



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.10.2009
KOM(2009)591 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa

{ SEK(2009) 1445}
{ SEK(2009) 1446}
{ SEK(2009) 1447}
{ SEK(2009) 1448}
{ SEK(2009) 1449}
{ SEK(2009) 1450}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa

1. INDLEDNING

I de sidste par år har der været store udsving i priserne i fødevareforsyningskæden. Fra midten af 2007 til midten af 2008 steg priserne på landbrugsråvarer stærkt, hvilket resulterede i højere forbrugerfødevarepriser og højere inflation som helhed. Siden da er priserne på mange råvarer faldet til et niveau, der svarer til eller endog ligger under det niveau, der blev nået, før den kraftige prisstigning satte ind. Forbrugerfødevarepriserne blev imidlertid ved med at stige og begyndte først at falde i maj 2009, hvilket gav anledning til bekymringer med hensyn til, hvordan fødevareforsyningskæden fungerer. Disse forandringer har givet landbrugsproducenterne store problemer og har desuden været til skade for forbrugerne.

Fødevareforsyningskæden forbinder tre vigtige sektorer i den europæiske økonomi – landbruget, forædlingsindustrien og distributionssektorerne – som tilsammen tegner sig for mere end 5 % af den europæiske værditilvækst og 7 % af beskæftigelsen. Den har endvidere direkte konsekvenser for alle europæiske borgere, idet fødevarer udgør 16 % af de europæiske husholdningers udgifter. Den måde, fødevareforsyningskæden fungerer på, får stadig større betydning i forbindelse med det opsving, som skal føre os ud af den nuværende økonomiske og finansielle krise. Høje forbrugerfødevarepriser giver anledning til bekymring, fordi de lægger pres på husholdningernes indkomster, navnlig på nuværende tidspunkt, hvor der er behov for en stigning i forbruget. De rammer især hårdt blandt de mest sårbare husholdninger, som bruger en betydelig større andel af deres indkomst på fødevarer. På længere sigt er en bedre fungerende fødevareforsyningskæde af afgørende betydning for forbrugerne og for at sikre en bæredygtig fordeling af merværdi i hele kæden, hvorved der bidrages til at styrke dens samlede konkurrenceevne. Der er stærkt behov for forbedringer for at undgå en optrapning af forbrugerfødevarepriserne, efterhånden som opsvinget slår igennem.

Kommissionen har fulgt udviklingen i fødevarepriserne som led i en markedsovervågning, der blev iværksat i forbindelse med rapporten om det indre marked fra november 2007¹, hvor det tilstræbes at finde politiske løsninger til afhjælpning af konstaterede årsgager til funktionsfejl. I december 2008 offentliggjorde Kommissionen en foreløbig rapport om "Fødevarepriser i Europa" og opstillede en køreplan med en beskrivelse af de vigtigste retningslinjer for politiske foranstaltninger². Denne meddelelse indeholder en række konkrete politiske

¹ Kommissionens arbejdsdokument om "Implementing the new methodology for product market and sector monitoring", SEC(2007) 1517, som ledsagede meddelelsen fra Kommissionen om "Et indre marked for Europa i det 21. århundrede" - KOM(2007) 724.

² Meddelelse fra Kommissionen om "Fødevarepriser i Europa" - KOM(2008) 821 og de medfølgende arbejdsdokumenter.

initiativer i overensstemmelse med køreplanen og afslutter således markedsovervågningen af fødevareforsyningskæden³.

Denne meddelelse er opbygget på følgende måde. I afsnit 2 beskrives forbindelsen mellem landbrugsråvarepriser og ændringer i forbrugerfødevarepriser. I afsnit 3 beskrives de vigtigste udfordringer, som fødevareforsyningskæden står over for, og der præsenteres en række politiske initiativer, som tager sigte på at imødegå disse udfordringer. I afsnit 4 præsenteres de næste skridt, som Kommissionen vil tage for at gennemføre disse initiativer, og afsnit 5 indeholder en konklusion.

2. DEN SENESTE PRISUDVIKLING

I anden halvdel af 2007 og i begyndelsen af 2008 steg landbrugsråvarepriserne hurtigt⁴. Som følge heraf begyndte fødevareproducentpriserne og forbrugerfødevarepriserne ligeledes at stige, om end noget langsommere. Dette kan forklares ved, at landbrugsråvarer kun udgør en lille andel af de samlede produktionsomkostninger for fødevarer⁵, og ved det forhold, at på de mest konkurrencedygtige markeder absorberede forædlingsvirksomheder og distributører en del af prisstigningen.

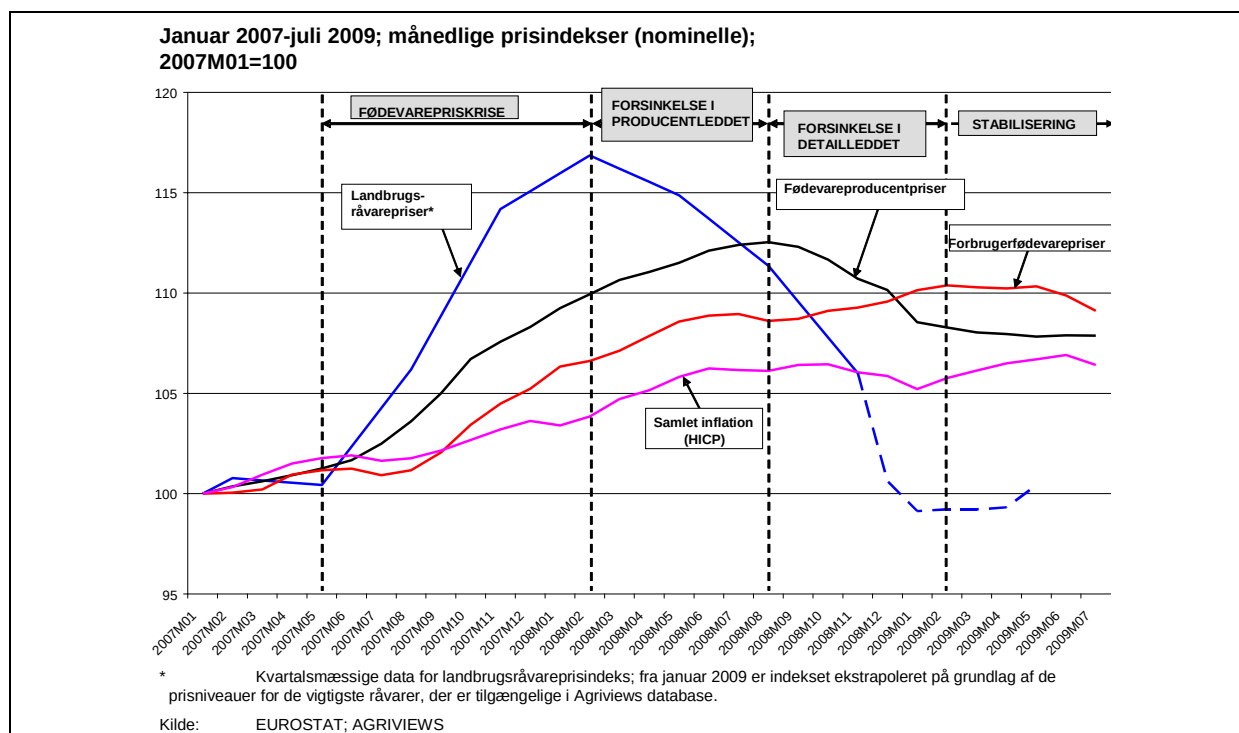
Siden andet kvartal 2008 er priserne på landbrugsråvarer faldet brat. I modsætning til landbrugsråvarepriserne fortsatte fødevareproducentpriserne med at stige indtil fjerde kvartal 2008, mens forbrugerfødevarepriserne først faldt for nylig. Endvidere er faldet i producent- og forbrugerfødevarepriserne ret lavt i forhold til faldet i landbrugsråvarepriserne, jf. figur 1. Forædlingsvirksomhedernes og distributørernes reaktion på et fald i landbrugsråvarepriserne har været både langsommere og svagere end deres reaktion på disses stigning i 2007. Dette misforhold har negative konsekvenser for fødevareforsyningskæden, idet det forhindrer forbrugerne i at få fordel af lavere priser og begrænser opsvinget i landbrugsråvarepriserne ved at reducere efterspørgslen efter fødevarer.

³ Den tekniske analyse, som denne meddelelse er baseret på, er offentliggjort i en serie bestående af seks medfølgende arbejdsdokumenter.

⁴ Udviklingen i landbrugsråvarepriserne er beskrevet nærmere i 2008-meddelelsen om "Fødevarepriser i Europa".

⁵ Uforarbejdede landbrugsprodukter udgør en faldende andel i forbrugerprisen for fødevarer.

Figur 1: Den seneste prisudvikling i fødevareforsyningskæden, EU-27



De uoverensstemmelser, der er konstateret mellem udviklingen i råvare- og forbrugerfødevareprisen - samt fødevareprisernes asymmetriske reaktion på svingninger i råvarepriserne - hænger til dels sammen med strukturelle svagheder i systemet, såsom antallet af mellemlid i kæden og den konkurrencemæssige struktur på visse trin i kæden. Dertil kommer, at stadig flere uligheder i de kontraherende parter forhandlingsposition bidrager til at reducere både farten og omfanget af pristransmissionen i kæden og giver en forklaring på asymmetrien. Desuden forsinker den langsomme transmission af prisændringer de nødvendige tilpasninger og bidrager til at forlænge markedssineffektiviteten på hvert trin i kæden. En sådan ineffektivitet kan skærpe prisudsvingene på landbrugsråvaremarkederne. Kommissionen mener derfor, at den seneste prisudvikling viser, at det haster med at tage konkrete politiske initiativer i overensstemmelse med de retningslinjer, der er udstukket i køreplanen fra december 2008.

3. IMØDEGÅELSE AF DE STØRSTE UDFORDRINGER, SOM DEN EUROPÆISKE FØDEVAREFORSYNINGSKÆDE STÅR OVER FOR

Fødevareforsyningskæden forbinder en række vigtige og forskelligartede sektorer i den europæiske økonomi, som er af stor betydning for den økonomiske, sociale og miljømæssige velfærd samt for de europæiske borgeres sundhed. På flere områder leverer kæden gode resultater: den giver de europæiske forbrugere fødevarer af høj kvalitet til overkommelige priser, den sikrer fødevarernes sikkerhed og sporbarhed, og takket være den er der et rigeligt udbud af stærkt konkurrencedygtige, innovative og traditionelle produkter, både inden og uden for EU. Kædens samlede konkurrenceevne og dens økonomiske vækst har imidlertid

ligget under den samlede EU-økonomi siden 1995⁶, sektorerne i fødevareforsyningskæden står over for stigende konkurrence fra internationale aktører, og den seneste udvikling i fødevarepriserne tyder på, at der ikke er en tilstrækkelig modstandsdygtighed over for chok i landbrugspriserne.

Kommissionen har arbejdet sammen med interessenterne om at få en bedre forståelse af de vigtigste udfordringer, som kæden står over for, og for at fastlægge relevante og konkrete politiske foranstaltninger i overensstemmelse med køreplanen fra december 2008. Mens fødevareforsyningskæden er meget heterogen, og de udfordringer, som interessenterne står over for, er forskellige i de enkelte undersektorer og medlemsstater, er der identificeret tre tværgående prioriteter, som er relevante for hele kæden: 1) fremme af bæredygtige og markedsbaserede relationer mellem interessenterne i fødevareforsyningskæden, 2) større gennemsigtighed i kæden for at fremme konkurrencen og styrke dens modstandsdygtighed over for prissvingninger og 3) fremme af den europæiske fødevareforsyningskædes integration og konkurrenceevne på tværs af medlemsstaterne.

3.1. Fremme af bæredygtige og markedsbaserede relationer mellem interessenterne i fødevareforsyningskæden

Fødevareforsyningskæden er karakteriseret ved de meget forskellige aktører, som den forbinder: landbrugere, forædlingsvirksomheder, mæglere, grossister og detailhandlere. Både meget store virksomheder og små og mellemstore virksomheder er aktive på samme tid, enten som konkurrenter, leverandører eller kunder. Disse relationer er ofte fulde af vanskeligheder, som hindrer, at kædens fulde potentiale kommer til udfoldelse. En vigtig lære af de analyser, der sammen med interessenter og nationale konkurrencemyndigheder er foretaget af dette spørgsmål, er, at det er nødvendigt at skelne klart mellem problemer med potentielt urimelige handelsmetoder - relateret til ulighederne i kontrahenternes forhandlingsposition - og problemer med konkurrencebegrænsende metoder.

3.1.1. Forhandlingsstyrke og potentielt urimelige handelsmetoder

Inden for fødevareforsyningskæden er store uligheder med hensyn til forhandlingsstyrke mellem kontrahenterne et almindeligt fænomen, og interessenterne har angivet dette spørgsmål som et alvorligt problem. Denne asymmetriske forhandlingsposition kan resultere i urimelige handelsmetoder, idet større og mere magtfulde aktører forsøger at gennemtvunge kontraktssystemer, som er til deres fordel, enten gennem bedre priser eller gennem forbedrede vilkår og betingelser. Sådanne metoder kan forekomme på hvert led i kæden og består f.eks. af for sen betaling, ensidige ændringer i kontrakter, ad hoc-ændringer i kontraktbetingelser, forudbetaling som "adgangsgebyr" for indledning af forhandlinger osv. Inden for forsyningskæderne for ikke-forarbejdede fødevarer handler de små landbrug og kooperativer ofte med større indkøbere, hvad enten det drejer sig om producenter, grossister eller detailhandlere. Inden for forsyningskæderne for forarbejdede fødevarer kontraherer de små forædlingsvirksomheder på den ene side med sædvanligvis store detailhandlere, som ofte er deres eneste mulighed for at få adgang til markedet. På den anden side kan store multinationale fødevareproducenter også stå i en stærk forhandlingsposition, idet de tilbyder mærkevareprodukter, som detailhandlerne ikke kan klare sig uden.

⁶ Den gennemsnitlige værditilvækst i sektorerne i fødevareforsyningskæden har været 2 % lavere om året end den gennemsnitlige vækst i EU siden 1995.

Kontraktmæssige skævheder i forbindelse med en ulige forhandlingsposition har en negativ indvirkning på fødevareforsyningskædens konkurrenceevne, idet mindre, men effektive aktører kan være tvunget til at arbejde med reduceret rentabilitet, hvilket begrænser deres evne og incitament til at investere i bedre produktkvalitet og innovation af produktionsprocesserne. Større bevidsthed om kontraktmæssige rettigheder og en større indsats mod urimelig kontraktpraksis kunne bidrage til at forhindre disse ulemper, fordi aktører med en begrænset forhandlingsposition lider under manglende informationer om deres rettigheder. Endvidere er de måske tilbageholdende med hensyn til at sætte spørgsmålstejn ved kontraktbetingelser af frygt for fuldstændigt at miste kontrakten.

Der er derfor behov for en bedre forståelse for og en dybtgående undersøgelse af forskellige former for kontraktpraksis og disses forbindelse med asymmetrier i forhandlingspositionen i fødevareforsyningskæden, idet de - alt efter den enkelte situation - kan medføre urimelige og ineffektive resultater.

3.1.2. Markedsstyrke og potentielt konkurrencebegrænsende metoder

Leverandørernes og/eller købernes evne til at udøve deres markedsstyrke på en måde, som fordrejer konkurrencen til skade for forbrugerne, afhænger hovedsagelig af forsyningskædens type og de lokale markedsforhold. Eftersom fødevaremarkederne for det meste har en national eller lokal udstrækning, har Kommissionen arbejdet tæt sammen med de nationale konkurrencemyndigheder om fødevarerelaterede spørgsmål inden for rammerne af Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN).

Som følge heraf har de nationale konkurrencemyndigheder givet passende prioritet til individuelle undersøgelser foruden bredere undersøgelser vedrørende fødevaremarkederne. Disse foranstaltninger har tilsammen givet en betydelig bedre forståelse af, hvordan denne vigtige sektor i økonomien fungerer. Visse undersøgelser har desuden ført til, at der er konstateret et betydeligt antal alvorlige overtrædelser, såsom karteller og fastprissystemer. Disse overtrædelser blev hurtigt afhjulpethjælpet ved hjælp af forbud, eventuelt ledsaget af store bøder.

I overensstemmelse med meddelelsen fra december 2008⁷, har Kommissionen også set nærmere på relevansen af visse former for handelspraksis, både med hensyn til sandsynligheden af, at de forekommer, og muligheden for, at de giver anledning til konkurrenceproblemer inden for de relevante fødevareforsyningskæder. Foruden klassiske karteller og fastprissystemer var der andre metoder, som blev anset for at fortjene særlig opmærksomhed fra konkurrencemyndighedernes side, såsom fælles afsætningsaftaler, kobling og samlet salg, fælles købsaftaler (indkøbsalliancer) og den stigende brug af private mærker. I forbindelse med sådanne metoder er der behov for en omhyggelig afvejning af effektivitetsforbedringen og de potentielt konkurrencebegrænsende virkninger. Der kan ikke foretages en omfattende generalisering, og de nationale konkurrencemyndigheder er enige om, at det er nødvendigt med en analyse fra sag til sag på basis af de særlige betingelser på de lokale markeder for at konstatere, om konkurrencen eventuelt lider skade.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen om "Fødevarepriser i Europa" - KOM(2008) 821.

For at fremme bæredygtige og markedsbaserede relationer mellem interessenterne i fødevareforsyningskæden:

1. mener Kommissionen, at der er behov for en indsats for at fjerne urimelige kontraktformer mellem erhvervslivets aktører i hele fødevareforsyningskæden.

1.1. Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om et mere sikkert grundlag for de kontraktmæssige relationer, således at de kontraherende parter vil være i stand til at få fuld fordel af det indre marked, samtidig med at de bevarer deres frihed til at indgå kontrakter. Dette indebærer:

- **udveksling af informationer om den bedste kontraktpraksis**, herunder en præcisering af kontraktrettigheder og af lovligheden og rimeligheden af almindeligt anvendte kontraktbetingelser
- **iværksættelse af bevidsthedskampagner** for at informere interessenterne om deres kontraktrettigheder og potentielt ulovlige eller urimelige metoder
- **udveksling af bedste praksis om underretning om kontraktpraksis** (f.eks. ombudsmænd, foranstaltninger fra de håndhævende myndigheders side, kollektive foranstaltninger).

1.2. På fællesskabsplan vil Kommissionen på grundlag af de informationer, der er indsamlet i den forbindelse:

- **samarbejde med fødevarekædens interessenter om at udarbejde standardkontrakter**, som det skal være frivilligt at anvende, og hvor der tages hensyn til fødevareforsyningskædens forskellighed
- **vurdere urimelige former for kontraktpraksis i det indre marked og foreslå eventuelle nødvendige fællesskabsforanstaltninger til at imødegå sådanne kontraktformer.**

2. vil Kommissionen samarbejde med Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN) om at fastlægge en fælles holdning til relevante konkurrencespørgsmål⁸, hvor der tilstræbes en vedvarende udveksling af informationer, hurtig identifikation af problemtilfælde og effektiv fordeling af opgaverne blandt medlemmerne. I den forbindelse foreslår Kommissionen, at der om nødvendigt oprettes fælles arbejdsgrupper inden for ECN, som har til opgave at analysere specifikke metoder og markeder, som kan være af afgørende betydning for fødevareforsyningskædens funktionsmåde. Dette øgede samarbejde vil gøre det lettere at opdage endemiske problemer, som er karakteristiske for fødevaremarkederne, og bidrage til en omgående samordning af fremtidige foranstaltninger.

⁸

Det skal bemærkes, at den virkning, som vertikale relationer mellem operatører i kæden har på konkurrencen, falder ind under anvendelsesområdet for de eksisterende regler for vertikale aftaler – Kommissionens forordning (EF) nr. 2790/1999 af 22. december 1999 og Kommissionens tilhørende retningslinjer for vertikale begrænsninger, som i øjeblikket er ved at blive revideret.

3.2. Større gennemsigtighed i fødevareforsyningskæden for at fremme konkurrencen og styrke dens modstandsdygtighed over for prissvingninger

Markederne i fødevareforsyningskæden lider under manglende priggennemsigtighed og forudsigelighed. Forrest i kæden er derivater et vigtigt redskab til at klare den konstaterede volatilitet i landbrugsråvarepriserne. Det er vigtigt at sikre, at derivater bliver ved med at tjene deres oprindelige formål med hensyn til prisfastsættelse og afdækning. Spørgsmålet om, hvordan man tackler "overdreven spekulation" på råvaremarkederne, drøftes på verdensplan. I den forbindelse er det nødvendigt at forbedre den samlede gennemsigtighed og overvågning i EU for derivater vedrørende landbrugsråvarer - herunder markederne for unoterede værdipapirer. Der er især behov for en bedre oversigt over de forskellige typer markedsdeltageres aktiviteter.

I køreplanen blev det endvidere foreslået, at der indføres en europæisk mekanisme til overvågning af fødevarepriserne for at øge priggennemsigtigheden på de efterfølgende markeder i kæden. Kommissionen offentliggør i dag en første udgave af en sådan mekanisme⁹ indeholdende data indsamlet af Eurostat og nationale statistiske kontorer. Den er opbygget efter to retningslinjer:

- Observation af forbrugerprisiniveauer for sammenlignelige fødevarer i medlemsstaterne for at vurdere prisspredningen og integrationen af det indre detailmarked for fødevarer, jf. afsnit 3.3
- Observation af prisudviklingen i medlemsstaterne på hvert trin i kæden - landbrugsråvarer, fødevareproducentpriser og forbrugerfødevarepriser - for et udvalg af specifikke produkter, såsom mælk, ost eller svineköd.

Overvågningsværktøjet giver således værdifulde informationer om prisiniveauerne og prisudviklingen i hele fødevareforsyningskæden og viser prisudviklingen pr. produkt og pr. medlemsstat, under hensyntagen til kædens forskelligartethed. Det skaber synlighed omkring udviklingen i fødevarepriserne i hvert enkelt land og bidrager til at lægge øget pres på interessenterne for at få dem til at fremskynde pristransmissionen. Det vil blive videreudviklet med henblik på at forbedre forbindelsen mellem forbruger- og producentfødevarepriserne og landbrugsråvarepriserne samt for at udvide antallet af produkter, der overvåges.

Forbrugerundersøgelser, der er gennemført inden for rammerne af Second Consumer Markets Scoreboard¹⁰, viser generel tilfredshed med de tjenester, som fødevaredetailhandlerne tilbyder, men de afslører også en relativ mangel på tilfredshed med sammenligneligheden af fødevarepriserne mellem de forskellige detailhandlere. Det er derfor ønskeligt, at der sker en videreudvikling af værktøjer til prissammenligning (som f.eks. websites eller smart phones, der kan anvendes i forretninger til at scanne eller sammenligne produkter) for fødevarer, idet man følger eksemplet fra en række sådanne vellykkede tjenester i Europa. Udvikling og brug af sådanne websites kan sende et kraftigt signal til borgerne om, at myndighederne er i færd med at tage konkrete skridt til at hjælpe dem med at opnå besparelser i deres daglige eller ugentlige indkøb. Dette vil bidrage til at styrke konkurrencen i detailledet på lokale markeder samt i tidligere led i fødevareforsyningskæden. Kommissionen er samtidig klar over, at der er behov for at sikre, at alle informationer, der videregives til forbrugerne, er af høj kvalitet. Det vil være af stor hjælp for den fremtidige udvikling af sådanne værktøjer, hvis

⁹ Kan ses på <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database>
¹⁰ The Consumer Markets Scoreboard, Second Edition, 2009.

der på grundlag af eksisterende erfaringer fastlægges centrale succeskriterier for sådanne prissammenligningstjenester.

For at øge gennemsigtigheden i fødevareforsyningskæden:

- 3. vil Kommissionen fremsætte forslag om forbedring af tilsynet og den generelle gennemsigtighed på landbrugsråvarederivatmarkederne** inden for rammerne af den generelle tilgang til derivater¹¹ og revisionen af direktivet om markeder for finansielle instrumenter (MiFID):
 - 3.1. passende gennemsigtigheds- og indberetningskrav bør udvides til at omfatte alle landbrugsråvarederivater, herunder dem, der handles unoteret
 - 3.2. disse forpligtelser bør suppleres med indførelse af forpligtelser til indberetning af positioner for bestemte kategorier af handlende, som fastlægges på EU-plan. Dette vil sætte lovgiverne i stand til at få et overblik over de positioner, som de forskellige typer handlende har taget
 - 3.3. muligheden for at sætte lovgiverne i stand til at fastsætte positionsgrænser for at modvirke uforholdsmæssige prisbevægelser eller koncentrationer af spekulative positioner¹² vil blive nøje vurderet med henblik på at sikre, at disse markeder fungerer effektivt
- 4. offentliggør Kommissionen i dag den første udgave af det europæiske værktøj til overvågning af fødevarepriser og forpligter sig til at undersøge, hvordan det kan videreudvikles,** således at det fra sommeren 2010 dækker et større antal fødevarer og kæder. Dette kræver, at de nationale statistiske kontorer samarbejder herom. Kommissionen opfordrer derfor de nationale statistiske kontorer til at indsamle de nødvendige data
- 5. henstiller Kommissionen, at alle medlemsstater har netbaserede og lettilgængelige tjenester for sammenligning af detailpriser for fødevarer.** Kommissionen vil samarbejde med medlemsstaterne om at sikre, at der udveksles bedste praksis og erfaringer på dette område.

3.3. Fremme af den europæiske fødevareforsyningskædes integration og konkurrenceevne på tværs af medlemsstaterne

3.3.1. Integration af fødevareforsyningskæden

Som allerede påpeget i meddelelsen om "Fødevarepriser i Europa" er fødevareforsyningskæden stærkt fragmenteret i EU's medlemsstater. De informationer, der er indsamlet for det europæiske overvågningsværktøj for fødevarepriser, bekræfter de store forskelle fra land til land både med hensyn til prisniveauer og prisudvikling. Mens

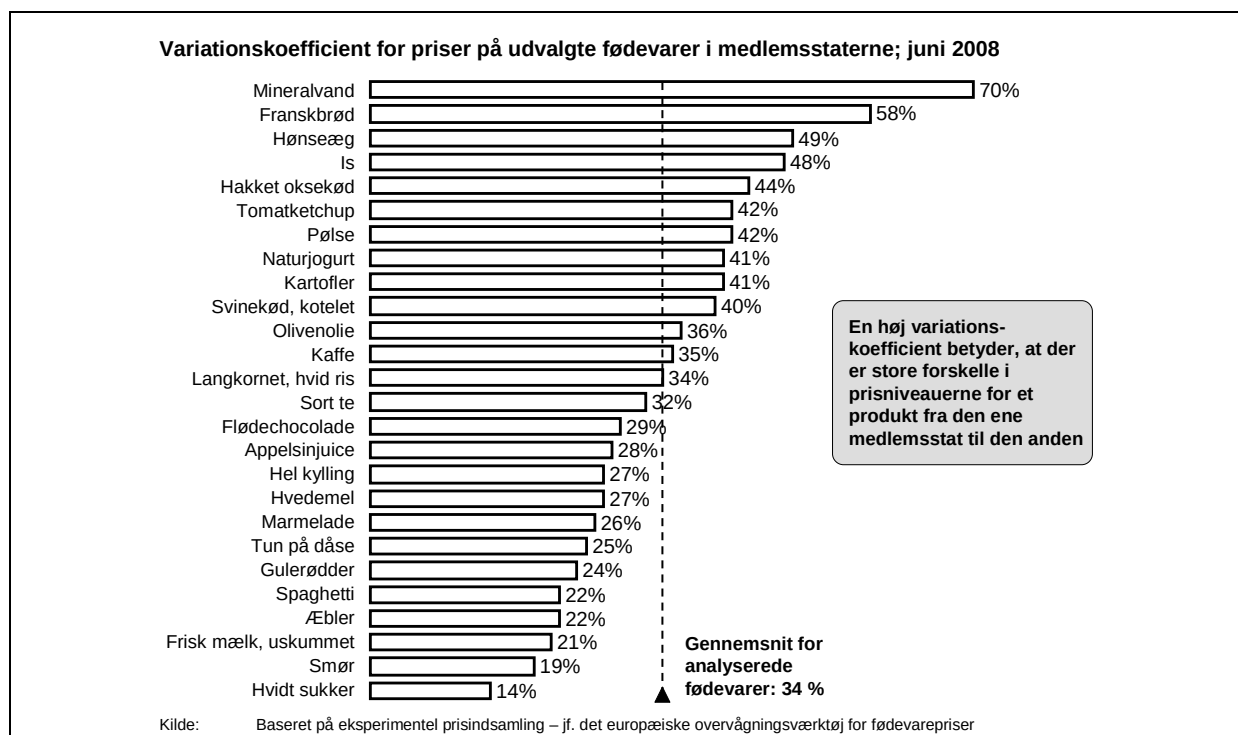
¹¹ Som beskrevet i KOM(2009) 563 om "Sikring af effektive, sikre og solide derivatmarkeder: fremtidige politiske aktioner".

¹² Grænser for spekulative positioner er grænser for, hvor mange kontrakter om åbne derivater, bestemte kategorier af handlende kan besidde.

prisspredningerne inden for EU for fødevarer og ikke-alkoholholdige drikkevarer har været faldende som helhed, er der fortsat store forskelle i prisspredningen mellem forskellige produkter, som illustreret i figur 2 på basis af en eksperimentel indsamling af priser¹³. Prisspredningen for visse basisprodukter såsom sukker eller smør er væsentlig lavere end gennemsnittet; for andre forbrugervarer såsom mineralvand, æg eller is er prisvariationen højere end den gennemsnitlige spredning for de analyserede fødevarer.

Flere nationale faktorer, såsom forskelle i de gennemsnitlige husstandsindkomster, smagspræferencer, forskelle i momsniveauet eller den lokale produktions andel, forklarer en række af de konstaterede forskelle i prisniveauerne i de forskellige lande. Andre faktorer i relation til markedsdynamikken og den lovgivningsmæssige ramme spiller imidlertid også en rolle. Kommissionen er i gang med en harmonisering af fødevarerikkerhedsstandarderne for at sætte yderligere gang i den grænseoverskridende samhandel med fødevarer. Dette er særlig relevant, når det rejser sig om at undgå problemer som følge af eventuelle krisesituationer i fødevarekæden, der opstår i en medlemsstat eller et tredjeland. Fortsat håndhævelse af direktivet om urimelig handelspraksis samt en forestående revision af mærkningsdirektivet¹⁴ burde ligeledes bidrage til en større integration af fødevareforsyningskæden. Endelig har Kommissionen for nylig truffet en række beslutninger for at stoppe udviklingen af nationale og regionale oprindelsesmærkningsordninger. Den har desuden foreslået, at der i forbindelse med kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter udarbejdes et nyt regelsæt for geografiske betegnelser, handelsnormer og certificeringsordninger¹⁵.

Figur 2: Spredning af prisniveauerne for udvalgte produkter i medlemsstaterne



¹³ Prisindsamling foretaget af Eurostat for Consumer Markets Scoreboard og det europæiske overvågningsværktøj for fødevarepriser.

¹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fødevareinformation til forbrugerne - KOM(2008) 40.

¹⁵ Meddelelse fra Kommissionen om "Kvalitetspolitikken for landbrugsprodukter" - KOM(2009) 234 endelig.

Sådanne forretningsmetoder som begrænsninger i det territoriale udbud eller hindringer for parallelhandel udgør endnu en vigtig barriere for integrationen af markederne i EU. Interessenterne har indberettet tilfælde af disse metoder, som er uforenelige med principperne for det indre marked. Et relevant tilfælde vedrører detailhandlere fra et givet land, som "tvinges" til at indkøbe lokalt, når de handler med multinationale leverandører, hvorved der opstår hindringer for den grænseoverskridende samhandel. Sådanne metoder vil sandsynligvis underminere det indre markeds funktionsmåde og kan have en negativ indvirkning på forbrugerne som følge af højere priser og et mere begrænset udvalg af varer.

For at fjerne hindringer og sætte en stopper for metoder, som fragmenterer det indre marked:

- 6. vil Kommissionen vurdere foranstaltninger, som skal tackle territoriale forsyningsbegrænsninger, i det omfang disse skaber økonomisk ineffektivitet og er i strid med principperne for det indre marked.** For at informere om sine foranstaltninger udarbejder Kommissionen inden udgangen af 2010 en konsekvensanalyse
- 7. opfordrer Kommissionen Rådet og Europa-Parlamentet til hurtigt at vedtage Kommissionens forslag til revision af lovgivningen om mærkningsregler**
- 8. vil Kommissionen revidere udvalgte miljønormer og oprindelsesmærkningsordninger, som kan være til hinder for den grænseoverskridende samhandel,** med henblik på at konstatere, om de politiske målsætninger for disse regler kan nås med en mindre indvirkning på integrationen af fødevarerforsyningskæden; **den vil også samarbejde med medlemsstaterne og industrien om en bedre harmonisering af gennemførelsen af Fællesskabets fødevarer sikkerhedsstandarder.**

3.3.2. Fødevarerforsyningskædens konkurrenceevne

Landbrugssektoren er stærkt fragmenteret og forskelligartet med hensyn til størrelse, landbrugstype og landbrugsvirksomhedernes socio-økonomiske resultater. Den nuværende økonomiske krise har en meget stor indvirkning på sektoren, idet den lægger et betydeligt pres på landbrugspriserne og landbrugsindtægterne, navnlig i mejeri- og husdyrsektorerne. Selv om flere af de mekanismer, der er indeholdt i den fælles landbrugspolitik, allerede er blevet anvendt til at dæmpe nogle af krisens værste virkninger, har den forstærket det pres, der er for at gennemføre en yderligere omstrukturering af sektoren.

Fødevarerindustrien yder et vigtigt bidrag til beskæftigelsen og værditilvæksten blandt EU's fremstillingsindustrier, men værditilvæksten og væksten i arbejdskraftens produktivitet i fødevarerindustrien i EU overgås af den tilsvarende vækst i USA. På verdensplan mister EU's fødevarer markedsandele til Brasilien, Canada og Australien. Gruppen på Højt Plan om Fødevarerindustriens Konkurrenceevne¹⁶ har ved hjælp af en omfattende metode identificeret de vigtigste spørgsmål, der ligger til grund for sektorens manglende konkurrenceevne, og foreslået i alt 30 konkrete henstillinger, som er rettet til de politiske og økonomiske aktører¹⁷. Gruppen på Højt Plan anerkendte, at den manglende gennemsigthed i prisdannelsesmekanismerne og den manglende balance mellem aktørerne er blandt de vigtigste problemer for fødevarerforsyningskæden. Samtidig med at EU tilskyndes til at fastholde et højt niveau inden for fødevarer sikkerhed og kvalitetsstandarder, konstaterede gruppen desuden, at der er et stort behov for en bedre innovationsramme og for målrettede

¹⁶ Kommissionens afgørelse nr. 2008/359/EF af 28. april 2008.

¹⁷ Endelig rapport, henstillinger og køreplan for de centrale initiativer kan ses på: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>

aktioner vedrørende de talrige SMV'er i sektoren og vedrørende den europæiske landbrugsfødevareindustri resultater på verdensmarkederne.

Detailsektoren står også over for en konkurrencemæssig udfordring. Selv om sektoren har været igennem en drastisk ændring i de sidste ti år som følge af en øget konsolidering, fremkomsten af lavprisforretninger og indførelsen af billig egenmærkning, har de europæiske detailhandlere oplevet en lavere produktivitetsvækst end for eksempel deres amerikanske modparter i de sidste ti år. Blandt de mange faktorer, der har bidraget til dette produktivitetsgab, som også afhænger af den forskellige markedsdynamik, ser investeringer i informations- og telekommunikationsteknologier og i nye virksomhedsprocesser ud til at have spillet en vigtig rolle. Visse lovgivningsmæssige forhold kan desuden have hæmmet produktivitetsvæksten i EU's detailsektor. Restriktive etableringsregler har begrænset åbningen af nye forretninger og dermed spredningen af innovation¹⁸. En ambitiøs gennemførelse af servicedirektivet vil helt afgørende betyde et vigtigt bidrag til fjernelsen af sådanne barrierer.

For at fremme fødevareforsyningskædens konkurrenceevne vil Kommissionen:

- 9. fremme og lette omstruktureringen og konsolideringen i landbrugssektoren** både i forbindelse med politikken for udvikling af landdistrikterne, bl.a. ved at tilskynde til oprettelse af frivillige landbrugsproducentorganisationer, og i en bredere sammenhæng inden for den fælles landbrugspolitik efter 2013. Dette vil i første omgang blive undersøgt i forbindelse med den særlige situation i mejerisektoren af den nylig oprettede gruppe af højtstående eksperter på mælkeområdet
- 10. træffe foranstaltninger til at fremme de forslag, som den højtstående gruppe har fremsat med det formål at forbedre konkurrenceevnen i landbrugsfødevaresektoren, navnlig i de små og mellemstore virksomheder, og fremme innovation og eksport i sektoren.**

4. GENNEMFØRELSE AF POLITISKE INITIATIVER

Denne meddelelse indeholder en række forslag, som skal tjene til at tackle de konstaterede udfordringer. Større gennemsigtighed i fødevareforsyningskæden og fremme af bæredygtige og markedsbaserede relationer mellem interessenterne rummer potentiale til at fremme det europæiske opsving og bør således gennemføres med høj prioritet inden udgangen af 2010. De øvrige initiativer er rettet mod strukturelle spørgsmål i kæden med det formål at forbedre integrationen og konkurrenceevnen på længere sigt. De vil blive suppleret med forslag om styrkelse af konkurrenceevnen i Europas detailsektor i den kommende meddelelse om overvågning af detailmarkedet.

Kommissionen vil senest i november 2010 udsende en rapport om opfølgningen af de foreslåede foranstaltninger baseret på de igangværende drøftelser med EU-institutionerne og de relevante interessenter. Til det formål planlægger Kommissionen at udvide beføjelserne og mandatet for den eksisterende Gruppe på Højt Plan om Fødevareindustriens Konkurrenceevne samt medlemskabet af denne.

¹⁸ Disse spørgsmål vil blive yderligere behandlet i den kommende meddelelse om overvågning af detailmarkedet.

5. KONKLUSION

Den hurtige stigning og det efterfølgende fald i landbrugsråvarepriserne og den forsinkede indvirkning på fødevarepriserne har givet anledning til bekymring blandt interessenter og politikere med hensyn til fødevareforsyningskædens funktionsmåde. Den markedsovervågning, der har stået på i de seneste to år, har vist, at denne bekymring er berettiget. Manglende markedsgennemsigtighed, ulige forhandlingspositioner og konkurrencebegrænsende metoder har resulteret i markedsfordrejninger med negative virkninger for fødevareforsyningskædens konkurrenceevne som helhed. Ligeledes har prisstivheder haft en negativ indvirkning på tilpasningsevnen og innovationsevnen i alle sektorer i forsyningskæden.

Når man ser fremad, bør det ikke komme som en stor overraskelse, at landbrugsråvarepriserne igen kan stige hurtigt, efterhånden som verden bevæger sig ud af recessionen. Hvis der ikke snarest tages fat på de konstaterede funktionsfejl på markedet, er der risiko for, at forbrugerfødevarepriserne igen stiger uforholdsmæssigt, hvilket resulterer i et fald i købekraften og forbrugertilliden og muligvis en opbremsning af det begyndende opsving i den europæiske økonomi. Det er derfor af største betydning, at man konstant er opmærksom på at finde og fjerne de skævvridninger af markedet, som har bidraget til de konstaterede asymmetrier i pristransmissionen i fødevareforsyningskæden.

BEKRÆFTET KOPI

For generalsekretæren

Jordi AYET PUIGARNAU

Direktør for generalsekretariatets kontor