindre grad hamp foregår i nogle af de mest intensivt opdyrkede områder af EU, hvor den nuværende tendens går i retning af at forenkle vekseldriften (og øge anvendelsen af kemikalier, når hør og hamp skal erstattes af korn). I denne forbindelse giver fiberafgrøder en "miljøpause", der er gavnlig for jordbundskvaliteten, biodiversiteten og landskabet.

3. VURDERING AF FORARBEJDNINGSSTØTTEN

3.1. Virkning af forarbejdningsstøtten til lange hørfibre

3.1.1. Virkning for producenterne

Forarbejdningsvirksomhederne skal sikre en bæredygtig forsyning af hørstrå ved at tilbyde en pris, der kan generere en bruttoindtjening på hør, som er konkurrencedygtig med alternative afgrøder. Mens hørproduktionen generelt giver en god indtjening, er dens relative konkurrenceevne blevet forringet på grund af den nylige kraftige stigning i kornpriserne. Bruttoindtjeningen på korn oversteg forarbejdningsvirksomhedernes bruttoindtjening på hør i 2007, fordi de generelt ikke kunne kompensere gennem højere stråpriser. Desuden kan tungere og mere komplekse arbejdsprocesser, investeringsbehov og den større vejrligsbestemte risiko ved hørproduktion få landbrugerne til at opgive hør og forenkle deres produktionssystem, særligt i regioner med traditionelt landbrug, trods en bruttoindtjening på højde med den, de kunne have på kornafgrøder.

3.1.2. Virkning af ekstra overgangsstøtte til traditionelle områder

Den ekstra overgangsstøtte til hør produceret i visse områder af Nederlandene, Belgien og Frankrig, som udbetales til hørfiberforarbejdningsvirksomheder for at tage hensyn til den særlige status, som traditionelt produceret hør nyder i disse områder, ville have været baseret på det højere støtteniveau i disse regioner i henhold til den tidligere ordning frem til 2000. Oprindeligt var den bestemt indtil 2005/2006, men blev forlænget for at sætte landmændene i stand til gradvis at tilpasse deres landbrug til de nye markedsvilkår.

Evalueringens konklusion blev, at den *ekstra støtte på 120 EUR/ha* til regioner med traditionel produktion i Nederlandene og Belgien har været vigtig med hensyn til at fastholde produktionen i disse områder. En fjernelse af den ekstra støtte ville ifølge evalueringen resultere i en meget betydelig indskrænkning af hørdyrkningsarealet i disse områder, hvis det da ikke helt forsvinder. På den anden side tyder undersøgelsen på, at virkningen af den *ekstra støtte på 50 EUR/ha* til visse områder i Frankrig og Belgien er begrænset. En fjernelse af denne ekstra støtte (men bevaring af den normale støtte) ville ikke være til hinder for en fortsættelse af hørproduktionen.

3.1.3. Virkning for forarbejdningsvirksomhederne og beskæftigelsen

Hørfarbejdningsindustrien er i stigende grad blevet afhængig af efterspørgslen fra Kina. Selv om de faldende hørfiberpriser (hovedsagelig som følge af euroens stigning over for USD) blev delvis kompenseret af en vækst i mængderne, er markedet under stort pres, hvilket for en dels vedkommende skyldes faldende indtjening i den kinesiske tekstilindustri.

På grundlag af data fra forarbejdningsindustrien selv vurderes det i undersøgelsen, at størstedelen af de (større) franske og belgiske forarbejdningsvirksomheder hentede ca. 35 % af deres bruttoindtjening i støtteordningerne i årene 2002 til 2005, og at det ville kræve en vis omstrukturering og omorganisering i branchen at klare sig helt uden støtte. Men for et stort antal mindre virksomheder overstiger støtten bruttoindtjeningen. Selv om evalueringsekspertene vurderer, at en fjernelse af støtten kan betyde, at ca. halvdelen af disse virksomheder forsvinder, ville en omstrukturingsproces kunne konsolidere en stor del af denne kapacitet.

På lokalt plan kunne det få alvorlige konsekvenser for beskæftigelsen. Støtteordningen har bidraget til at fastholde aktivitetsniveauet og beskæftigelsen i regioner med traditionel produktion (nordlige Frankrig, Belgien og Nederlandene) og har gødet jorden for nye virksomheder i andre regioner, herunder de nye medlemsstater (Polen og Tjekkiet). I evalueringssrapporten skønnes det, at ca. 2 000 årsværk ud af en anslået samlet beskæftigelse på over 4 050 årsværk kan forsvinde på kort sigt på grund af mangel på specifik fællesskabsstøtte til fiberafgrøder, især fordi disse job generelt findes i landdistrikter, hvor landbrug og forarbejdning er de største arbejdsgivere.

Udbetaling af forarbejdningsstøtte til primære forarbejdningsvirksomheder har ingen signifikant virkning på rentabiliteten i de efterfølgende led af den europæiske hørfiberindustri (spinderi, tekstil osv.), som er blevet udflyttet til Sydøstasien over de seneste 10 år.

Tabel: Anslået beskæftigelse i hør- og hampesektoren (i årsværk)

	<i>Hør og hamp</i>
Landbrug	850
Primær forarbejdning	2 000
Tilgang udefra til primær forarbejdning	200
Yderligere forarbejdning	> 1 000
I ALT	> 4 050

Kilde: AND International

3.2. Virkningen af støtte til korte fibre

Der er ikke mange hektar afsat specifikt til produktion af **korte hørfibre**. Og da de mest produktive medlemsstater (Frankrig og Belgien) har ombyttet store mængder kvoter til korte fibre med kvoter til lange hørfibre, skal virkningen af støtten til korte hørfibre analyseres i sammenhæng med støtten til lange fibre. Da der kun findes nogle få specialiserede primære forarbejdningsvirksomheder, som forarbejder korte hørfibre, ville en fjernelse af støtten kun påvirke et lille antal små specialiserede forarbejdningsanlæg.

Anvendelsen af korte hørfibre er kun steget en smule siden 1999. Ud over det traditionelle marked for specialpapir udviser kun afsætningen af fibre til kompositmaterialer i bilindustrien en betydelig vækst.

En sammenligning mellem bruttoindtjeningen på henholdsvis **hampeproduktionen** og de alternative afgrøder viser, at indtjeningen ville gå ned uden støtte til korte fibre, specielt når man tager hensyn til, at hampeproduktionen er mere arbejdskraftintensiv end de alternative afgrøder. Det kan medføre en vis indskrænkning af hampedyrkningsarealet.

Men den største afsætningskanal for hampefibre, som er den specialiserede papirindustri, anses for stabil. Denne industri opvejede nedgangen i støtten i 2001 med en stigning i afregningsprisen for fibrene. Selv om vi endnu ikke har kunnet konstatere, om en lignende stigning kan forventes, hvis støtten ophæves, findes der et økonomisk perspektiv for støtte til virksomheder, der forarbejder hamp målrettet til papirindustrien. Ikke desto mindre kan en fjernelse af støtten være afgørende for nogle forarbejdningsvirksomheders overlevelse, hvis de er i en vanskelig økonomisk situation.

For det lille antal forarbejdningsvirksomheder, der udelukkende koncentrerer sig om fibre til nye industrielle anvendelsesmuligheder, kunne manglen på støtte true deres udviklingspotentiale og overlevelse. Evalueringsundersøgelsen viser, at offentlig støtte fortsat er bestemmende for en stor del af deres indtjening.

4. PROBLEMSTILLINGER

Reformen i 2003 var en fortsættelse af skiftet fra produktstøtte til producentstøtte via indførelsen af den afkoblede enkeltbetalingsordning. Det skete med det formål at understøtte konkurrenceevnen og markedsorienteringen og samtidig øge overførselseffektiviteten af indkomststøtten. Sundhedstjekket afføder spørgsmålet om, hvorvidt koblet støtte trods den overordnede orientering mod fuldstændig afkobling stadig er relevant.

Den **ekstra forarbejdningsstøtte** til virksomheder, der forarbejder hør dyrket i områder med traditionel produktion, blev indført af Rådet som en overgangsordning og skal efter planen ophæves igen. Støtten har bidraget til en konkurrencedygtig hørproduktion i disse regioner (navnlig i Belgien og Nederlandene), men den bør ophøre fra og med produktionsåret 2009/10, da den har karakter af overgangsforanstaltning (for at tillade en gradvis justering af sektoren) og kun anvendes i tre medlemsstater.

Målet med den midlertidige forarbejdningsstøtte til **korte hør- og hampefibre** er at fremme udviklingen af nye (industri-) produkter og potentielle afsætningsmuligheder. I lyset af ovenstående analyse må man spørge sig selv, om støtte i årevis til korte fibre har været den mest effektive måde at fremme denne udvikling på. Rådet besluttede i 2000 at udfase støtten til korte fibre, som kun er blevet forlænget i tre år yderligere for at gøre det muligt at foretage en vurdering i sammenhæng med det samlede sundhedstjek. Projektstøtte gennem programmer for udvikling af landdistrikter eller forskningsprogrammer kan være en mere omkostningseffektiv måde at stimulere udviklingen af konkurrencedygtige fornyelige produkter på. På baggrund af denne udvikling og disse hensyn bør den specifikke forarbejdningsstøtte til korte fibre ophøre fra og med produktionsåret 2009/10.

Fortsat forarbejdningsstøtte til **lange hørfibre** kunne bidrage til at fastholde beskæftigelsen og den økonomiske aktivitet i produktionsområderne. Men en fastholdelse af forarbejdningsstøtten er ikke i overensstemmelse med principperne i reformen af den fælles landbrugspolitik fra 2003. Desuden ville fortsat høje kornpriser sandsynligvis medføre en nedgang i produktionen og et tab af miljømæssige fordele og arbejdspladser, som trods den specifikke støtte sår tvivl om dens effektivitet.

Derfor synes fuld afkobling og integrering af støtten i enkeltbetalingsordningen at være den bedste løsning⁵. I lighed med tidligere integration af støtten til hør- og hampedyrkere i enkeltbetalingsordningen ville afkoblingen betyde, at forarbejdningsstøttebudgettet kunne integreres i dette system. Det ville i givet fald gøre det muligt at forenkle støtten betragteligt i forhold til den forholdsvis komplekse nuværende ordning.

Afkobling giver producenterne valgmuligheder. Landbrugerne vil fortsat producere, hvor det er rentabelt, og tilpasse deres produktion til markedet eller gå over til alternative produkter, hvor det kan betale sig, mens de stadig har pligt til at bevare deres arealer i god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til krydsoverensstemmelsesreglerne. Samlet set stiller afkoblingen ikke producenten ringere end før, sandsynligvis tværtimod, som resultat af produktionsfleksibilitet og markedsorientering.

På baggrund af bruttoindtjeningen på alternative afgrøder og de højere omkostninger og større risici ved hørproduktionen vurderes det, at hør dyrkningsarealet vil indskrænkes. Og uden forarbejdningsstøtte ville de mindre forarbejdningsvirksomheder stå over for alvorlige vanskeligheder, specielt i regioner med traditionel produktion. Af den grund synes en gradvis udfasning af forarbejdningsstøtten til lange hørfibre sammen med muligheden for at anvende artikel 69 i forordning (EF) nr. 1782/2003 at være hensigtsmæssig med hensyn til at tillade en omstrukturering og modernisering af denne sektor.

⁵ Jf. virkningsvurderingen i sundhedstjekket.