KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 9.12.2008
KOM(2008) 821 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

CENY ŻYWNOŚCI W EUROPIE

{SEC(2008) 2970}
{SEC(2008) 2971}
{SEC(2008) 2972}

(przedstawiona przez Komisję)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

CENY ŻYWNOŚCI W EUROPIE

1. WPROWADZENIE

W drugiej połowie 2007 r. podwyżki cen surowców rolnych gwałtownie się nasiliły i na początku 2008 r. osiągnęły wyjątkowy poziom. Ten nagły skok cen wywołał gwałtowny wzrost konsumpcyjnych cen żywności, który spowodował zmniejszenie siły nabywczej gospodarstw domowych UE o około 1 %. Skutki tej sytuacji jeszcze dotkliwiej odczuły gospodarstwa domowe o niskich dochodach.

Komisja[1] zaproponowała w związku z tym następujące działania: wprowadzenie ściślejszego monitorowania cen surowców rolnych oraz cen żywności; przeanalizowanie wpływu spekulacji na ceny surowców rolnych; oraz zbadanie funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. W czerwcu 2008 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o złożenie sprawozdania na temat tych kwestii do grudnia 2008 r. Niniejszy komunikat powstał w odpowiedzi na ten wniosek.

W ostatnich miesiącach miał miejsce gwałtowny spadek cen surowców rolnych. Jednak nadal aktualne pozostają przyczyny strukturalne, które spowodowały uprzedni skok cen, m.in. wzrost światowego popytu na żywność oraz spadek wzrostu wydajności upraw przeznaczonych do produkcji żywności. Utrzymanie równowagi między światowym popytem na żywność i światową podażą wymaga stałych wysiłków, aby zapewnić, że produkcja rolna reaguje na sygnały rynkowe. Należy również promować otwartą politykę handlową. Podejmując decyzję o przeprowadzeniu oceny funkcjonowania reformy WPR, Unia Europejska uczyniła zdecydowany krok, który ma ułatwić rolnikom reagowanie na zmieniające się warunki rynkowe. Rokowania handlowe prowadzone w ramach rundy dauhańskiej WTO mają ponadto na celu otwarcie rynków rolnych dla krajów rozwijających się. Do zwiększenia światowego bezpieczeństwa żywnościowego mogłyby również przyczynić się bodźce oraz pomoc na rzecz zwiększenia potencjału produkcyjnego w krajach rozwijających.

Jednocześnie nadal istnieją duże obawy, że znowu może dojść do podobnej zmienności cen. Wahaniom cen surowców rolnych towarzyszył gwałtowny wzrost przepływów inwestycyjnych na rynku powiązanych z nimi instrumentów pochodnych. Prowadzi to do pytania o rolę, jaką spekulacja odegrała w ustalaniu cen i o to, czy nie doszło do niewłaściwego określenia czynników realnych. Aby ocenić, w jaki sposób można najskuteczniej uniknąć nadmiernej zmienności cen i nagromadzeń pozycji spekulacyjnych pod wpływem efektu „owczego pędu", które mogłyby wyrządzić znaczne szkody, konieczne jest stałe monitorowanie rynków surowców rolnych.

W obliczu obecnego spowolnienia koniunktury gospodarczej jeszcze istotniejsze niż kiedykolwiek jest zapewnienie bezzwłocznego przekazywania konsumentom informacji o zniżkowych ruchach cen towarów oraz zwiększenie konkurencyjności sektora rolnego,

---

[1] Komunikat Komisji „Reakcja na kwestię wzrostu cen żywności – wskazówki dotyczące działania na szczeblu UE" COM(2008)321.

przetwórstwa spożywczego i dystrybucyjnego. Działania te są w pełni zgodne z ideą Europejskiego planu naprawy gospodarczej, przedstawionego przez Komisję w dniu 26 listopada 2008 r., w którym podkreślono potrzebę szybkiego pobudzenia popytu oraz zwiększenia zaufania konsumentów i przedsiębiorców. Do osiągnięcia tego celu konieczne jest zidentyfikowanie problemów, jakie pojawiają się w funkcjonowaniu łańcucha dostaw żywności ze względu na uregulowania prawne i warunki konkurencji, oraz ich rozwiązanie.

Niniejszy komunikat ma następującą strukturę: w rozdziale 2 przedstawiono rozwój cen surowców rolnych oraz perspektywę średnioterminową; w rozdziale 3 przeanalizowano wpływ spekulacji na kształtowanie się cen surowców rolnych; rozdział 4 poświęcony jest funkcjonowaniu łańcucha dostaw żywności; w rozdziale 5 określono plan działania prowadzący do rozwiązania wskazanych problemów; rozdział 6 zawiera podsumowanie.

2. ROZWÓJ CEN SUROWCÓW ROLNYCH I CEN ŻYWNOŚCI

2.1. Rozwój rynkowych cen produktów rolnych

Nagły wzrost cen surowców rolnych nastąpił w wyniku połączenia czynników strukturalnych i czynników przejściowych. Czynniki strukturalne, takie jak wzrost liczby ludności na świecie, rosnące dochody ludności w gospodarkach wschodzących oraz rozwój nowych rynkowych możliwości zbytu, przyczyniły się do stopniowego wzrostu popytu światowego. Światowa podaż nie była w stanie nadążyć za popytem z powodu spowolnienia wzrostu wydajności plonów ziarna przeznaczonych do produkcji żywności oraz charakteru światowych rynków rolnych, które są płytkie i z reguły ograniczone ze względu na sezonowość produkcji. Rosnące koszty produkcji, wynikające m.in. z rosnących cen energii, również odbiły się na cenach surowców rolnych. Efekty tych czynników strukturalnych nasiliły się dodatkowo na skutek niedoborów w zakresie produkcji, wynikających z niekorzystnych warunków pogodowych oraz ograniczeń handlowych, wprowadzonych przez wiele krajów wywozu. Na ceny surowców rolnych wpłynęły również zmiany kursów walutowych, wzrost działalności spekulacyjnej na rynkach towarowych instrumentów pochodnych oraz bliskie powiązania między rynkiem surowców rolnych a rynkami innych surowców, np. rynkiem ropy naftowej. Oddziaływanie tych czynników jest różne w poszczególnych sektorach. Przykładowo zmiany w cenach pszenicy i ryżu spowodowane były głównie czynnikami podażowymi, natomiast na rynki kukurydzy i soi decydujący wpływ miał silny wzrost światowego popytu na mięso – z przeznaczeniem zarówno do konsumpcji, jak i do zastosowań przemysłowych.

W ostatnich miesiącach ceny surowców spadły gwałtownie i wróciły do poziomów podobnych, lub nawet niższych od tych, jakie notowano wcześniej. Ponadto niepewna sytuacja gospodarcza na świecie budzi obawy co do możliwości ponownego wystąpienia zmienności cen. Efekt niektórych krótkoterminowych czynników, które przyczyniły się do wzrostu cen rolnych w drugiej połowie ubiegłego roku, zmalał na skutek korzystniejszych warunków pogodowych, spadających cen energii oraz zniesienia ograniczeń wywozowych. Ponadto światowa podaż zareagowała na wyższe ceny szybko i zdecydowanie, dobre efekty przyniosło również poluźnienie ograniczeń produkcji w ramach WPR, w szczególności zawieszenie obowiązku odłogowania gruntów ornych oraz zwiększenie kwot mlecznych od 2008 r. Przewiduje się np., że w 2008 r. światowa produkcja pszenicy osiągnie rekordowy poziom, co przyczyni się do znacznego spadku cen pszenicy.

2.2. Rozwój konsumpcyjnych cen produktów żywnościowych

Jako że surowce rolne stanowią jedynie niewielką część całkowitych kosztów produkcji żywności, konsumpcyjne ceny żywności rosły wolniej niż ceny rolne. Przykładowo w przypadku bochenka chleba koszt pszenicy stanowi zazwyczaj mniej niż 10 % końcowej ceny konsumpcyjnej.

Niemniej jednak wzrost konsumpcyjnych cen żywności, który miał miejsce w ciągu lata 2007 r. i trwał do początku 2008 r., był znaczny. Międzynarodowe ruchy cen surowców rolnych oraz wzrost cen ropy naftowej miały w ubiegłym roku decydujący wpływ na inflację w UE. Od sierpnia 2007 r. do lipca 2008 r. udział inflacji cen żywności (wyłączając alkohol i tytoń) w całkowitej inflacji wynosił 1,0 punktu procentowego. Wynikało to przede wszystkim ze zmian cen w kategorii żywności przetworzonej (przede wszystkim „chleba i innych produktów na bazie zbóż" jak również produktów „mlecznych").

Różnice w kształtowaniu się cen żywności przetworzonej i nieprzetworzonej zdają się wynikać głównie z faktu, że w przypadku żywności przetworzonej na ostateczną cenę składa się więcej elementów. Kategoria „żywności przetworzonej" obejmuje produkty żywnościowe z surowców, które dotknął w największym stopniu światowy wzrost cen, jak np. zboże i produkty mleczne. W kategorii „żywności nieprzetworzonej" – obejmującej mięso oraz ryby – koszty nakładów wzrosły w dużo niższym stopniu. Również gwałtowny wzrost cen paliwa mógł odbić się znacząco na cenach żywności przetworzonej.

Udział inflacji cen żywności w inflacji zasadniczej jest różny w poszczególnych państwach członkowskich, przy czym jest on najwyższy w nowych państwach członkowskich. Można to wyjaśnić częściowo różnicami w udziale żywności w wydatkach konsumpcyjnych, który jest zazwyczaj większy w krajach z niższym PKB na mieszkańca. Wzrost cen żywności wydaje się dotykać najsilniej 16 % Europejczyków żyjących poniżej progu ubóstwa, ponieważ mają oni ograniczony wybór produktów żywnościowych, a wydatki na żywność pochłaniają znaczną część ich budżetu.

2.3. Perspektywy dotyczące rynków rolnych i cen żywności

Gwałtowny spadek cen surowców rolnych, jaki odnotowano w ostatnich miesiącach, doprowadzi prawdopodobnie do spadku inflacji cen żywności oraz znaczącego zmniejszenia udziału cen żywności w inflacji zasadniczej w ciągu najbliższych dwóch lat. Oznacza to, że udział inflacji żywności w inflacji zasadniczej w UE może znormalizować się w ciągu 2009 r., spadając w 2009 r. do poziomu 0,6 punktu procentowego, a w 2010 r. do 0,5 punktu procentowego inflacji zasadniczej w UE.

Mimo dużej niepewności co do przyszłego rozwoju cen, czynniki strukturalne, takie jak wzrost światowego popytu na żywność, rozwój nowych możliwości zbytu i długoterminowy spadek wzrostu wydajności upraw żywnościowych, prawdopodobnie przyczynią się do podtrzymania cen. Stworzy to bodźce do zwiększenia produkcji żywności, również w krajach rozwijających się. Prognozuje się również, że z powodu stosunkowo niewielkiego poziomu zapasów ceny podlegać będą silniejszym wahaniom niż w ostatnich dziesięcioleciach. W efekcie każda istotna zmiana w zakresie popytu lub podaży może pociągnąć za sobą większą zmienność cen.

Aby umożliwić rolnikom reagowanie na bardziej zmienne warunki rynkowe, należy poprawić ich zdolność do dopasowywania produkcji poprzez większą orientację na

rynek, połączoną z odpowiednimi sieciami bezpieczeństwa. Podejmując decyzję o przeprowadzeniu oceny funkcjonowania reformy WPR, Unia Europejska uczyniła zdecydowany krok w tym kierunku, w szczególności poprzez zniesienie obowiązku odłogowania gruntów ornych, stopniowe wycofywanie kwot mlecznych oraz przekształcenie interwencji rynkowych w prawdziwą sieć bezpieczeństwa. Umożliwi to producentom rolnym lepsze reagowanie na sygnały rynkowe oraz korzystanie z nowych możliwości.

2.4. Zwiększanie światowej produkcji i usuwanie barier handlowych

Aby znów powrócił stan równowagi między światowym popytem na produkty żywnościowe a światową podażą, produkcja rolna powinna reagować na sygnały rynkowe i powinno się promować otwartą politykę handlową. Ograniczenia wywozowe na produkty rolne, wprowadzone przez niektóre kraje w ubiegłym roku, wyrządziły więcej szkody niż pożytku, gdyż odcięły sygnały rynkowe i zniechęciły rolników do zwiększenia produkcji w celu zaspokojenia rosnącego popytu. W ramach rokowań handlowych rundy dauhańskiej WTO obiecuje się otwarcie rynków rolnych dla krajów rozwijających się. UE w dalszym ciągu dąży do osiągnięcia porozumienia w sprawie ambitnego i wyważonego wyniku dauhańskiej agendy rozwoju i zamierza wnieść w to czynny wkład.

Aby zwiększyć potencjał produkcyjny w krajach rozwijających się, należy poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez rolników, np. umożliwiając im lepszy dostęp do kredytów, czynników produkcji i informacji. W tym celu konieczne są inwestycje w infrastrukturę na obszarach wiejskich, reformy polityki rolnej, instytucji i systemów gospodarowania gruntami. Do zapewnienia długoterminowego bezpieczeństwa żywności konieczne jest również zrównoważone użytkowanie gleb i wód, jak również wprowadzenie metod upraw przystosowanych do zmian klimatycznych. Dalszym istotnym czynnikiem, który może przyczynić się do tego, że podaż produktów rolnych będzie w stanie nadążyć za długoterminowymi tendencjami w zakresie światowego popytu, jest podejmowanie konsekwentnych wysiłków na rzecz szybszego wzrostu produktywności w rolnictwie, m.in. poprzez wspieranie badań naukowych oraz innowacji w dziedzinie rolnictwa. Wysiłki podejmowane w tym kierunku w krajach rozwijających się będą wspierane w ramach pomocy UE na rzecz rozwoju. Oczekuje się, że w średniej lub długiej perspektywie czasowej powyższe działania powinny wywrzeć pozytywny skutek na sytuację podażową.

Komisja Europejska podjęła również istotną inicjatywę w tej dziedzinie, proponując ustanowienie instrumentu szybkiego reagowania o budżecie 1 mld EUR[2]. Instrument ten, który powinien zostać zatwierdzony przez Radę i Parlament Europejski w nadchodzących tygodniach, ma przede wszystkim zwiększyć zdolność krajów rozwijających się do reagowania na zaburzenia w podaży żywności w krótkim lub średnim okresie.

---

[2] Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument umożliwiający szybkie reagowanie na gwałtowny wzrost cen żywności w krajach rozwijających się, COM(2008) 450.

3. WPŁYW SPEKULACJI NA CENY ARTYKUŁÓW SPOŻYWCZYCZH

W ubiegłym dziesięcioleciu handel surowcami rolnymi na rynkach finansowych rósł na niespotykaną skalę, co znalazło swoje odbicie w wyższej płynności, wzroście liczby uczestników, konsolidacji i powstawaniu nowych giełd oraz elektronicznych platform handlowych. Jednocześnie poszerzała się gama strategii w zakresie handlu surowcami i rozwijano nowe instrumenty pochodne. Z biegiem czasu rosło zainteresowanie inwestorów tymi instrumentami.

Na rynkach transakcji terminowych typu futures na surowce rolne można wyróżnić dwie główne kategorie uczestników. Są to podmioty handlowe, które są głównymi stronami, które otwierają i zamykają pozycje handlowe dotyczące towarów realnych, oraz inwestorzy finansowi, tacy jak fundusze zabezpieczające, fundusze inwestycyjne oraz fundusze majątkowe gwarantowane przez państwo. Chociaż spekulacja oparta na podstawowych zasadach rynkowych bywa pomocna, ułatwiając zarządzanie ryzykiem i ustalanie cen, jednak znaczne nasilenie działalności podmiotów niehandlowych, jakie nastąpiło w ostatnich latach, zwiększyło ryzyko powstawania baniek spekulacyjnych na rynkach kontraktów terminowych na surowce rolne.

Od początku 2006 r. nastąpił gwałtowny wzrost przepływów inwestycyjnych na tych rynkach, co odzwierciedla całkowita liczba otwartych kontraktów terminowych, znajdujących się w posiadaniu uczestników rynku. Obok gwałtownego wzrostu na rynkach towarowych instrumentów pochodnych, od 2007 r. miał miejsce znaczny wzrost (rzędu 30 %) transakcji na pozagiełdowym rynku instrumentów pochodnych, które cechuje mniejsza przejrzystość niż transakcje na giełdach surowców rolnych. Napływ inwestycji na rynek kontraktów terminowych na surowce rolne może odzwierciedlać wycofywanie się inwestorów z innych rynków, w szczególności z rynku produktów sekurytyzowanych; zjawisko to nasiliło się gwałtownie od początku kryzysu finansowego w połowie 2007 r. Podobnie fakt, że w ostatnim czasie nastąpił gwałtowny odpływ inwestycji z rynków kontraktów terminowych na surowce rolne, może świadczyć o pękającej bańce inwestycyjnej, gdyż w konsekwencji ogólnego kryzysu finansowego inwestorzy musieli zdobyć dodatkową płynność finansową.

Ze względu na krótki okres, który upłynął od tych wydarzeń, w obecnej chwili udało się stwierdzić jedynie słabe powiązanie o charakterze ilościowym między wzrostem cen w transakcjach terminowych typu futures a cenami w transakcjach natychmiastowych. Dokładna analiza różnic między cenami w transakcjach natychmiastowych a cenami w dwunastomiesięcznych transakcjach terminowych typu futures nie dowodzi wyraźnie, że wzrost cen w transakcjach terminowych typu futures przyczynił się do wzrostu cen w transakcjach natychmiastowych.

Niemniej jednak w przypadku niektórych surowców (w szczególności pszenicy, soi i kukurydzy) istniały w ostatnich latach znaczne różnice między cenami w transakcjach natychmiastowych a cenami w transakcjach terminowych typu futures, co z dużym prawdopodobieństwem mogło utrudnić podmiotom handlowym korzystanie z rynków transakcji terminowych typu futures do celów tradycyjnej działalności zabezpieczającej, w związku z czym pojawiły się wątpliwości co do skuteczności tych rynków, jeśli chodzi o ustalanie poziomu równowagi cen oraz możliwości zabezpieczenia.

Reasumując można stwierdzić, że chociaż zbieżność między wzrostem cen surowców oraz gwałtownym napływem inwestycji na rynki instrumentów pochodnych jest uderzająca, nie wszystkie dowody analityczne przemawiają za tym, że spekulacja odegrała znaczącą rolę w procesie kształtowania się kursów cen. W związku z tym wydaje się wskazane kontynuowanie w najbliższym czasie monitorowania rynków transakcji terminowych typu

futures na surowce rolne oraz aktywne badanie, w jaki sposób można najskuteczniej uniknąć nadmiernej zmienności cen oraz nagromadzeń pozycji spekulacyjnych pod wpływem efektu "owczego pędu", które mogłyby wyrządzić znaczne szkody. Na tej podstawie Komisja zbada możliwość podjęcia inicjatyw regulacyjnych w tej dziedzinie.

4. FUNKCJONOWANIE ŁAŃCUCHA DOSTAW ŻYWNOŚCI

Rozwój światowego popytu i podaży był jednym z głównych czynników, które spowodowały gwałtowny wzrost cen żywności. Niemniej jednak problemy w funkcjonowaniu łańcucha dostaw żywności, wynikające ze stanu konkurencji na rynku czy uregulowań prawnych, również mogły odegrać istotną rolę. W świetle obecnych warunków gospodarczych niezwykle ważne jest zbadanie, w jaki sposób można poprawić funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności oraz, w szczególności, lepiej zrozumieć mechanizmy transmisji cen w przypadku cen surowców, cen producentów i cen konsumpcyjnych. Wiedza ta pomogłaby w określeniu odpowiednich środków, które przyczyniłyby się do zwiększenia siły nabywczej konsumenta oraz konkurencyjności przedmiotowych sektorów.

Łańcuch dostaw żywności łączy trzy sektory o istotnym znaczeniu gospodarczym: sektor rolny, przemysł przetwórstwa spożywczego oraz sektor dystrybucyjny. Sektory te generują 6 % wartości dodanej na poziomie UE i zatrudniają 12 % europejskiej siły roboczej. Jako że sektor przetwórstwa spożywczego i sektor dystrybucyjny mają wiele powiązań z innymi sektorami, zakłócenia na którymkolwiek z tych rynków mogą wywołać znaczne reperkusje w łańcuchu dostaw żywności. Powolny wzrost wydajności w porównaniu do USA w tych sektorach sugeruje, że istnieje pole do poprawy wydajności. Aktywna polityka na rzecz zwiększenia konkurencyjności, będąca obecnie przedmiotem rozmów Grupy Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego[3], obejmująca politykę w zakresie badań i innowacji, finansowaną w ramach wspólnotowych programów ramowych, mogłaby przyczynić się do osiągnięcia takiej poprawy.

Szok wywołany ostatnim gwałtownym wzrostem cen surowców rolnych oraz cen energii został w poszczególnych państwach członkowskich zabsorbowany w różnym stopniu, co obrazują różnice w podwyżkach cen żywności w poszczególnych krajach. Jest to oznaką, że rynek produktów żywnościowych UE jest nadal rozproszony. O ile we Francji, Polsce i Zjednoczonym Królestwie zmiany w cenach producentów podążały w zasadzie, aczkolwiek z pewnym opóźnieniem, za zmianami w cenach nakładów produkcyjnych, w innych dużych państwach członkowskich tendencja ta była już dużo mniej widoczna, co może wskazywać na silną pozycję niektórych producentów żywności.

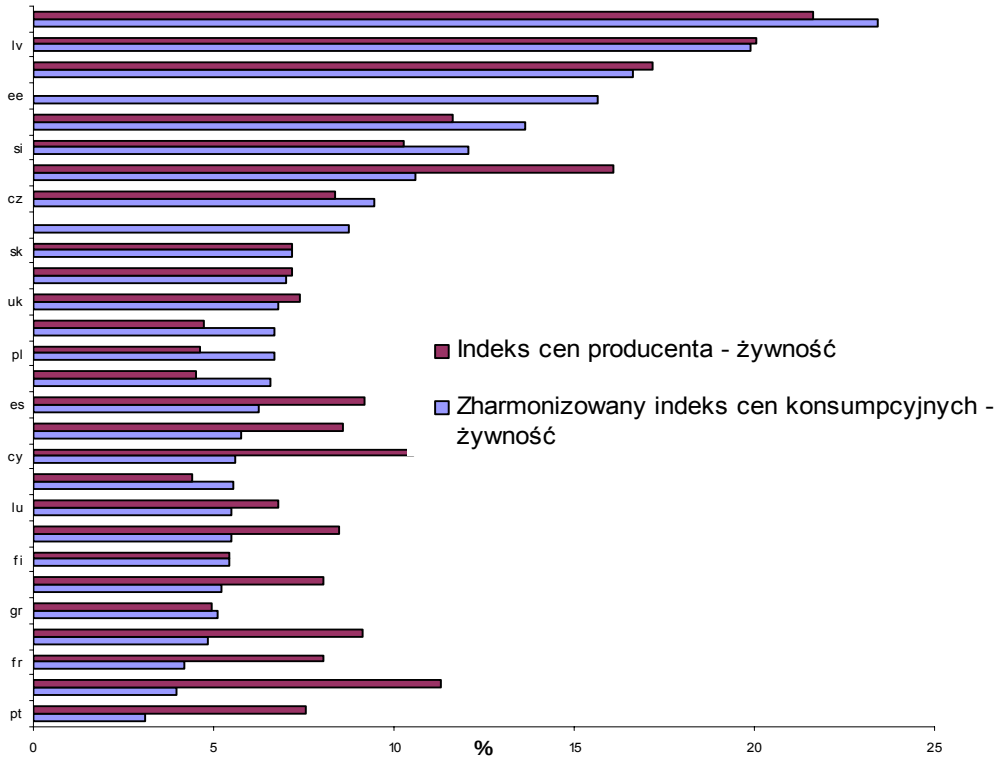
Porównanie rynków dolnego szczebla wykazuje, że transmisja podwyżek cen producentów na ceny konsumpcyjne przebiega szybciej w nowych państwach członkowskich. W większości państw strefy euro podwyżki cen konsumpcyjnych zaczęły zostawać w tyle za cenami producentów od połowy 2007 r. (zob. wykres 1). Może to stanowić oznakę, że presja konkurencyjna w sektorze handlu detalicznego artykułami spożywczymi w pewnym stopniu ograniczyła podwyżki cen producentów. Podobne różnice można zaobserwować, jeśli chodzi

---

[3] Grupa Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego, składająca się z przedstawicieli Komisji, państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, przemysłu spożywczego, sektora rolnictwa, detalistów i konsumentów, została ustanowiona decyzją Komisji z dnia 28 kwietnia 2008 r. Powierzone jej zadania obejmują badanie kwestii mających wpływ na obecną i przyszłą konkurencyjność przemysłu rolno-spożywczego i na tej podstawie opracowywanie zaleceń odnoszących się poszczególnych sektorów i skierowanych do osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki na szczeblu Wspólnoty.

o sztywność cen. Podczas gdy w państwach strefy euro ceny konsumpcyjne żywności zmalały dosyć szybko po niedawnym spadku poziomu cen rolnych, w nowych państwach członkowskich ceny te zareagowały wolniej.

Wykres 1: Rozwój cen żywności – ceny konsumpcyjne i ceny producentów



Źródło: Eurostat Sierpień 2007 r. – lipiec 2008 r. (porównanie roczne).

Wydaje się, że również różnice w uregulowaniach prawnych w poszczególnych państwach członkowskich przyczyniły się do fragmentacji jednolitego rynku w zakresie poszczególnych elementów łańcucha dostaw żywności oraz zakłóciły jego funkcjonowanie. W szczególności ograniczenia nałożone na dużych detalistów w zakresie wejścia na rynek mogły spowodować wzrost cen i spadek produktywności. Podobnie ograniczenia dotyczące sprzedaży poniżej kosztów z reguły prowadziły do ustalenia cen minimalnych, które powodują ograniczenie konkurencji cenowej i zwiększenie kosztów zarządzania zapasami, nawet jeśli pierwotnie ograniczenia te zostały wprowadzone, aby zapobiec drapieżnej konkurencji ze szkodą dla mniejszych podmiotów gospodarczych. Również przepisy dotyczące godzin otwarcia pociągają za sobą wyższe koszty dla detalistów, gdyż ograniczają możliwości sprzedaży i zwiększają koszty operacyjne i logistyczne oraz koszty infrastruktury dla dużych sklepów detalicznych. Oceniając całościowy wpływ tych przepisów, należy jednak pamiętać o tym, że mogły one zostać wprowadzone z myślą o osiągnięciu innych celów polityki, które również powinny być wzięte pod uwagę.

Jeśli chodzi o konkurencyjne środowisko, siła przetargowa przedsiębiorców w poszczególnych sektorach łańcucha dostaw żywności różni się w zależności od kategorii danego produktu. Producenci żywności, oferujący (na skalę międzynarodową) produkty markowe, z racji wysokiego statusu tych produktów mają z reguły większą siłę przetargową niż detaliści. W przeciwieństwie do nich producenci produktów masowych, w odniesieniu do których nie istnieje wysoka świadomość marki, mają dużo słabszą pozycję.

Asymetryczna pozycja przetargowa producentów rolnych w stosunku do pozostałych podmiotów w łańcuchu dostaw żywności sprawia, że marże producentów w sektorze rolnym są stale pod silną presją. W odpowiedzi na tę sytuację producenci rolni rozwinęli szeroką gamę strategii, np. zakładanie grup i spółdzielni producentów, zawieranie umów z

przetwórcami i detalistami oraz oferowanie wysokiej jakości produktów o dużej wartości dodanej, np. poprzez uczestnictwo w systemach dobrowolnej certyfikacji. Takie systemy są użyteczne zarówno dla producentów, gdyż pomagają im w zrównoważeniu asymetrii siły przetargowej występującej w łańcuchu dostaw żywności, jak i dla konsumentów i środowiska. Brak wzajemnego uznawania w przypadku niektórych z tych systemów, wymaganych przez detalistów, może jednak stworzyć bariery wejścia, w szczególności dla małych producentów, jeśli uczestnictwo w kilku systemach pociąga za sobą znaczne obciążenia finansowe i administracyjne.

Obecnie we wszystkich częściach łańcucha dostaw żywności ma miejsce proces konsolidacji. O ile w przypadku niektórych sektorów przetwórstwa żywności, np. w przetwórstwie owocowo-warzywnym, produkcja jest nadal silnie rozproszona, o tyle w innych sektorach, takich jak skrobia, cukier i produkty mleczne, jest ona bardziej skoncentrowana. W sektorze handlu detalicznego w coraz większym stopniu dominują wielcy detaliści spożywczy oraz międzynarodowe sieci handlu detalicznego. Konsolidacja może prowadzić do osiągania korzyści skali i zasięgu, np. przez niższe koszty logistyczne, i tym samym przyczynić się do przyrostu wydajności, który wywierałby presję prowadzącą do spadku cen.

Organy ds. konkurencji muszą dbać o to, aby obecny proces konsolidacji nie doprowadził do pogorszenia warunków w zakresie konkurencji na lokalnych rynkach wyższego i niższego szczebla, ze szkodą dla konsumentów i przedsiębiorców. Następujące praktyki mogą wymagać ściślejszego monitorowania, prowadzonego indywidualnie w poszczególnych przypadkach, przy czym zawsze należy uwzględnić kontekst, w jakim praktyki te mają miejsce:

- Kartele stanowią poważne ograniczenie konkurencji. Jak wykazują niedawne doświadczenia, kartele mogą powstawać w sektorze spożywczym i mieć różny zasięg terytorialny. Kartele są również praktykami, które w bardzo poważny sposób naruszają konkurencję, i w przypadku stwierdzenia występowania kartelu organy ds. konkurencji natychmiast powinny podjąć odpowiednie działania.
- W branży spożywczej w całej UE pojawiają się coraz liczniejsze porozumienia podmiotów gospodarczych mające na celu obniżenie kosztów zakupu surowców do produkcji, co budzi coraz większe obawy producentów żywności. Z jednej strony takie porozumienia mogą przyczynić się do przyrostu wydajności na obszarze wspólnego rynku, wynikającego z korzyści skali i zasięgu. Z drugiej strony, porozumienia takie mogą stać się narzędziem utrudniającym konkurentom uzyskanie dostępu do najważniejszych nakładów na konkurencyjnych warunkach lub narzędziem umożliwiającym konkurentom zawieranie zmów na rynkach niższego szczebla.
- Również porozumienia wertykalne związane z narzucaniem cen odsprzedaży są traktowane jako praktyki stanowiące poważne ograniczenie konkurencji. Praktyki takie, ograniczające zdolność nabywcy do ustalenia swojej ceny sprzedaży, uniemożliwiają dystrybutorom konkurowanie ze sobą pod względem ceny, co pociąga za sobą całkowite wyeliminowanie konkurencji cenowej w obrębie jednej marki.
- Inne porozumienia wertykalne, takie jak przymus jednomarkowości, które zobowiązują detalistów do sprzedaży produktów jednej marki, oraz pewne praktyki związane ze sprzedażą wiązaną, w ramach których nabycie jednego produktu jest uzależnione od nabycia innego, mogą mieć skutki korzystne dla konkurencji albo ją zakłócać. Jeśli chodzi o skutki negatywne, do głównych

zagrożeń dla konkurencji należy zamknięcie dostępu do rynku konkurującym lub potencjalnym dostawcom oraz likwidacja konkurencji pomiędzy markami w danym punkcie sprzedaży. Również wprowadzanie przez detalistów na szeroką skalę produktów własnej marki może spowodować zamknięcie dostępu rzeczywistym i potencjalnym konkurującym dostawcom. Może to prowadzić do zmniejszenia oferty towarów na półkach i tym samym ograniczyć wybór konsumentów.

- Porozumienia o wyłączności dostaw, zobowiązujące dostawcę do sprzedaży towarów określonych w porozumieniu wyłącznie jednemu nabywcy, mogą spowodować zamknięcie dostępu dla innych nabywców/detalistów w łańcuchu dostaw żywności. Jako przykład porozumień, które mogłyby pośrednio zmusić dostawców do zbytu na rzecz wyłącznie jednego nabywcy, można wymienić systemy certyfikacji.

Tabela 1 przedstawia przegląd wyżej opisanych praktyk, które niosą ze sobą zagrożenie dotyczące naruszenia konkurencji.

Tabela 1: Przegląd głównych praktyk, które niosą ze sobą zagrożenie dotyczące naruszenia konkurencji

Praktyka	Opis	Główne zagrożenia dla konkurencji
Kartele	Porozumienia między konkurentami, dotyczące m.in. ustalania cen, ograniczania produkcji i podziału rynku	Utrzymujący się wysoki poziom cen i zahamowanie innowacji ze szkodą dla konsumentów. Kartele stanowią praktyki w bardzo poważny sposób naruszające konkurencję
Porozumienia dotyczące zakupów	Porozumienia zawierane przez konkurujących nabywców w celu wspólnego nabywania pewnych nakładów produkcyjnych	W pewnych warunkach służą jako narzędzie służące do zamknięcia konkurentom dostępu do niezbędnych nakładów produkcyjnych na warunkach konkurencyjnych; zmowy między konkurentami na rynkach dolnego szczebla
Narzucanie cen odsprzedaży	Ograniczenie możliwości nabywcy do ustalenia cen sprzedaży konsumentom końcowym	Osłabienie konkurencji cenowej
Jednomarkowość	Zobowiązanie lub system zachęt, w ramach którego przez określony czas nabywca pokrywa praktycznie całe swoje zapotrzebowanie w zakresie danego rynku u jednego dostawcy	Możliwe ograniczenie konkurencji pod względem marki w danym punkcie sprzedaży oraz zamknięcie dostępu do rynku konkurującym lub potencjalnym dostawcom
Produkty własnej marki	Produkty wytworzone przez strony trzecie na wyższym szczeblu łańcucha dostaw i sprzedawane pod marką własną detalisty	Możliwe zamknięcie dostępu do rynku dla towarów konkurujących dostawców; Ograniczenie konkurencji pod względem marki w punktach sprzedaży
Sprzedaż wiązana	Nabycie jednego produktu (produkt wiążący) jest uzależnione od nabycia innego produktu (produkt związany)	Możliwe zamknięcie dostępu do rynku produktu związanego, a pośrednio do rynku produktu wiążącego
Porozumienia o wyłączności dostaw	Bezpośrednie lub pośrednie zobowiązanie dostawcy do sprzedaży danego towaru wyłącznie jednemu nabywcy	Możliwe zamknięcie dostępu innym nabywcom/detalistom
Systemy certyfikacji	Wymóg spełnienia szeregu warunków określonych przez indywidualnych nabywców	Potencjalna groźba zamknięcia dostępu do rynku konkurującym nabywcom

5. PLAN DZIAŁANIA NA RZECZ USPRAWNIENIA FUNKCJONOWANIA ŁAŃCUCHA DOSTAW ŻYWNOŚCI

Aby stworzyć warunki ramowe, umożliwiające sprawniejsze funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności, konieczne jest podejmowanie wspólnych wysiłków na szczeblu Wspólnoty, krajowym i lokalnym. Wysiłki te są konieczne, aby zapewnić, że proces integracji i konsolidacji poszczególnych sektorów uczestniczących w łańcuchu dostaw żywności nierozerwalnie wiąże się z godziwym zarobkiem dla producentów rolnych, konkurencyjnymi cenami i większą konkurencyjnością przemysłu przetwórstwa spożywczego, jak również większą możliwością wyboru, większą opłacalnością i wyższą jakością produktów żywnościowych dla konsumentów europejskich. Ponadto należy znieść nieuzasadnione ograniczenia w przepisach, które hamują wzrost wydajności oraz ograniczają konkurencję.

W oparciu o powyższą analizę Komisja proponuje plan działania na rzecz usprawnienia funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. Plan ten przewiduje szereg różnych inicjatyw i powinien być stale dopracowywany, w miarę pogłębiania się stanu wiedzy na temat funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. W tym celu należy przeprowadzić szeroko zakrojone konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami. Proponowany plan działania składa się z czterech głównych elementów.

5.1. Promowanie konkurencyjności łańcucha dostaw żywności

Aktywna polityka na rzecz zwiększania konkurencyjności może przyczynić się do poprawy wydajności we wszystkich sektorach łańcucha dostaw żywności. Zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego, które mają zostać wydane na początku 2009 r., powinny przyczynić się do ogólnej poprawy konkurencyjności łańcucha dostaw żywności i tym samym wzmocnić jego odporność na szoki cenowe.

5.2. Zapewnienie rygorystycznego i spójnego egzekwowania przez Komisję Europejską i krajowe organy ds. konkurencji i konsumentów przepisów dotyczących konkurencji i ochrony konsumenta na rynkach dostaw żywności

Aby określić i zwalczać wszelkie możliwe rodzaje praktyk naruszających konkurencję, które mogą zakłócić funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności, Komisja będzie dalej prowadzić stały dialog z krajowymi organami ds. konkurencji, w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji, w celu zapewnienia na obszarze całej UE spójnego i ściśle skoordynowanego egzekwowania przepisów w zakresie konkurencji, z korzyścią dla konsumentów europejskich. W oparciu o analizę zmian na rynku, należy się przede wszystkim koncentrować na badaniu praktyk, które ograniczają konkurencję, lub praktyk, które potencjalnie niosą ze sobą największe zagrożenie zakłóceniem konkurencji ze szkodą dla konsumentów (zob. tabela 1, w której zawarto niewyczerpujący wykaz tych praktyk).

Ponadto w czasie silnych wahań cen żywności rośnie również niebezpieczeństwo podawania cen w sposób, który wprowadza konsumentów w błąd. Konsumenci mogą zostać wprowadzeni w błąd na przykład w sytuacji, gdy dostawcy zmienią wielkość opakowania lub jego zawartość, nie zmieniając, jak by się wydawało, ceny produktu. Jest zatem szczególnie ważne, aby konsumenci mieli możliwość dokładnego porównania ceny jednostkowej. W związku z tym krajowe organy ds. ochrony konsumentów powinny zwracać szczególną uwagę na egzekwowanie dyrektyw, których przepisy dotyczą nieuczciwych praktyk handlowych i cen jednostkowych.

5.3. Przegląd przepisów wspólnotowych lub krajowych, które mogłyby okazać się problematyczne w kontekście funkcjonowania łańcucha dostaw żywności

Określono kilka kategorii przepisów, które mogłyby okazać się problematyczne. Po pierwsze, należy zbadać, i w razie potrzeby znieść, przepisy ograniczające wejście nowych przedsiębiorstw na rynek, przy czym należy uwzględnić cele społeczne i środowiskowe tych przepisów. Badanie tych przepisów zostanie przeprowadzone w ramach monitorowania rynku detalicznego i transpozycji dyrektywy o usługach. Po drugie, należy zbadać przepisy na szczeblu krajowym, ograniczające możliwości przedsiębiorców w zakresie konkurencji cenowej. Po trzecie, należy przeciwdziałać praktykom zaburzającymi relacje między dostawcami a detalistami. Zaliczają się do nich np. opóźnienia w płatnościach, nieuzasadnione lub nadmiernie wysokie opłaty uiszczane przez dostawców za usługi świadczone przez detalistów oraz przedstawianie konsumentom ofert wprowadzających w błąd. W tym kontekście pożądane byłoby, aby detaliści wprowadzili kodeksy postępowania, jako wyraz swojej odpowiedzialności społecznej; należy również dokonać przeglądu krajowych kodeksów postępowania. Ponadto, w szerszym ujęciu, warto byłoby zbadać przepisy na szczeblu krajowym dotyczące godzin otwarcia, pod kątem ich wpływu na ceny żywności, w oparciu o krajowe konsultacje z partnerami społecznymi oraz przy uwzględnieniu skutków społecznych i środowiskowych tych przepisów.

5.4. Lepsze informowanie konsumentów, władz krajowych i podmiotów gospodarczych poprzez wprowadzenie na szczeblu europejskim stałego mechanizmu monitoringu cen żywności i łańcucha dostaw

Celem takiego monitoringu powinna być poprawa sytuacji, jeśli chodzi o brak przejrzystości cen oraz podnoszenie poziomu wiedzy na temat skutków przepisów w odniesieniu do wszystkich elementów łańcucha dostaw żywności.

Stałe monitorowanie cen konsumpcyjnych i cen producentów na próbce wybranych i porównywalnych towarów konsumpcyjnych przyczyniłoby się do wykrycia różnic cenowych na obszarze Europy, a także do wykrycia przypadków fragmentacji rynku. Wygląda na to, że brakuje wystarczającej ilości porównywalnych informacji na temat cen i jakości, które umożliwiłyby konsumentom podejmowanie bardziej świadomych wyborów. W tym kontekście powinno się ocenić i rozwinąć projekt pilotażowy, realizowany obecnie przez Eurostat i krajowe urzędy statystyczne w celu zgromadzenia szczegółowych danych na temat cen.

W ramach prowadzonego obecnie monitoringu rynku Komisja prowadzi przegląd przepisów, mających wpływ na funkcjonowanie rynków handlu detalicznego. Kwestie omówione powyżej dotyczą prawdopodobnie nie tylko sektora detalicznego handlu spożywczego, lecz również innych sektorów handlu detalicznego, i w związku z tym zostaną potraktowane w bardziej ogólny sposób. Szczegóły dotyczące wdrożenia i funkcjonowania wspomnianego mechanizmu monitoringu zostaną opracowane w 2009 r., w ramach działań następczych, związanych z obecnie prowadzonym monitoringiem. Przy opracowywaniu mechanizmu powinno się uwzględnić usługi i informacje oferowane już w dniu dzisiejszym przez krajowe i międzynarodowe podmioty zajmujące się monitorowaniem cen.

5.5. Zbadanie środków mających na celu zniechęcenie do spekulacji na rynkach surowców rolnych, które przynoszą szkodę podmiotom handlowym

Komisja uważa, że należy dążyć do unikania skutków, jakie wywiera na ceny żywności nadmierna spekulacja. Komisja jest w szczególności zdania, że tak wysoki

stopień zmienności cen, jaki zanotowano w ostatnich miesiącach, nie służy ani producentom, ani konsumentom. Z tego względu Komisja, wraz z organami regulacyjnymi rynków surowców rolnych oraz przy bliskiej współpracy z ogranami regulacyjnymi krajów trzecich (w szczególności z USA, gdzie ulokowane są najważniejsze giełdy), zbada, jakie środki można by podjąć w celu zmniejszenia zmienności cen na rynkach surowców rolnych. W ramach tych działań Komisja uwzględni, w stosownych przypadkach, wyniki obecnego badania ram regulacyjnych i struktur kontrolnych, którego przedmiotem są wszyscy znaczący uczestnicy rynku finansowego, m.in. fundusze zabezpieczające i fundusze *private equity*, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów dotyczących kapitału, zarządzania ryzykiem oraz przejrzystości. W stosownych przypadkach Komisja przedstawi odpowiednie inicjatywy do lata 2009 r.

6. WNIOSEK

W czasie wielkiej niepewności co do perspektyw gospodarczych, silne wahania cen surowców rolnych i żywności ukazują, że konieczne jest usprawnienie funkcjonowania europejskiego łańcucha dostaw żywności w celu poprawy jego wydajności i konkurencyjności. Lepsze uregulowania prawne oraz zapewnienie rygorystycznego i spójnego egzekwowania przepisów dotyczących konkurencji i ochrony konsumenta przyczynią się do ograniczenia podwyżek cen, z korzyścią dla konsumentów europejskich, w szczególności gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przyczyni się to również do zlikwidowania obecnej fragmentacji łańcucha dostaw żywności i usunięcia sztucznych barier wejścia na rynek dla producentów, co umożliwi konsumentom europejskim korzystanie z możliwie szerokiej gamy wysokiej jakości produktów żywnościowych. Może to również przyczynić się do zrównoważenia pozycji przetargowych podmiotów uczestniczących w łańcuchu dostaw żywności.

W ramach niniejszego komunikatu proponuje się wprowadzenie planu działania zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i UE, przy aktywnym uczestnictwie wszystkich zainteresowanych podmiotów. W oparciu o ten program prac oraz powiązane środki, Komisja zbada możliwość podjęcia dalszych działań oraz proponuje, aby Rada Europejska ponownie zajęła się tą kwestią w grudniu 2009 r.

Aby na nowo zrównoważyć światowy popyt na żywność ze światową podażą, należy wzmocnić wysiłki na rzecz pobudzenia badań naukowych i innowacji w dziedzinie rolnictwa oraz na rzecz otwarcia rynków międzynarodowych. Aby umożliwić rolnikom reagowanie na bardziej zmienne warunki rynkowe, należy poprawić ich zdolność do regulowania produkcji rolnej poprzez większą orientację na rynek, połączoną z odpowiednimi sieciami bezpieczeństwa. Podejmując decyzję o przeprowadzeniu oceny funkcjonowania reformy WPR, Unia Europejska uczyniła zdecydowany krok w odpowiednim kierunku, co umożliwi producentom rolnym lepsze reagowanie na sygnały rynkowe oraz korzystanie z nowych możliwości. W obliczu niepewności związanej z rozwojem cen surowców rolnych, w przyszłości konieczne będzie stałe monitorowanie zachowań na rynkach i wyników rynkowych.