



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.12.2008
KOM(2008) 821 endelig

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

FØDEVAREPRISER I EUROPA

**{SEK(2008) 2970}
{SEK(2008) 2971}
{SEK(2008) 2972}**

(forelagt af Kommissionen)

KOMMISSIONENS MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

FØDEVAREPRISER I EUROPA

1. INDLEDNING

I anden halvdel af 2007 accelererede prisstigningerne for landbrugsråvarer, og i begyndelsen af 2008 nåede de exceptionelle højder. Disse prisstigninger for landbrugsprodukter fik forbrugerfødevarepriserne til at stige hastigt, hvilket reducerede EU-husholdningernes købekraft med omkring 1 %. Lavindkomsthusholdningerne blev ramt endnu hårdere.

Som respons herpå foreslog Kommissionen¹, at prisudviklingen skulle overvåges bedre, at virkningerne af spekulation i forbindelse med landbrugsråvarepriserne skulle analyseres, og at det skulle undersøges, hvordan fødevareforsyningskæden fungerer. På Det Europæiske Råds møde i juni 2008 anmodedes Kommissionen om at rapportere tilbage om disse spørgsmål i december. Med denne meddelelse imødekommer Kommissionen denne anmodning.

Priserne for landbrugsråvarer er faldet markant i de seneste måneder. De strukturbetingede årsager til prisstigningen såsom den voksende globale efterspørgsel efter fødevarer og den faldende fødevareafgrødevækst består fortsat. For globalt at opretholde balancen mellem udbud af og efterspørgsel efter fødevarer er der behov for løbende bestræbelser for at sikre, at landbrugsproduktionen reagerer på markedssignalerne, og der bør tilskyndes til føre en åben handelspolitik. EU har ved at beslutte, at der skal foretages et sundhedstjek af den fælles landbrugspolitik, taget afgørende skridt til at gøre det lettere for landbrugerne at reagere på ændringer i markedsvilkårene. Endvidere er formålet med WTO's Doha-runde at åbne landbrugsmarkedene for udviklingslandene. Initiativer og bistand med henblik på at øge produktionspotentialet i udviklingslandene vil også kunne medvirke til større global fødevarerikring.

Samtidig er der voksende bekymring for nye prisudsving. Udsvingene i landbrugsråvarepriserne er blevet ledsaget af øgede investeringsstrømme i finansielle derivater. Dette rejser spørgsmålet om, hvilken rolle spekulation har spillet i prisdannelsen, og om der har været afvigelser fra de grundlæggende økonomiske forhold. Der er behov for fortsat at overvåge markederne for landbrugsråvarer for at vurdere, hvordan man bedst undgår alt for store prisudsving og opbygning af store spekulative positioner, på grund af den skade, som disse kan anrette.

Med den økonomiske opbremsning er det mere vigtigt end nogensinde at sikre, at faldet i råvarepriserne straks kommer til at slå igennem på forbrugerpriserne, og at øge landbrugets, fødevareindustriens og distributionsleddets konkurrenceevne. Dette er helt i tråd med den europæiske økonomiske genopretningsplan, som Kommissionen fremlagde den 26. november 2008, og hvori det understreges, at der er behov for hurtigt at stimulere efterspørgslen og øge tilliden hos forbrugerne og i erhvervslivet. For at nå dette mål er det altafgørende, at man spotter og løser regulerings- og konkurrencemæssige problemer, der måtte være med den måde, som fødevareforsyningskæden fungerer på.

¹ Kommissionsmeddelelsen "Udfordringerne i forbindelse med de stigende fødevarepriser - Retningslinjer for en EU-indsats", KOM(2008) 321.

Denne meddelelse er opbygget således: I afsnit 2 gennemgås udviklingen i landbrugsråvarepriser, ligesom der redegøres for udsigterne på mellemlang sigt. I afsnit 3 analyseres spekulationens bidrag til prisudviklingen for landbrugsråvarer. I afsnit 4 undersøges det, hvordan fødevareforsyningskæden fungerer. I afsnit 5 opstilles der en køreplan for afhjælpning af de påpegede problemer. Afsnit 6 indeholder konklusionerne.

2. UDVIKLINGEN I LANDBRUGSRÅVAREPRISER OG FØDEVAREPRISER

2.1. Udviklingen i markedspriserne for landbrugsprodukter

Den markante stigning i priserne for landbrugsråvarer skyldtes en kombination af strukturbetingede og forbigående faktorer. Strukturbetingede faktorer såsom global befolkningstilvækst, stigende indtægter i nye vækstlande og udvikling af nye afsætningsmuligheder har bidraget til en gradvis stigning i den globale efterspørgsel. Det globale udbud kunne ikke holde trit, fordi der er blevet noteret faldende udbyttevækst for korn til konsum, og fordi verdens landbrugsmarkeder er kendetegnet ved, at de er tynde og typisk er begrænset af, at produktionen er sæsonbetinget. De stigende produktionsomkostninger, som bl.a. skyldes stigende energipriser, smittede af på priserne for landbrugsråvarer. Disse strukturbetingede faktorer virkede blev forstærket af store produktionsunderskud på grund af dårlige vejrforhold og handelsrestriktioner i en række eksportlande. Valutakursudviklingen, den stigende spekulative aktivitet på markederne for afledte råvarer og den nære sammenhæng mellem markedet for landbrugsprodukter og markedet for andre produkter såsom oliemarkedet har også påvirket prisudviklingen for landbrugsråvarer. Disse forskellige faktorer bidrag varierer fra sektor til sektor. For eksempel skyldes udsvingene i hvede- og rispriserne i vidt omfang faktorer på udbudssiden, mens udviklingen på majs- og sojabønemarkederne hovedsageligt skyldes en kraftig stigning i den globale efterspørgsel på grund af kødforbruget og anvendelsen til industriformål.

Råvarepriserne er faldet markant i de sidste tre måneder og ligger nu igen på samme niveau som eller endog lavere end priserne før prishoppene. Endvidere skaber den globale økonomiske usikkerhed frygt for nye prisudsving. Virkningen af en række faktorer, der på kort sigt yderligere forstærkede stigningen i landbrugspriserne i de sidste seks måneder af sidste år, er aftaget på grund af bedre vejrforhold, faldende energipriser og ophævelse af eksportrestriktioner. Endvidere har det globale udbud reageret hurtigt og kraftigt på højere priser hjulpet af en lempelse af produktionsbegrænsningerne i den fælles landbrugspolitik, især suspensionen af den obligatoriske udtagning af agerjord og de forhøjede mælkekvoter fra 2008. For eksempel forventes verdensproduktionen af hvede i 2008 at have slået alle rekorder, og det vil få hvedepriserne til at falde markant.

2.2. Udviklingen i forbrugerpriserne for fødevarer

Eftersom landbrugsråvarer kun tegner sig for en lille del af de samlede produktionsomkostninger ved fødevarer, er forbrugerpriserne for fødevarer steget langsommere end landbrugsråvarepriserne. For eksempel udgør udgifterne til hvede i et hvedebrød i gennemsnit under 10 % af den pris, den endelige forbruger betaler.

Ikke desto mindre noteredes der betydelige stigninger i forbrugerfødevarepriserne fra sommeren 2007 og indtil begyndelsen af 2008. Sammen med olieprisstigningerne har de internationale prisbevægelser for landbrugsråvarer haft markant indvirkning på inflationen i EU i det seneste års tid. Fra august 2007 til juli 2008 tegnede inflationen

i fødevarepriserne (ekskl. alkohol og tobak) sig for ca. 1,0 procentpoint af den samlede inflation. Dette bidrag kan generelt tilskrives prisudviklingen for forarbejdede fødevarer (især brød og andre produkter på basis af korn samt mejeriprodukter).

Den forskel i prisudviklingen, der er konstateret mellem forarbejdede og uforarbejdede fødevarer, skyldes for størstedelens vedkommende, at de forarbejdede produkter er sammensatte produkter. Kategorien "forarbejdede fødevarer" omfatter fødevarer, der er fremstillet på basis af de råvarer, der er blevet hårdest ramt af de internationale prisstigninger, især korn og mejeriprodukter. Råvareomkostningerne ved kategorien "uforarbejdede fødevarer", herunder kød og fisk, er steget meget mindre. Desuden har de kraftige stigninger i brændstofpriserne haft forholdsvis stor indvirkning på priserne for forarbejdede fødevarer.

Fødevarernes inflationsbidrag til den samlede inflation varierer fra medlemsstat til medlemsstat med de nye medlemsstater som de største bidragsydere. En del af forskellen kan forklares med, at fødevarer ikke vægtes ens i forbrugerudgifterne, idet de typisk vægtes højere i lande med forholdsvis lavt BNP pr. indbygger. De 16 % europæere, der lever under fattigdomsgrænsen, er dem, der rammes hårdest af fødevareprisstigningerne, fordi de har begrænsede fødevarevalgmuligheder, og fordi udgifterne til fødevarer udgør en betydelig del af deres budget.

2.3. Udsigterne for landbrugsmarkederne og fødevarepriserne

Med det markante fald i priserne for landbrugsråvarer i de seneste måneder forventes det, at fødevareprisinflationen går ned, og at fødevareprisernes bidrag til den samlede inflation i de kommende to år vil falde markant. Det tyder således på, at fødevareinflationens bidrag til den samlede inflation i EU vil normalisere sig i løbet af 2009, idet fødevareinflationen forventes at bidrage med 0,6 procentpoint til den samlede inflation i EU i 2009 og med 0,5 procentpoint i 2010.

Trods den store usikkerhed i forbindelse med den fremtidige prisudvikling er det sandsynligt, at faktorer såsom væksten i den globale efterspørgsel efter fødevarer, udviklingen af nye afsætningsmuligheder og den aftagende fødevareproduktivtetsvækst på lang sigt vil holde priserne oppe på mellemlang sigt. Dette vil skabe et incitament til at øge produktionen af fødevarer, også i udviklingslandene. Der forventes også større prisudsving end i de seneste årtier, fordi lagerbeholdningerne fortsat er relativt begrænsede. Som følge heraf vil enhver større ændring i udbud og efterspørgsel hurtigt kunne resultere i større prisudsving.

For at sætte landbrugerne bedre i stand til at reagere på mere volatile markedsvilkår er det vigtigt, at de gennem øget markedsorientering kombineret med et passende sikkerhedsnet bliver bedre til at tilpasse produktionen. EU har ved at beslutte, at der skal foretages et sundhedstjek af den fælles landbrugspolitik, taget afgørende skridt i denne retning, især ved at afskaffe udtagningen af landbrugsarealer, ved gradvis at fase mælkekvoterne ud og ved at omdanne markedsinterventionen til et ægte sikkerhedsnet. Dette vil gøre det lettere for landbrugsproducenterne at reagere bedre på markedssignaler og udnytte nye muligheder.

2.4. Forøgelse af den globale produktion og fjernelse af handelshindringer

For globalt igen at skabe balance mellem udbud af og efterspørgsel efter fødevarer bør landbrugsproduktionen reagere på markedssignaler, ligesom det bør tilstræbes at føre en åben handelspolitik. De eksportrestriktioner, som visse lande sidste år indførte for landbrugsprodukter, gjorde mere skade end gavn, fordi de satte

markedssignalerne ud af spil og afskrækkede landbrugerne fra at øge produktionen, så den stigende efterspørgsel kunne imødekommes. Under WTO-handelsforhandlingerne under Doha-runden blev det lovet, at landbrugsmarkederne skulle åbnes for udviklingslandene. EU vil fortsat arbejde for, at der Doha-dagsordenen for udvikling kommer til at give et ambitiøs og velafbalanceret resultat, og vil bidrage positivt hertil.

For at øge produktionspotentialet i udviklingslandene er det af afgørende betydning at forbedre erhvervsklimaet for landbrugere, fx gennem bedre adgang til lån, input og information. Dette kræver investeringer i infrastrukturer i landdistrikterne og reform af landbrugspolitikker, institutioner og jordforvaltningsordninger. Fødevarer sikring på lang sigt kræver, at jord og vand udnyttes mere bæredygtigt, og at der indføres en landbrugspraksis, der er tilpasset klimaændringerne. For at forsyningen med landbrugsprodukter kan holde trit med efterspørgselstendenserne på lang sigt er det også vigtigt fortsat at bestræbe sig for at øge produktivitetsvæksten i landbruget, bl.a. ved at fremme landbrugsforskning og -innovation. EU vil støtte sådanne bestræbelser i udviklingslandene gennem udviklingsbistand. Dette forventes at give et positivt udbudsrespons på mellemlang til lang sigt.

Europa-Kommissionen har også taget et vigtigt initiativ ved at foreslå, at der etableres en facilitet på 1 mia. til hurtig reaktion². Med denne facilitet, som forventes godkendt af Rådet og Europa-Parlamentet i løbet af de kommende uger, fokuseres der på at støtte et landbrugsudbudsrespons i udviklingslandene på kort til mellemlang sigt.

3. SPEKULATIONENS ROLLE I LANDBRUGSRÅVAREPRISERNE

I de sidste ti år er der noteret en hidtil uset vækst på finansmarkederne for landbrugsråvarer, der kommer til udtryk i øget likviditet, bredere deltagelse, konsolidering og fremvækst af nye børser og elektroniske handelsplatforme. Samtidig er strategiviften for handel med råvarer blevet bredere, og der er udviklet nye afledte produkter. Investorinteressen i sådanne afledte produkter har været stigende med tiden.

Der er to kategorier af deltagere på markederne for landbrugsråvarefutures: Kommercielle aktører, som er de vigtigste aktører inden for køb og salg af fysiske aktiver, og finansielle investorer såsom hedgefonde, private investeringsfonde og statslige investeringsfonde. Mens spekulation baseret på fundamentale markedsforhold medvirker til at gøre risikostyring og prisfastsættelse lettere, har den betragtelige udvidelse af ikke-kommercielle aktørers aktiviteter i de seneste år øget risikoen for spekulationsbobler på terminsmarkederne for landbrugsråvarer.

Siden begyndelsen af 2006 har der været en kraftig stigning i investeringsstrømmene til disse markeder, hvilket afspejles i det samlede antal futureskontrakter, som markedsdeltagerne fortsat ligger inde med. Foruden den kraftige stigning i markederne for afledte produkter har der siden 2007 været en væsentlig stigning (på ca. 30 %) i aktiviteterne i forbindelse med afledte produkter på OTC-markedet (over-the-counter-markedet), som er mindre gennemsigtigt end aktiviteterne på børserne for landbrugsråvarer. Kapitaltilstrømningen til markedet for landbrugsråvarefutures kan være et tegn på, at investorerne trækker sig ud af andre markeder, især for strukturerede produkter, og kapitaltilstrømningen tog kraftigt til, da

² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om etablering af en facilitet med henblik på hurtig reaktion på de kraftigt stigende fødevarerpriser i udviklingslandene, KOM(2008) 450.

finanskrisen opstod midt i 2007. Tilsvarende kunne den seneste pludselige udstrømning af investeringer fra terminsmarkedet for landbrugsråvarer være et tegn på en bristende spekulationsboble, idet investorerne var tvunget til at skaffe yderligere likviditet som følge af den generelle finanskrise.

I betragtning af det korte tidsrum kan der dog kun konstateres en svag kvantitativ sammenhæng mellem stigningerne i futurespriserne og spotpriserne. En nærmere undersøgelse af forskellene mellem spotpriser og 12-månedersfuturespriser giver ikke noget klart bevis for, at de stigende futurespriser har været med til at trække spotpriserne op.

I de seneste år har der under alle omstændigheder for visse landbrugsråvarer (især hvede, soja og majs) været en væsentlig forskel mellem spot- og futurespriser, som meget vel kan have gjort det vanskeligere for kommercielle aktører at gøre brug af terminsmarkeder til traditionel risikoafdækning, hvilket stiller spørgsmålstejn ved, hvor effektive markederne er, når det gælder prisfastsættelses- og afdækningsmuligheder.

Selv om sammenfaldet mellem stigende råvarepriser og en markant forøgelse af investeringsstrømmene til relaterede afledte produkter er slående, må det dog konkluderes, at ikke al analytisk dokumentation peger på, at spekulation har spillet en væsentlig rolle i prisdannelsen. Derfor bør terminsmarkederne for landbrugsråvarer fortsat overvåges i den kommende tid, og det bør aktivt undersøges, hvordan man bedst kan undgå alt for store udsving og opbygning af store spekulative positioner, på grund af den skade, som disse kan anrette. Kommissionen vil undersøge muligheden for at tage reguleringsinitiativer på dette område.

4. FØDEVAREFORSYNINGSKÆDENS VIRKEMÅDE

Den globale udvikling i udbud og efterspørgsel har været en af de væsentligste årsager til, at fødevarerpriserne er steget så hurtigt. Ikke desto mindre også kan konkurrence- og reguleringsmæssige problemer i den måde, som fødevarerforsyningskæden fungerer på, have spillet en væsentlig rolle. Under de nuværende økonomiske forhold er det derfor særdeles vigtigt at analysere, hvordan man kan få fødevarerforsyningskæden til at fungere bedre, og især at blive klogere på de transmissionsmekanismer, der knytter landbrugsråvarepriser og producent- og forbrugerpriser sammen. Dette ville gøre det lettere at finde frem til passende foranstaltninger til støtte af forbrugernes købekraft og styrkelse af de berørte sektors konkurrenceevne.

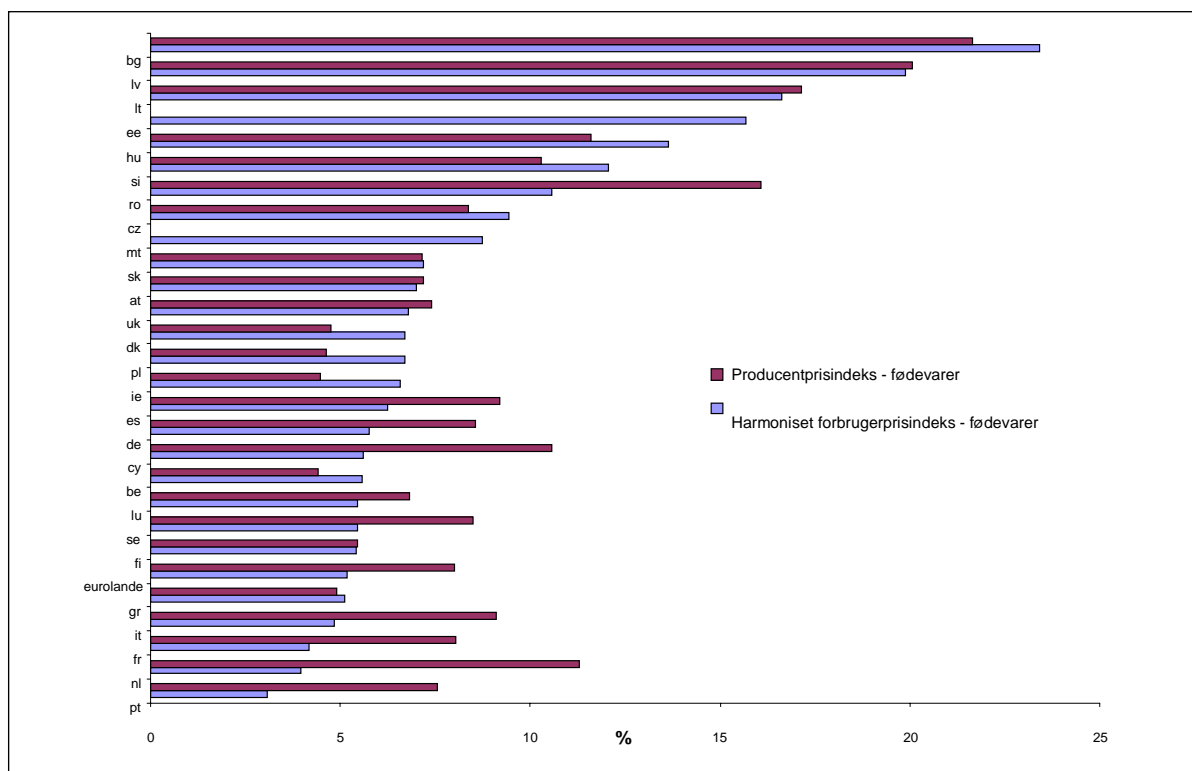
Fødevarerforsyningskæden forbinder tre økonomisk vigtige sektorer: landbrug, fødevarerindustri og distribution. Disse sektorer tegner sig for 6 % af værditilvæksten og 12 % af beskæftigelsen i EU. Eftersom der er mange vekselvirkninger mellem fødevarerindustrien og distributionsleddet på den ene side og andre sektorer på den anden side, kan markedssvigt i fødevarerforsyningskæden få store konsekvenser. Den langsomme produktivitetsvækst i disse sektorer sammenlignet med USA viser, at der er plads til effektivitetsforbedringer. En proaktiv konkurrenceevnepolitik, som for øjeblikket drøftes i Gruppen på Højt Plan om Fødevarerindustriens Konkurrenceevne³, herunder forsknings- og innovationspolitikker finansieret over EF-rammeprogrammerne, kan bidrage til sådanne forbedringer.

³ Gruppen på Højt Plan om Fødevarerindustriens Konkurrenceevne, hvor repræsentanter for Kommissionen, medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, fødevarerindustrien, landbruget, detailhandlere og forbrugere mødes, blev oprettet ved kommissionsafgørelse af 28. april 2008. Dens mandat er at undersøge spørgsmål, der påvirker EU-fødevarerindustriens nuværende og fremtidige konkurrenceevne og på basis deraf at formulere sektorspecifikke anbefalinger til politiske beslutningstagere på EU-plan.

Det chok, som den nylige stigning i landbrugsråvare- og energipriser har forårsaget, er blevet absorberet forskelligt i de forskellige medlemsstater, hvilket fremgår af forskellene i de nationale fødevarerprisstigninger. Dette er et tegn på, at EU's fødevarermarked fortsat er fragmenteret. Mens ændringerne i producentpriserne i Frankrig, Polen og Det Forenede Kongerige stort set fulgte ændringerne i inputpriserne, om end med en mindre tidsforskydning, synes dette i langt mindre grad at have været tilfældet i de andre store EU-medlemsstater, hvilket måske afspejler visse fødevarerproducenters forhandlingsposition.

Når man ser på efterfølgende markedsled er overvæltningen af producentprisstigninger på forbrugerpriserne generelt gået hurtigere i de nye medlemsstater. I de fleste eurolande begyndte stigningerne i forbrugerpriserne at halte bagefter producentpriserne fra midten af 2007 (se figur 1). Dette kunne tyde på, at konkurrencepresset i fødevarerdetailhandelen i eurolandene absorberede noget af stigningerne i producentpriserne. Lignende forskelle gør sig gældende med hensyn til prisstivhed. I eurolandene ser det ud til, at forbrugerfødevarerpriserne forholdsvis hurtigt er faldet efter det nylige fald i landbrugsråvarepriserne, mens forbrugerpriserne har reageret mere trægt i de nye medlemsstater.

Figur 1: Ændringer i forbruger- og producentpriser for fødevarer



Kilde: Eurostat. August 2007 - juli 2008 (årlig ændring).

Forskelle mellem landenes regelsæt har også bidraget til, at enhedsmarkedet er blevet fragmenteret i hele fødevarerforsyningskæden, og det har gjort, at det ikke fungerer efter hensigten. Især har adgangsrestriktioner for store detailhandlere ført til højere priser og lavere produktivitet. Tilsvarende har der som følge af begrænsning af salg til under kostprisen været tildens til, at prisgulvet begrænser konkurrencen og øger lagerstyringsomkostningerne, selv om idéen med en sådan begrænsning primært var at forhindre en dræbende priskonkurrence til skade for de mindre markedsdeltagere. Endvidere øger åbningstidsregler detailhandelens omkostninger ved at indskrænke salgsmulighederne og øge store detailsalgssteders drifts-, logistik- og infrastrukturomkostninger. Det må dog ikke glemmes, at disse forskellige regler

kan være udformet til at nå andre politikmål, som der også må tages hensyn til ved vurdering af deres samlede virkning.

Når man ser på konkurrencevilkårene, varierer virksomhedernes forhandlingsposition i de respektive led i fødevareforsyningskæden fra produktkategori til produktkategori. Der er tendens til, at fødevareproducenter, der udbyder (internationale) mærkevarer med "must-have"-status, står i en ret stærk forhandlingsposition over for detailhandelen. Til gengæld står producenter af ikke-differentierede produkter, som ikke har høj mærkeværdi, sandsynligvis i en meget svagere forhandlingsposition.

Den asymmetriske forhandlingsposition, som landbrugsproducenter befinder sig i over for resten af forsyningskæden har gjort, at fortjenstmargenerne i landbruget er under hårdt pres. Som respons herpå har landbrugsproducenterne vedtaget en lang række strategier, herunder oprettelse af producentgrupper og -kooperativer, udvikling af et aftalesystem med forarbejdningsindustrien og detailhandelen og udvikling af kvalitetsprodukter med høj merværdi, fx gennem deltagelse i frivillige certificeringsordninger. Sådanne ordninger er et nyttigt værktøj for producenterne til at gøre deres forhandlingsposition i fødevareforsyningskæden mindre asymmetrisk, og de er også til gavn for forbrugerne og miljøet. I detailhandelen efterlyser man større gensidig anerkendelse af sådanne ordninger, da der ellers kan opstå forhindringer, idet detailhandlerne, især de mindre handlende, hvis de tilslutter sig diverse ordninger, påfører sig selv uforholdsmæssigt store finansielle og administrative byrder.

Der er en konsolideringsproces i gang i hele fødevareforsyningskæden. Mens produktionen fortsat er meget fragmenteret i nogle fødevareindustri sektorer såsom forarbejdede frugter og grøntsager, er den mere koncentreret i andre sektorer såsom stivelse, sukker og mejeriprodukter. Detailhandelen domineres i stigende grad af store fødevaredetailhandlere og internationale detailkæder. Konsolidering kan give en effektivitetsgevinst gennem stordriftsfordele opnået fx gennem lavere logistikomkostninger, hvilket vil trykke priserne nedad.

Konkurrencemyndighederne skal samtidig sikre sig, at den løbende konsolideringsproces ikke forringer konkurrencevilkårene i forudgående og efterfølgende markedsled på lokalt plan til skade for forbrugere og erhvervsliv. Der er en række praksisser, der måske godt kunne tåle at blive undersøgt lidt nøjere. Det bør ske individuelt og altid under hensyntagen til den faktiske sammenhæng. Det drejer sig om følgende:

- Karteller er alvorlige konkurrencebegrænsninger. Nyere erfaring viser, at der kan forekomme karteller i fødevaresektoren, og at de dækker et større eller mindre geografisk område. Karteller er en meget alvorlig form for konkurrencebegrænsende adfærd, som de håndhævende myndigheder straks bør slå ned på, når de opdages.
- Størrelsen og antallet af "indkøbsalliancer" i fødevaresektoren er vokset betydeligt overalt i EU, og det vækker større og større bekymring hos fødevareproducenterne. På den ene side kan sådanne aftaler give en effektivitetsgevinst gennem stordriftsfordele på enhedsmarkedet. På den anden side kan de anvendes som et værktøj til at forhindre konkurrenter i at få adgang til vigtigt input på almindelige konkurrencevilkår og/eller som et værktøj for konkurrenter til at foretage ulovlig samordning i efterfølgende markedsled.
- På det vertikale plan betragtes praksis med bindende videresalgpris som en alvorlig konkurrencebegrænsning. Sådant praksis, der begrænser køberens mulighed for at bestemme salgsprisen, betyder, at man i distributionsleddet ikke

længere kan konkurrere på prisen, hvorved enhver priskonkurrence inden for samme mærke forsvinder.

- Andre vertikale aftaler såsom mærkeeksklusivitet, hvor detailhandlerne kun må sælge ét mærke, og visse former for koblingspraksis, hvor køb af ét produkt gøres afhængigt af køb af et andet produkt, kan have enten konkurrencefremmende eller konkurrencebegrænsende virkninger. Hvad angår negative virkninger er de største konkurrencerisici markedsafskærmning for konkurrerende og potentielle leverandører eller manglende interbrand-konkurrence i den enkelte butik. På samme måde kan et øget udbud af egne mærker i detailhandelen medføre markedsafskærmning for nuværende og potentielle konkurrerende leverandører. Dette vil kunne reducere antallet af varer på hylderne, og dermed begrænse forbrugernes udvalg.
- Eksklusive leveringsaftaler, der forpligter leverandøren til at sælge de produkter, som aftalen omfatter, til kun én køber, kan føre til markedsafskærmning for andre købere/detailhandlere i fødevareforsyningskæden. Certificeringsordninger kan nævnes som et eksempel på ordninger, der indirekte kan tvinge leverandører til at sælge til kun én køber.

Skema 1 indeholder en oversigt over de ovenfor beskrevne praksisser, som kan give konkurrencemæssige problemer.

Skema 1: Oversigt over de vigtigste praksisser, der kan give konkurrencemæssige problemer

Praksis	Beskrivelse	Største konkurrencerisici
Karteller	Aftaler mellem konkurrenter bl.a. om prisfastsættelse, produktionsbegrænsning og markedsopdeling	Opretholdelse af høje priser og innovationsbegrænsning til skade for forbrugerne. Karteller betragtes som meget alvorlig konkurrencebegrænsende adfærd
Købsaftaler	Aftaler indgået mellem konkurrerende købere med henblik på fælles indkøb af visse input	Under visse omstændigheder et værktøj, der anvendes til at forhindre konkurrenter i at få adgang til at købe vigtige input på konkurrencemæssige vilkår. Ulovlig samordning i efterfølgende markedsled
Bindende videresalgspriser	Begrænsning af købers mulighed for at bestemme salgsprisen til den endelige forbruger	Begrænsning af priskonkurrence
Mærkeeksklusivitet	Forpligtelse eller incitationsordning, der tvinger/får køber til at dække alle sine købsbehov på et specifikt marked gennem én bestemt leverandør i en vis periode	Mulig begrænsning af interbrand-konkurrence i den enkelte butik og/eller markedsafskærmning for konkurrerende og potentielle leverandører
Egne produkter	Produkter, der fremstilles af tredjeparter i forudgående markedsled i forsyningskæden, og som sælges under detailhandlerens eget mærke	Mulig markedsafskærmning for leverandørers konkurrerende produkter, begrænsning af interbrand-konkurrence i den enkelte butik
Kobling	Køb af ét produkt (primært produkt), som er gjort betinget af køb af et andet produkt (sekundært produkt)	Mulig markedsafskærmning for det sekundære produkt og indirekte for det primære produkt

Eksklusive leveringsaftaler	Direkte eller indirekte forpligtelse for en leverandør til at sælge en vare til én bestemt køber	Mulig markedsafskærmning for andre købere/detailhandlere
Certificeringsordninger	Krav om overholdelse af en række betingelser, som individuelle købere stiller	Potentiel risiko for markedsafskærmning for konkurrerende købere

5. KØREPLAN FOR FORBEDRING AF FØDEVAREFORSYNINGSKÆDENS VIRKEMÅDE

Der er behov for en fælles indsats på EU-plan, nationalt plan og lokalt plan for at få opstillet rammebetingelser for, hvordan fødevareforsyningskæden kan komme til at fungere bedre. En sådan indsats er nødvendig for at sikre, at integrationen og konsolideringen af de enkelte led i fødevareforsyningskæden går hånd i hånd med, at landbrugsproducenterne skal have en rimelig indtjening, at priserne skal være konkurrencedygtige, og at fødevareindustriens konkurrenceevne skal forbedres, samt at de europæiske forbrugere skal have et større udvalg af fødevarer af høj kvalitet til rimelige priser. Endvidere bør ubegrundede forskriftsmæssige begrænsninger, der går ud over effektiviteten og begrænser konkurrencen, fjernes.

På basis af analysen ovenfor foreslås der i denne meddelelse en køreplan for forbedring af fødevareforsyningskædens virkemåde. Køreplanen indeholder en række forskellige initiativer og bør justeres i takt med, at kendskabet til fødevareforsyningskæden øges. Med henblik herpå bør der iværksættes en bred høring af de relevante aktører. Den foreslåede køreplan består af fire hovedelementer.

5.1. Forbedring af fødevareforsyningskædens konkurrenceevne

Med en proaktiv konkurrenceevnepolitik kan man bidrage til at øge effektiviteten i hele fødevareforsyningskæden. Anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan om Fødevareindustriens Konkurrenceevne, der forventes at foreligge i begyndelsen af 2009, forventes at kunne hjælpe fødevareforsyningskæden med at forbedre dens generelle konkurrenceevne og dermed dens modstandsdygtighed over for prischoke.

5.2. Stringent og sammenhængende håndhævelse af konkurrence- og forbrugerbeskyttelsesreglerne på fødevareforsyningsmarkederne fra Europa-Kommissionens og de nationale konkurrence- og forbrugerbeskyttelsesmyndigheders side

For at spotte og få bugt med alle former for konkurrencebegrænsende praksis, der kan medføre, at fødevareforsyningskæden ikke fungerer efter hensigten, vil Kommissionen via Det Europæiske Konkurrencenet fortsat føre en løbende dialog med de nationale konkurrencemyndigheder for at sikre, at konkurrencereglerne håndhæves på en sammenhængende og velkoordineret måde i hele EU til gavn for de europæiske forbrugere. Med udgangspunkt i en analyse af markedsudviklingen bør undersøgelserne målrettes mod de konkurrencebegrænsninger og/eller specifikke former for praksis, der har det største potentiale til af forvride konkurrencen til skade for forbrugerne (skema 1 indeholder en ikke-udtømmende liste).

Når fødevarepriserne svinger kraftigt, stiger også risikoen for vildledende prisannoncering. For eksempel kan forbrugerne blive vildledt af leverandører, der ændrer pakkestørrelse eller -indhold for at få det til at se ud som om, at de stadig tager samme pris for det pågældende produkt. Det er utroligt vigtigt, at forbrugerne har mulighed for nøje at sammenligne prisen pr. enhed. De nationale forbrugerbeskyttelsesmyndigheder bør derfor være meget opmærksomme på at håndhæve direktiverne om urimelig handelspraksis og prisangivelse pr. enhed.

5.3. Revision på nationalt plan og/eller, alt efter tilfældet, EU-plan, af forskrifter, der er potentielt problematiske for fødevarerforsyningskædens virkemåde

Der er en række potentielt problematiske forskriftstyper. For det første må forskrifter, der begrænser nye virksomheders adgang til markedet, nøje gennemgås og i givet fald ophæves, samtidig med at der tages hensyn til forskrifternes miljømæssige og sociale mål. En sådan undersøgelse vil blive foretaget som led i overvågningen af detailmarkedet og gennemførelsen af servicedirektivet. For det andet bør forskrifter, der begrænser virksomheders muligheder for at konkurrere på priser, undersøges på nationalt plan. For det tredje bør praksis, der fordrejer forholdet mellem leverandører og detailhandlere forhindres. Det drejer sig for eksempel om forsinket betaling, ubegrundede eller usædvanligt høje gebyrer, som leverandører betaler for tjenester, som detailhandlerne yder, eller lokning af forbrugere med vildledende tilbud. I lyset heraf ville det blive hilst velkommen, hvis der indføres en adfærdskodeks som udtryk for detailhandlernes sociale ansvar. Endvidere bør nationale adfærdskodekser revideres. Endelig og mere generelt kunne reglerne for butikkers åbningstider godt trænge til at blive undersøgt på nationalt plan i henseende til deres indvirkning på fødevarerpriserne på grundlag af høringer, hvori arbejdsmarkedets parter deltager, og under hensyntagen til de sociale og miljømæssige virkninger.

5.4. Bedre information til forbrugere, offentlige myndigheder og markedsaktører ved, at der indføres en mekanisme til løbende overvågning i EU af fødevarerpriserne og fødevarerforsyningskæden

Dette overvågningsværktøj har til formål at skabe større prisgennemsigtighed og mere viden om, hvordan forskrifter indvirker på de forskellige led i fødevarerforsyningskæden.

Ved løbende at overvåge producent- og forbrugerpriserne for en kurv af udvalgte og sammenlignelige forbrugsvarer kan man afsløre prisforskelle rundt om i Europa og medvirke til at spotte tilfælde af markedsfragmentering. Noget tyder på, at der ikke i tilstrækkeligt omfang foreligger sammenlignelige oplysninger om priser og kvalitet, som ville gøre det muligt for forbrugerne at træffe et mere velovervejet valg. I den forbindelse bør det pilotprojekt, som Eurostat og de nationale statistiske kontorer for øjeblikket kører til indsamling af detaljerede forbrugerprisdata, evalueres og udbygges.

Som led i markedsovervågningen er Kommissionen i gang med på ny at gennemgå forskrifter, der har indvirkning på, hvordan detailmarkederne fungerer. De spørgsmål, der er omhandlet ovenfor, vil sandsynligvis påvirke andre delsektorer inden for detailhandelen end fødevarersektoren og vil derfor blive behandlet mere generelt. Der vil i 2009 blive vedtaget nærmere bestemmelser for dette overvågningsværktøjs gennemførelse og virkemåde som led i opfølgningen af det igangværende arbejde. Ved udviklingen af dette værktøj bør der tages hensyn til de tjenester og oplysninger, som tilbydes af allerede eksisterende offentlige og private prisovervågningsressourcer, det være sig nationale eller internationale.

5.5. Undersøgelse af foranstaltninger til forebyggelse af spekulation til skade for kommercielle aktører på landbrugsråvaremarkederne

Kommissionen mener, at det er nødvendigt at forebygge de virkninger, som overdreven spekulation har på fødevarerpriserne. Navnlig mener Kommissionen, at prisudsving af den størrelse, vi har oplevet i de seneste måneder, hverken er til gavn for producenterne eller forbrugerne. Kommissionen vil derfor sammen med

reguleringsmyndighederne for råvaremarkederne og i tæt kontakt med andre reguleringsmyndigheder i tredjelande (især USA, hvor de vigtigste børser ligger) undersøge, hvilke foranstaltninger der kan træffes til begrænsning af prisudsving på landbrugsråvaremarkederne. Kommissionen vil i den forbindelse i fornødent omfang tage hensyn til resultaterne af den igangværende grundige gennemgang af tilsyns- og reguleringsrammerne for alle større finansmarkedsaktører, herunder hedgefonde og private egenkapitalinvesteringsselskaber, med særlig fokus på kapitalbehov, risikostyring og gennemsigtighed. Kommissionen fremlægger relevante initiativer i sommeren 2009.

6. KONKLUSION

De kraftige udsving i landbrugsråvare- og fødevarerpriser i en tid, hvor der er stor usikkerhed om de økonomiske udsigter, viser, at der er behov for at forbedre den måde, som den europæiske fødevarerforsyningskæde fungerer på, for at øge dens effektivitet og konkurrenceevne. Bedre regulering og en mere stringent og sammenhængende håndhævelse af konkurrence- og forbrugerbeskyttelsesreglerne vil bidrage til at begrænse prisstigninger til gavn for de europæiske forbrugere, især lavindkomsthusholdningerne. Endvidere vil det også bidrage til at afhjælpe den nuværende fragmentering af fødevarerforsyningskæden og fjerne kunstige adgangsbarrierer for producenter, så de europæiske forbrugere kan få tilbudt det bredest mulige udvalg af kvalitetsfødevarer. Yderligere vil det medvirke til igen at skabe mere afbalancerede forhandlingspositioner i fødevarerforsyningskæden.

I denne meddelelse foreslås der en køreplan, der skal gennemføres både på medlemsstats- og EU-plan med aktiv deltagelse af alle relevante aktører. På basis af dette arbejdsprogram og dertil knyttede foranstaltninger vil Kommissionen undersøge mulighederne for at træffe yderligere foranstaltninger, og den foreslår, at Det Europæiske Råd tager dette spørgsmål op igen i december 2009.

For globalt igen at skabe balance mellem udbud af og efterspørgsel efter fødevarer bør bestræbelserne for at fremme landbrugsforskning og -innovation og for at åbne internationale markeder intensiveres.

For at sætte landbrugerne bedre i stand til at reagere på mere volatile markedsvilkår er det vigtigt, at de gennem øget markedsorientering kombineret med et passende sikkerhedsnet bliver bedre til at tilpasse produktionen.

EU har ved at beslutte, at der skal foretages et sundhedstjek af den fælles landbrugspolitik, taget afgørende skridt til at gøre det lettere for landbrugerne at reagere bedre på markedssignaler og udnytte nye muligheder. På grund af usikkerheden om, hvordan landbrugsråvarepriserne vil udvikle sig, vil det være nødvendigt løbende at overvåge, hvad der sker på markederne fremover.