COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 9.12.2008
COM(2008) 821 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

PREȚURILE LA ALIMENTE ÎN EUROPA

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

(prezentată de Comisie)

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN ŞI COMITETUL REGIUNILOR

PREŢURILE LA ALIMENTE ÎN EUROPA

1. INTRODUCERE

În a doua jumătate a anului 2007, creşterile preţurilor la produse agricole de bază s-au accelerat, atingând niveluri excepţionale la începutul anului 2008. Aceste creşteri ale preţurilor au determinat o creştere rapidă a preţurilor alimentelor pentru consumatori, ceea ce a redus puterea de cumpărare a gospodăriilor europene cu aproximativ 1%. Gospodăriile cu un venit scăzut au fost şi mai afectate.

Ca răspuns, Comisia[1] a propus o mai bună monitorizare a evoluţiilor preţurilor la produse agricole de bază şi alimente, analizarea impactului speculaţiilor asupra preţurilor produselor agricole de bază, precum şi analiza funcţionării lanţului de aprovizionare cu alimente. Consiliul European din iunie 2008 a solicitat Comisiei să furnizeze un raport cu privire la aceste chestiuni până în decembrie. Prezenta comunicare răspunde acestei solicitări.

Preţurile produselor agricole de bază au scăzut puternic în ultimele luni. Cu toate acestea, cauzele structurale ale creşterii preţurilor, cum ar fi creşterea cererii mondiale de alimente şi încetinirea creşterii productivităţii culturilor alimentare, rămân valabile. În vederea păstrării echilibrului cererii şi ofertei mondiale de alimente, sunt necesare eforturi continue pentru a garanta că producţia agricolă răspunde la semnalele pieţei şi ar trebui promovată o politică comercială deschisă. Prin aprobarea bilanţului de sănătate al PAC, Uniunea Europeană a luat măsurile decisive necesare pentru a facilita reacţiile fermierilor la condiţiile în schimbare ale pieţei. Mai mult, Runda Doha de negocieri din cadrul OMC vizează deschiderea pieţelor agricole către ţările în curs de dezvoltare. Stimulentele şi asistenţa furnizate pentru a spori potenţialul de producţie în ţările în curs de dezvoltare ar putea, de asemenea, contribui la sporirea securităţii alimentare mondiale.

În acelaşi timp, există tot mai multe temeri cu privire la o nouă volatilitate a preţurilor. Fluctuaţiile preţurilor produselor agricole de bază au fost însoţite de o creştere a fluxurilor de investiţii în instrumente derivate asociate. Aceasta ridică problema rolului pe care l-au jucat speculaţiile în determinarea preţurilor şi a existenţei eventuale a unor abateri de la fundamentele economice. Este necesară o supraveghere constantă a pieţelor produselor agricole de bază, pentru a determina în ce măsură se pot evita cel mai bine volatilitatea excesivă şi acumularea masivă de poziţii speculative, date fiind daunele pe care acestea le pot provoca.

În contextul încetinirii economice, este mai important decât niciodată să se garanteze transmiterea fără întârziere către consumatori a scăderii preţurilor produselor de bază şi să se accentueze competitivitatea sectorului agricol, a celui de prelucrare şi a celui de distribuţie a produselor alimentare. Acest demers este în deplin acord cu Planul european de redresare economică înaintat de Comisie la 26 noiembrie 2008, care subliniază nevoia de a stimula rapid cererea şi de a restabili încrederea consumatorilor şi a întreprinderilor. Identificarea şi

[1] Comunicarea Comisiei „Creşterea preţurilor la produsele alimentare - Direcţii de acţiune ale UE pentru gestionarea problemei”, COM(2008) 321.

rezolvarea problemelor de funcționare a lanțului de aprovizionare cu alimente în ceea ce privește reglementarea și concurența sunt esențiale pentru atingerea acestui obiectiv.

Prezenta comunicare este organizată după cum urmează: secțiunea 2 trece în revistă evoluția prețurilor produselor agricole de bază și propune o perspectivă pe termen mediu. Contribuția speculațiilor la evoluția prețurilor produselor agricole de bază este analizată în secțiunea 3. Secțiunea 4 analizează funcționarea lanțului de aprovizionare cu alimente. Secțiunea 5 stabilește o foaie de parcurs pentru remedierea problemelor identificate, iar secțiunea 6 cuprinde concluzia.

2. EVOLUȚII ALE PREȚURILOR LA PRODUSELE AGRICOLE DE BAZĂ ȘI ALIMENTE

2.1. Evoluții ale prețurilor de pe piață la produsele agricole

Creșterea prețurilor produselor agricole de bază a fost rezultatul combinării unor factori structurali și temporali. Factorii structurali, cum ar fi creșterea populației mondiale, creșterea veniturilor în economiile emergente și dezvoltarea unor noi piețe de desfacere au contribuit la o creștere progresivă a cererii la nivel mondial. Oferta mondială nu a fost în măsură să țină pasul, din cauza unei încetiniri a creșterii randamentului culturilor de cereale alimentare și a caracteristicilor piețelor agricole mondiale care sunt înguste și supuse caracterului sezonier al producției. În plus, costurile din ce în ce mai mari ale producției, cauzate printre altele de prețurile din ce în ce mai ridicate la energie s-au răsfrânt asupra prețurilor produselor agricole de bază. Impactul acestor factori structurali a fost amplificat de importante reduceri ale producției datorate condițiilor meteorologice nefavorabile și restricțiilor comerciale impuse de mai multe țări exportatoare. Evoluțiile cursurilor de schimb, activitatea speculativă din ce în ce mai importantă pe piețele instrumentelor financiare derivate ale produselor de bază și relația strânsă între piețele agricole și cele ale altor produse de bază, cum ar fi piața petrolului, au afectat, de asemenea, evoluțiile prețurilor produselor agricole de bază. Contribuția acestor diverși factori variază în funcție de sectoare. De exemplu, schimbările survenite la nivelul prețurilor la grâu și orez pot fi atribuite în principal factorilor legați de ofertă, în timp ce piața porumbului și cea a soiei au fost influențate în special de o importantă creștere a cererii mondiale, în ceea ce privește atât consumul de carne, cât și uzul industrial.

Prețurile la produsele de bază au scăzut simțitor în ultimele luni, întorcându-se la niveluri similare celor dinaintea creșterii prețurilor, sau chiar mai scăzute decât acestea. În plus, nesiguranța economică la nivel mondial ridică temeri legate de posibilitatea apariției unei noi volatilități a prețurilor. Efectul unora dintre factorii pe termen scurt care au amplificat creșterea prețurilor agricole în a doua jumătate a anului trecut s-a atenuat datorită condițiilor meteorologice mai favorabile, prețurilor la energie în scădere și ridicării restricțiilor la export. Pe lângă aceasta, oferta mondială a reacționat rapid și puternic la creșterea prețurilor, fiind sprijinită de o reducere a constrângerilor de producție în cadrul PAC, în principal suspendarea măsurii de scoatere temporară a terenurilor arabile din circuitul agricol (*set aside*) și creșterea cotelor de lapte începând din 2008. De exemplu, producția mondială de grâu pare să fi atins un nivel record în 2008, ducând la o scădere considerabilă a prețurilor la grâu.

2.2. Evoluții ale prețurilor la produsele alimentare pentru consum

Dat fiind că produsele agricole de bază reprezintă doar o mică parte din totalul costurilor de producție ale alimentelor, prețurile de consum pentru produsele

alimentare au crescut mai încet decât prețurile agricole. De exemplu, costul grâului dintr-o pâine reprezintă în medie mai puțin de 10% din prețul final de consum.

Cu toate acestea, creșterea prețurilor de consum la alimente în vara anului 2007 și până la începutul anului 2008 a fost semnificativă. Împreună cu creșterea prețului la petrol, fluctuațiile prețurilor internaționale la produsele agricole de bază au avut un impact major asupra inflației din UE pe parcursul anului trecut. Din august 2007 și până în iulie 2008, inflația prețurilor la alimente (în afară de alcool și tutun) a reprezentat aproximativ un punct procentual din inflația totală. Această contribuție poate fi atribuită în mare măsură evoluției prețurilor din categoria alimentelor prelucrate (în frunte aflându-se „produsele de panificație” și produsele „lactate”).

Diferențele dintre alimentele prelucrate și cele neprelucrate observate la nivelul evoluției prețurilor par să fie datorate în principal efectelor de „compoziție”. Categoria „alimente prelucrate” cuprinde produse alimentare care sunt produse pe baza materiilor celor mai afectate de creșterea prețurilor la nivel internațional, în special cereale și produse lactate. Costurile de producție pentru categoria „alimente neprelucrate”, inclusiv carnea și peștele, au crescut mult mai puțin. În plus, creșterile acute ale prețurilor la combustibili s-ar putea să fi avut un efect mai mare asupra prețurilor la alimentele prelucrate.

Contribuția inflației prețurilor alimentelor la inflația globală variază între state membre, cele mai mari contribuții fiind înregistrate în noile state membre. Aceste diferențe pot fi în parte explicate prin variația ponderii cheltuielilor alimentare din cheltuielile de consum, care este în general mai ridicată în țările care au un PIB per cap de locuitor mai scăzut. Cei 16% dintre europeni care trăiesc sub pragul de sărăcie par a fi cei mai afectați de creșterile prețurilor la alimente, gama de produse alimentare la care au acces fiind limitată, iar cheltuielile alimentare reprezentând o parte importantă din bugetul lor.

2.3. Perspective ale piețelor agricole și ale prețurilor la alimente

Se preconizează că scăderea semnificativă din ultimele luni a prețurilor la produsele agricole de bază va genera o scădere a inflației prețurilor la alimente și o scădere importantă a contribuției prețurilor alimentelor la inflația globală în următorii doi ani. Acest fapt sugerează o normalizare a contribuției inflației prețurilor alimentelor la inflația globală la nivelul UE în cursul anului 2009, inflația prețurilor alimentelor urmând să contribuie la inflația globală din UE cu aproximativ 0,6 puncte procentuale în 2009 și cu 0,5 puncte procentuale în 2010.

În ciuda nesiguranței majore cu privire la evoluțiile viitoare ale prețurilor, factori structurali cum ar fi creșterea cererii mondiale de alimente, dezvoltarea unor noi piețe de desfacere și încetinirea pe termen lung a creșterii productivității culturilor alimentare vor determina probabil menținerea prețurilor la un nivel ridicat pe termen mediu. Acest lucru va stimula creșterea producției alimentare, inclusiv în țările în curs de dezvoltare. Se preconizează, de asemenea, fluctuații mai mari ale prețurilor decât cele observate în ultimele decade, dat fiind că nivelurile stocurilor rămân relativ limitate. Prin urmare, orice schimbări semnificative ale cererii și ofertei ar putea duce rapid la o mai mare volatilitate a prețurilor.

O capacitate îmbunătățită de adaptare a producției cu ajutorul unei mai mari orientări către piață și al unor dispozitive de siguranță adecvate este esențială pentru facilitarea reacțiilor fermierilor la condiții de piață mai volatile. Prin aprobarea bilanțului de sănătate al PAC, Uniunea Europeană a luat măsurile decisive necesare în această

direcție, în special prin suprimarea măsurii de scoatere temporară a terenurilor arabile din circuitul agricol, prin eliminarea progresivă a cotelor de lapte și prin transformarea intervenției pe piață într-un veritabil dispozitiv de siguranță. Acestea vor ajuta producătorii agricoli să răspundă mai bine la semnalele pieței și să beneficieze de noi oportunități.

2.4. Creșterea producției mondiale și îndepărtarea barierelor comerciale

În vederea reechilibrării cererii și ofertei mondiale de alimente, producția agricolă ar trebui să răspundă la semnalele pieței și ar trebui promovată o politică comercială deschisă. Restricțiile în calea exporturilor agricole impuse de unele țări anul trecut au adus mai degrabă daune decât beneficii, deoarece ele au blocat semnalele pieței și i-au descurajat pe fermieri să producă mai mult pentru a răspunde cererii crescânde. Runda Doha de negocieri din cadrul OMC promite deschiderea piețelor agricole către țările în curs de dezvoltare. UE se angajează în continuare să ajungă la un acord cu privire la rezultatul ambițios și echilibrat al agendei de lucru de la Doha în ceea ce privește dezvoltarea și va contribui pozitiv la obținerea acestui rezultat.

Pentru a spori potențialul de producție în țările în curs de dezvoltare, este esențială îmbunătățirea mediului de afaceri pentru fermieri, de pildă printr-un acces mai bun la credite, inputuri și informații. Acest lucru necesită investiții în infrastructura rurală și reforme ale politicilor agricole, ale instituțiilor și ale sistemelor de exploatare a terenurilor. Securitatea alimentară pe termen lung necesită o utilizare mai sustenabilă a solului și a apei, precum și introducerea unor practici agricole care să țină seama de schimbările climatice. Pentru ca oferta agricolă să țină pasul cu tendințele cererii mondiale pe termen lung, eforturile continue pentru intensificarea creșterii productivității în agricultură sunt, de asemenea, importante, printre altele prin favorizarea cercetării și inovării în domeniul agricol. Asistența UE pentru dezvoltare va sprijini aceste eforturi în țările în curs de dezvoltare. Se preconizează că acest fapt va duce la rezultate pozitive în ceea ce privește oferta pe termen mediu și lung.

Comisia Europeană a luat, de asemenea, o inițiativă majoră propunând instituirea unui mecanism de reacție rapidă de 1 miliard de euro[2]. Acest mecanism, care ar urma să fie aprobat de Consiliu și de Parlamentul European în săptămânile următoare, se va concentra asupra sprijinirii unei reacții cu privire la oferta agricolă din țările în curs de dezvoltare pe termen scurt și mediu.

3. ROLUL SPECULAȚIILOR ÎN EVOLUȚIA PREȚURILOR LA PRODUSELE ALIMENTARE DE BAZĂ

În ultima decadă, piețele financiare ale produselor agricole de bază s-au confruntat cu o creștere fără precedent, care s-a tradus prin sporirea lichidităților, printr-o mai largă participare, prin consolidarea și apariția unor noi platforme de schimburi și comerț electronic. În același timp, gama de strategii utilizate în comerțul cu produse de bază s-a extins și au fost elaborate noi produse derivate. Cu timpul a crescut interesul investitorilor pentru aceste produse derivate.

Două categorii principale de participanți pot fi identificate pe piețele la termen ale produselor agricole de bază: agenții comerciali, care sunt principalii operatori implicați în cumpărarea și

---

[2] Propunere de Regulament al Parlamentului european și al Consiliului de creare a unui mecanism de reacție rapidă la creșterea prețurilor la produsele alimentare în țările în curs de dezvoltare, COM(2008) 450.

vânzarea de poziții fizice și investitorii financiari cum ar fi fondurile speculative, fondurile de investiții și fondurile suverane. În timp ce speculația bazată pe principiile fundamentale ale pieței ajută la facilitarea managementului riscului și la determinarea prețului, evoluția considerabilă din ultimii ani a activităților agenților care nu participă la comerț a sporit riscul apariției unor bule speculative pe piețele la termen ale produselor agricole de bază.

De la începutul anului 2006 s-a înregistrat o creștere a fluxului de investiții spre aceste piețe, care se reflectă în numărul total de contracte la termen deținute de partenerii de pe piață. Pe lângă creșterea de pe piețele instrumentelor financiare derivate ale produselor de bază, din 2007 s-a înregistrat, de asemenea, o creștere substanțială (de aproximativ 30%) a activităților cu produse derivate pe piața extrabursieră, care sunt mai puțin transparente decât activitățile burselor de mărfuri agricole. Fluxurile către piețele la termen ale produselor agricole de bază pot reflecta o retragere a investițiilor de pe alte piețe, în principal pentru produsele structurate, tendință care s-a intensificat considerabil odată cu apariția crizei financiare de la mijlocul anului 2007. În același mod, recenta scădere brutală a investițiilor pe piețele la termen ar putea fi semnul unei bule speculative pe cale să se spargă, dat fiind că investitorii au fost obligați să găsească lichidități suplimentare în urma crizei financiare generale.

Dată fiind însă perioada prea scurtă care s-a scurs de atunci, nu se poate stabili decât o slabă relație cantitativă între evoluția prețurilor de pe piețele la termen și a celor de pe piețele la vedere. O examinare atentă a spreadurilor între prețurile de pe piețele la vedere și cele de pe piețele la termen pe o perioadă de 12 luni nu oferă o dovadă clară că prețurile în creștere de pe piețele la termen au determinat creșterea prețurilor de pe piețele la vedere.

În orice caz, în ultimii ani au existat numeroase diferențe în ceea ce privește unele produse de bază (în principal grâu, soia și porumb) între prețurile de pe piețele la vedere și cele de pe piețele la termen, ceea ce ar putea să fi constituit un obstacol în calea utilizării de către operatorii comerciali a piețelor la termen pentru activități tradiționale de acoperire a riscurilor, punând sub semnul întrebării eficiența piețelor în ceea ce privește determinarea prețurilor și posibilitatea acoperirii riscurilor.

Prin urmare, în timp ce creșterea concomitentă a prețurilor produselor de bază și a fluxurilor de investiții în instrumente derivate asociate este o coincidență frapantă, nu toate dovezile analitice vin în sprijinul teoriei conform căreia speculațiile au jucat un rol semnificativ în procesul de formare a prețurilor. Prin urmare, pare oportună continuarea supravegherii, în perioada următoare, a piețelor la termen ale produselor agricole de bază, pentru a determina în mod activ în ce măsură se pot evita cel mai bine volatilitatea excesivă și acumularea masivă de poziții speculative, date fiind daunele pe care acestea le pot provoca. Pornind de la aceste premise, Comisia va examina posibilitatea de a lua inițiative de reglementare în acest domeniu.

4. FUNCȚIONAREA LANȚULUI DE APROVIZIONARE CU ALIMENTE

Evoluțiile cererii și ofertei mondiale au constituit unul dintre principalii factori care au determinat creșterea rapidă înregistrată la nivelul prețurilor la alimente. Cu toate acestea, este posibil ca problemele de funcționare ale lanțului de aprovizionare cu alimente, atât în ceea ce privește gradul de concurență, cât și reglementarea, să fi jucat, de asemenea, un rol important. În condițiile economice actuale, este deci extrem de importantă analizarea modalităților de ameliorare a funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente și, în special, o mai bună înțelegere a mecanismelor de transmitere care asigură legătura între prețurile produselor de bază și prețurile de producție și de consum. Acest lucru ar contribui la identificarea de măsuri

adecvate pentru a sprijini puterea de cumpărare a consumatorilor și competitivitatea sectoarelor implicate.

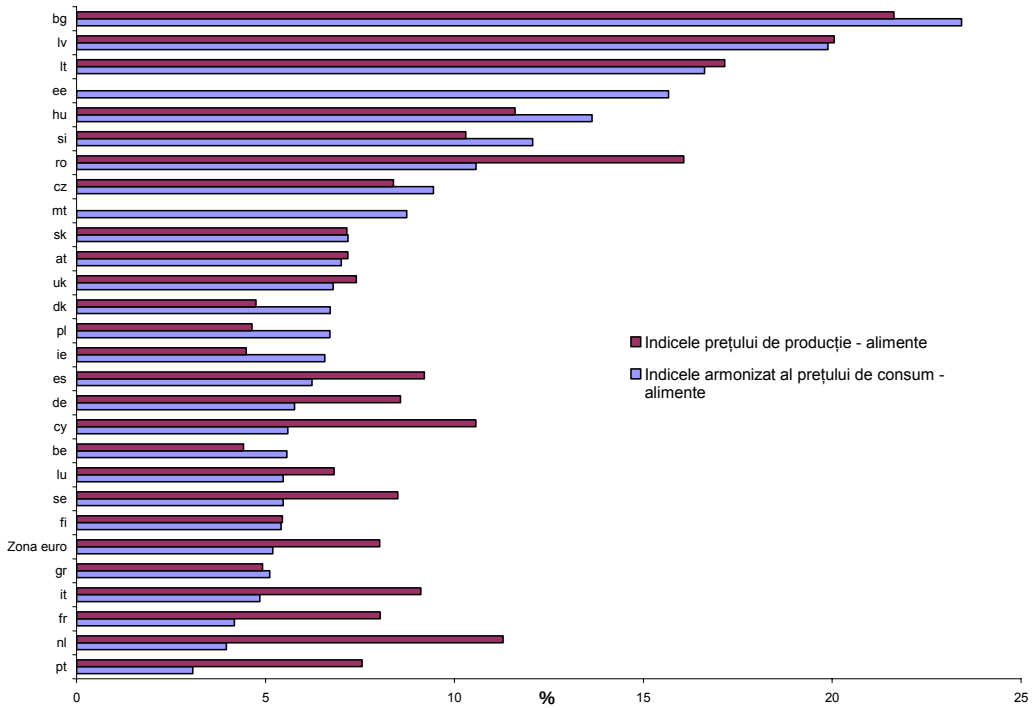
Lanțul aprovizionării cu alimente face legătura între trei sectoare economice importante: sectorul agricol, sectorul prelucrării produselor alimentare și sectorul de distribuție. Aceste sectoare reprezintă 6% din valoarea adăugată a UE și 12% din rata de ocupare a forței de muncă din UE. Dat fiind că sectorul prelucrării produselor alimentare și sectorul de distribuție interacționează considerabil cu alte sectoare, disfuncționalități ale pieței de-a lungul lanțului de aprovizionare cu alimente pot avea repercusiuni semnificative. Creșterea lentă a productivității în aceste sectoare, în comparație cu SUA, indică faptul că este loc de ameliorări la nivelul eficienței. O politică pro-activă de competitivitate, cum ar fi cea discutată în prezent în cadrul Grupului la nivel înalt privind competitivitatea industriei agro-alimentare[3], care să cuprindă politicile privind cercetarea și inovarea finanțate prin intermediul programelor-cadru comunitare, ar putea contribui la aceste ameliorări.

Șocul provocat de recenta creștere a prețurilor la produsele agricole de bază și energie a fost resimțit diferit de statele membre, după cum arată diferențele dintre creșterile prețurilor alimentelor la nivel național, semn că piața produselor alimentare din UE este încă fragmentată. În timp ce în Franța, Polonia și Regatul Unit schimbările prețurilor de producție au urmat în general îndeaproape prețurile factorilor de producție, deși cu un mic decalaj temporal, în celelalte state membre ale UE se pare că nu este aceeași situație, ceea ce reflectă puterea de negociere a unor producători de alimente.

Dacă observăm piața în aval, repercutarea creșterii prețului de producție asupra prețurilor de consum a fost în general mai rapidă în noile state membre. În majoritatea țărilor din zona euro creșterile prețurilor de consum au început să rămână în urma prețurilor de producție începând cu a doua jumătate a anului 2007 (a se vedea figura 1). Acest lucru ar putea indica faptul că presiunile concurențiale din sectorul vânzării cu amănuntul a produselor alimentare în zona euro au absorbit o parte din creșterea prețurilor de producție. Diferențe similare pot fi remarcate în ceea ce privește inelasticitatea prețurilor. În țările din zona euro, prețurile de consum la alimente par să fi scăzut destul de rapid după scăderea recentă a nivelurilor prețurilor agricole, în timp ce în noile state membre, prețurile de consum au reacționat mai lent.

Figura 1: Modificări ale prețurilor de consum și de producție la alimente

[3] Grupul la nivel înalt privind competitivitatea industriei agro-alimentare, care reunește reprezentanți ai Comisiei, ai statelor membre, ai Parlamentului European, ai industriei alimentare, ai sectorului agricol, detaliști și consumatori, a fost înființat prin decizia Comisiei din 28 aprilie 2008. Mandatul său este acela de a examina chestiunile care influențează competitivitatea prezentă și viitoare a industriei agro-alimentare comunitare și de a formula, pe această bază, recomandări specifice sectorului adresate factorilor de decizie la nivel comunitar.



Sursă: Eurostat. August 2007 – iulie 2008 (de la un an la altul).

Diferenţele de la o ţară la alta între cadrele de reglementare par să fi contribuit, de asemenea, la fragmentarea pieţei unice de-a lungul lanţului de aprovizionare cu alimente şi să fi împiedicat funcţionarea acesteia. În special, restricţiile la intrare impuse marilor detailişti au dus la creşterea preţurilor şi la scăderea productivităţii. De asemenea, restricţiile cu privire la vânzările în pierdere au dus la stabilirea unui prag al preţului care îngrădeşte concurenţa şi măreşte costurile de gestionare a stocurilor, chiar dacă astfel de reglementări au fost iniţial menite să descurajeze comportamentul de predator care dăunează operatorii mai mici de pe piaţă. În plus, reglementările privind orarele de deschidere măresc costurile detailiştilor, îngrădind posibilitatea de a vinde produsele şi făcând să crească costurile legate de funcţionare, logistică şi infrastructură ale marilor magazine de vânzare cu amănuntul. Trebuie avut însă în vedere faptul că s-ar putea ca aceste diferite reglementări să fi fost menite să atingă alte obiective strategice de care trebuie să se ţină seama în momentul evaluării impactului lor global.

În ceea ce priveşte mediul concurenţial, importanţa puterii de negociere pe care o deţin firmele din diferitele sectoare de-a lungul lanţului variază în funcţie de categoria produsului. Producătorii de alimente care oferă (la nivel internaţional) produse de marcă au în general o poziţie de negociere mai puternică faţă de detailişti, datorită statutului de produse „indispensabile” pe care îl au aceste produse. În schimb, producătorii de produse nediferenţiate, pentru care gradul de conştientizare în ceea ce priveşte marca nu este important, dispun în general de o poziţie mai slabă.

Diferenţele în ceea ce priveşte puterea de negociere dintre producătorii agricoli şi restul lanţului de aprovizionare au menţinut o puternică presiune asupra marjelor producătorilor din sectorul agricol. Ca reacţie la acest fapt, producătorii agricoli au adoptat numeroase strategii, printre care şi înfiinţarea de cooperative şi de grupuri de producători, elaborarea de acorduri contractuale cu partenerii din sectorul de prelucrare şi cu detailiştii, precum şi elaborarea de produse cu o înaltă valoare adăugată în ceea ce priveşte calitatea, de pildă prin participarea la sisteme de certificare voluntară. Aceste sisteme sprijină producătorii în efortul acestora de a

reechilibra asimetria puterii de negociere existentă la nivelul lanțului de aprovizionare cu alimente, fiind de asemenea utile pentru consumatori și mediu. Lipsa de recunoaștere reciprocă, solicitată de detailiști, între unele dintre aceste sisteme poate însă crea bariere la intrare în cazul în care participarea la mai multe sisteme presupune sarcini financiare și administrative excesive, mai ales pentru micii producători.

Se înregistrează un fenomen de consolidare de-a lungul întregului lanț de aprovizionare cu alimente. În timp ce producția în unele sectoare de prelucrare a produselor alimentare, cum ar fi prelucrarea fructelor și legumelor, rămâne extrem de dispersată, ea este mai concentrată în alte sectoare, cum ar fi cele ale amidonului, zahărului și produselor lactate. Sectorul vânzării cu amănuntul este din ce în ce mai mult dominat de marii detailiști și de lanțurile transfrontaliere de vânzare cu amănuntul. Consolidarea poate duce la câștiguri în ceea ce privește eficiența, generate de economiile de gamă și de scară și obținute, de pildă, cu ajutorul unor costuri logistice mai scăzute, care ar diminua presiunea asupra prețurilor.

În același timp, autoritățile de concurență trebuie să se asigure că procesul de consolidare în curs de desfășurare nu înrăutățește condițiile de concurență în amonte și în aval la nivel local în detrimentul consumatorilor și al întreprinderilor. În cele ce urmează sunt prezentate o serie de practici care merită o examinare mai atentă, de la caz la caz și ținându-se seama de contextul în care apar:

- Cartelurile constituie obstacole centrale în calea concurenței. Experiențele recente au arătat că acestea pot apărea în sectorul alimentar și că domeniul lor teritorial variază. Cartelurile constituie un comportament anticoncurențial foarte grav care, odată identificat, ar trebui să devină o prioritate pentru autoritățile responsabile cu aplicarea legii.
- Dimensiunea și numărul „alianțelor de cumpărare” din sectorul alimentar a crescut considerabil în UE, având drept rezultat din ce în ce mai multe îngrijorări exprimate de producătorii de alimente. Pe de o parte, astfel de acorduri pot duce la câștiguri în ceea ce privește eficiența, generate de economiile de scară, în cadrul pieței unice. Pe de altă parte, ele pot fi utilizate ca instrument pentru blocarea accesului rivalilor la inputurile esențiale în condiții de concurență și/sau pentru realizarea de către concurenți a unor înțelegeri secrete pe piețele din aval.
- Dintr-o perspectivă verticală, practicile legate de impunerea prețurilor de vânzare sunt considerate drept obstacole centrale în calea concurenței. Astfel de practici care restricționează capacitatea cumpărătorului de a determina prețul de vânzare înseamnă că distribuitorii nu mai pot concura în ceea ce privește prețurile, ceea ce duce la o eliminare totală a concurenței intra-marcă la nivel de prețuri.
- Alte acorduri verticale, cum ar fi impunerea mărcii unice, care obligă detailiștii să vândă un singur produs, precum și unele practici de vânzare legată, care condiționează vânzarea unui produs de cumpărarea unui alt produs, pot avea fie efecte proconcurențiale, fie efecte anticoncurențiale. Cât despre efectele negative, principalele riscuri pentru concurență ar fi excluderea de pe piață a furnizorilor concurenți și potențiali sau dispariția concurenței între mărci în interiorul magazinului. În același mod, utilizarea crescândă a produselor de marcă proprie de către detailiști ar putea duce la excluderea de pe piață a furnizorilor concurenți existenți și potențiali. Acest lucru ar diminua numărul de articole de pe raft, reducând posibilitatea consumatorului de a alege.
- Acordurile privind furnizarea exclusivă, care obligă furnizorul să vândă mărfurile specificate în acord unui singur cumpărător, pot duce la excluderea de pe piață a

altor cumpărători/detailiști din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente. Sistemele de certificare pot fi menționate ca un exemplu de acord care ar putea obliga indirect furnizorii să vândă unui singur cumpărător.

Tabelul 1 oferă o privire de ansamblu asupra practicilor descrise mai sus, care ar putea da naștere la îngrijorări în ceea ce privește concurența.

Tabel 1: Privire de ansamblu asupra practicilor care ar putea da naștere la îngrijorări în ceea ce privește concurența

Practica	Descrierea	Riscul principal pentru concurență
Carteluri	Acorduri între concurenți privind, printre altele, fixarea prețurilor, restricții privind producția și împărțirea pieței	Menținerea unor prețuri ridicate și încetinirea inovației în detrimentul consumatorilor. Cartelele constituie un comportament anticoncurențial
Acorduri de cumpărare exclusivă	Acorduri realizate de cumpărători aflați în concurență în scopul cumpărării în comun a unor inputuri	În anumite condiții, acestea sunt un instrument de blocare a accesului rivalilor la inputuri esențiale în condiții de concurență; înțelegeri secrete între concurenți pe piețele din aval
Impunerea prețurilor de vânzare	Restricționarea capacității cumpărătorului de a determina prețul de vânzare pentru consumatorul final	Reducerea concurenței la nivel de prețuri
Impunerea mărcii unice	Sistem de obligații sau de stimulente care determină cumpărătorul să cumpere practic toate bunurile de care are nevoie pe o anumită piață de la un singur furnizor, pe o anumită perioadă	Restrângerea eventuală a concurenței între mărci în interiorul magazinului și/sau excluderea de pe piață a furnizorilor concurenți și potențiali
Produsele de marcă proprie	Produsele realizate de persoane terțe în amonte în cadrul lanțului de aprovizionare și vândute sub marca detailistului	Excluderea posibilă de pe piață a bunurilor furnizorilor aflate în concurență; restrângerea concurenței între mărci în interiorul magazinului
Vânzarea legată	Cumpărarea unui produs (produs comandat) este condiționată de cumpărarea unui alt produs (produs impus)	Excluderea posibilă de pe piață a produsului impus și indirect a produsului comandat
Acorduri de furnizare exclusivă	Obligația directă sau indirectă a furnizorului de a vinde un bun unui singur cumpărător	Excluderea posibilă de pe piață a celorlalți cumpărători/furnizori
Sistemele de certificare	Obligația de a respecta o serie de condiții impuse de cumpărătorii individuali	Risc potențial de excludere de pe piață a cumpărătorilor aflați în concurență

5. O FOAIE DE PARCURS PENTRU A ÎMBUNĂTĂȚI FUNCȚIONAREA LANȚULUI DE APROVIZIONARE CU ALIMENTE

Este necesar un efort comun la nivel comunitar, național și local pentru a institui condițiile cadru pentru o funcționare îmbunătățită a lanțului de aprovizionare cu alimente. Acest efort este necesar pentru a garanta că integrarea și consolidarea sectoarelor aflate în lanțul de aprovizionare cu alimente sunt însoțite de venituri echitabile pentru producătorii agricoli, de prețuri competitive și de o competitivitate îmbunătățită a sectorului prelucrării produselor alimentare, precum și de o gamă mai variată de produse, de prețuri mai abordabile și de o calitate sporită a produselor alimentare pentru consumatorii europeni. În plus, constrângerile de reglementare nejustificate care îngrădesc eficiența și limitează concurența ar trebui eliminate.

Pe baza analizei de mai sus, prezenta comunicare propune o foaie de parcurs pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente. Foaia de parcurs cuprinde o serie de inițiative și ar trebui să evolueze cu timpul, pe măsură ce sfera cunoașterii lanțului de aprovizionare cu alimente se îmbogățește. Ea ar trebui să beneficieze, de asemenea, de o largă consultare a părților interesate. Foaia de parcurs propusă cuprinde patru elemente principale.

5.1. Promovarea competitivității lanțului de aprovizionare cu alimente

O politică pro-activă de competitivitate ar contribui la îmbunătățirea eficienței pe tot parcursul lanțului de aprovizionare cu alimente. Recomandările Grupului la nivel înalt privind competitivitatea industriei agro-alimentare, preconizate pentru începutul anului 2009, ar trebui să ajute lanțul de aprovizionare cu alimente să-și îmbunătățească nivelul global de competitivitate și prin aceasta capacitatea de adaptare la șocurile privind prețurile.

5.2. Garantarea aplicării stricte și coerente a normelor privind concurența și protecția consumatorului pe piețele de aprovizionare cu alimente de către Comisia Europeană și autoritățile naționale responsabile cu concurența și consumatorii

Pentru a identifica și a aborda toate tipurile de practici potențiale anticoncurențiale care ar putea duce la neajunsuri în funcționarea lanțului de aprovizionare cu alimente, Comisia va continua, în cadrul Rețelei Europene de Concurență, dialogul cu autoritățile naționale responsabile cu concurența, în vederea garantării unei aplicări coerente și bine coordonate a normelor privind concurența pe întreg teritoriul UE, în favoarea consumatorilor europeni. Pe baza analizei evoluțiilor pieței, investigația ar trebui să se concentreze asupra acelor restricții în calea concurenței și asupra acelor practici care prezintă cel mai mare risc de a denatura concurența în detrimentul consumatorilor (a se vedea tabelul 1 pentru o listă neexhaustivă).

În plus, într-o perioadă de puternice fluctuații ale prețurilor la alimente, riscul de publicitate înșelătoare cu privire la prețuri crește. De exemplu, consumatorii pot fi induși în eroare de către furnizorii care modifică dimensiunea pachetului sau a conținutului pentru a menține în aparență același preț pentru produsul vizat. Este extrem de important pentru consumatori să poată compara cu precizie prețurile unitare. Prin urmare, autoritățile naționale pentru protecția consumatorilor ar trebui să acorde o importanță deosebită asigurării respectării directivelor privind practicile comerciale neloiale și prețul unitar.

5.3. Revizuirea, la nivel național sau la nivelul UE, după caz, a reglementărilor despre care se știe că ar putea crea probleme în funcționarea lanțului de aprovizionare cu alimente

Mai multe tipuri de reglementări au fost identificate ca fiind susceptibile de a ridica probleme. În primul rând, reglementările care restricționează accesul la piață al noilor companii trebuie examinate și eliminate, dacă este cazul, păstrându-se obiectivele sociale și de mediu ale acestora. Această examinare se va realiza în contextul monitorizării pieței cu amănuntul și al transpunerii directivei privind serviciile. În al doilea rând, reglementările care restricționează capacitatea întreprinderilor de a concura în ceea ce privește prețurile trebuie examinate la nivel național. În al treilea rând, practicile care denaturează relația dintre furnizori și detailiști ar trebui descurajate. Este cazul, de exemplu, al plăților în întârziere, al taxelor nejustificate sau excesive plătite de furnizori pentru unele servicii oferite de detailiști sau al încercărilor de a tenta consumatorii cu ajutorul ofertelor înșelătoare.

În acest context, introducerea codurilor de conduită ar fi binevenită, ca expresie a responsabilității sociale a detaliștilor, iar codurile naționale de conduită ar trebui revizuite. O ultimă remarcă, mai generală, se referă la reglementările privind orele de deschidere a magazinelor care ar merita o examinare la nivel național, dat fiind impactul acestora asupra prețurilor la alimente, pe baza consultărilor partenerilor sociali, iar efectele sociale și asupra mediului ale acestora ar trebui luate în considerație.

5.4. O mai bună informare a consumatorilor, autorităților publice și operatorilor comerciali, prin instituirea unei monitorizări permanente la nivel european a prețurilor la alimente și a lanțului de aprovizionare

Acest instrument de monitorizare ar trebui să abordeze lipsa de transparență a prețurilor și să îmbunătățească cunoașterea impactului reglementărilor la nivelul lanțului de aprovizionare cu alimente.

Monitorizarea continuă a prețurilor de producție și de consum ale unor bunuri de consum selectate și comparabile ar releva diferențele de preț în Europa și ar contribui la identificarea cazurilor de fragmentare a pieței. Se pare că nu există suficiente informații comparabile cu privire la prețuri și calitate, informații care le-ar da posibilitatea consumatorilor de a face alegeri mai bine informate. În acest context, proiectul pilot care este organizat în prezent de către Eurostat și birourile naționale de statistică pentru colectarea de informații detaliate cu privire la prețurile de consum ar trebui evaluat și dezvoltat.

În cadrul exercițiului de monitorizare a pieței efectuat de Comisie, aceasta reexaminează reglementările care influențează funcționarea piețelor cu amănuntul. Chestiunile identificate mai sus sunt susceptibile de a afecta alte subsectoare ale comerțului cu amănuntul, urmând astfel să fie abordate în termeni mai generali. În desfășurarea în continuare, în 2009, a exercițiului actual de monitorizare vor fi elaborate detaliile cu privire la implementarea și funcționarea acestui instrument de monitorizare. În momentul dezvoltării respectivului instrument, ar trebui să se țină seama de serviciile și informațiile oferite de resursele publice și private existente pentru monitorizarea prețurilor, atât naționale, cât și internaționale.

5.5. Examinarea măsurilor de descurajare a speculațiilor în detrimentul operatorilor comerciali de pe piețele produselor agricole de bază

Comisia consideră că este necesar să se evite efectele pe care le au speculațiile excesive asupra prețurilor la alimente. În special, Comisia este de părere că un asemenea grad de volatilitate ca cel observat în ultimele luni nu este benefic nici pentru producători, nici pentru consumatori. Din acest motiv, Comisia va examina, împreună cu organismele de reglementare de pe piețele produselor de bază și în strânsă legătură cu alte autorități de reglementare din afara UE (în special din SUA, unde se află cele mai importante burse), pentru a determina ce măsuri ar trebui luate pentru a contribui la reducerea volatilității prețurilor de pe piețele produselor agricole de bază . În acest scop, Comisia va ține seama, după caz, de rezultatele actualei reexaminări minuțioase a cadrului de supraveghere și reglementare care se aplică tuturor participanților semnificativi de pe piață, inclusiv fondurilor speculative și capitalurilor private, accentul fiind pus in special pe cerințele de capital, managementul riscului și transparență. Comisia va prezenta inițiative până în vara anului 2009.

6. CONCLUZIE

Fluctuațiile importante ale prețurilor la produse agricole și alimentare de bază într-un moment de mare nesiguranță în ceea ce privește perspectivele economice ilustrează nevoia unei ameliorări a funcționării lanțului european de aprovizionare cu alimente în scopul îmbunătățirii eficienței și competitivității acestuia. O mai bună reglementare, precum și garantarea respectării coerente a normelor privind concurența și protecția consumatorilor vor contribui la limitarea creșterii prețurilor în favoarea consumatorilor europeni, mai ales al gospodăriilor cu venituri mai scăzute. În plus, acestea vor contribui la depășirea actualei fragmentări a lanțului de aprovizionare cu alimente și vor înlătura barierele artificiale în calea intrării pe piață a producătorilor, ceea ce va ajuta consumatorii europeni să beneficieze de pe urma unei game cât mai largi de produse alimentare de calitate. Mai mult, aceste ameliorări ar putea contribui la reechilibrarea puterii de negociere din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente.

Prezenta comunicare propune o foaie de parcurs spre implementare atât la nivelul statelor membre, cât și la nivelul UE, cu participarea activă a tuturor părților interesate. Pe baza acestui program de lucru și a măsurilor asociate, Comisia va examina posibilitatea de a acționa și pe viitor și propune rediscutarea acestei chestiuni de către Consiliul European în decembrie 2009.

În vederea reechilibrării cererii și ofertei mondiale de alimente, eforturile de stimulare a cercetării și inovării în domeniul agricol și de deschidere a piețelor internaționale trebuie intensificate. O capacitate îmbunătățită de adaptare a producției agricole cu ajutorul unei mai mari orientări către piață și al unor dispozitive de siguranță adecvate este esențială pentru facilitarea reacțiilor fermierilor la condiții de piață mai volatile. Prin aprobarea bilanțului de sănătate al PAC, Uniunea Europeană a luat măsurile decisive în această direcție, care vor ajuta producătorii agricoli să răspundă mai bine la semnalele pieței și să beneficieze de noi oportunități. Date fiind incertitudinile cu privire la evoluția prețurilor produselor agricole de bază, va fi necesară continuarea monitorizării comportamentului și performanțelor piețelor în perioada următoare.