KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 9.12.2008
COM(2008) 821 konč.

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

CENE HRANE V EVROPI

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

(predložila Komisija)

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

CENE HRANE V EVROPI

1. UVOD

V drugi polovici leta 2007 so cene kmetijskih surovin hitro naraščale in v začetku leta 2008 dosegle izjemno visoko raven. Ti dvigi cen so povzročili hitro povečanje maloprodajnih cen hrane, kar je znižalo kupno moč gospodinjstev v EU za približno en odstotek. Gospodinjstva z nizkimi prihodki so bila še bolj prizadeta.

Komisija[1] se je na to odzvala s predlogom za boljše spremljanje gibanja cen kmetijskih surovin, analiziranje vpliva špekulacij na cene kmetijskih surovin in preučevanje delovanja preskrbovalne verige e s hrano. Junija 2008 je Evropski svet od Komisije zahteval, da do decembra pripravi poročilo o teh vprašanjih. To sporočilo je odgovor na to zahtevo.

Cene kmetijskih surovin so v preteklih mesecih strmo padle. Vendar se strukturni razlogi za skok cen, kot so porast globalnega povpraševanja po hrani in zmanjšana rast produktivnosti v pridelavi poljščin, ki so namenjene za prehrano ljudi, niso spremenili. Da bi se ohranilo ravnovesje med globalno ponudbo in povpraševanjem po hrani, je treba nadaljevati s prizadevanji, da se zagotovi odzivnost kmetijske proizvodnje na tržne signale, in spodbujati odprto trgovinsko politiko. S tem, ko je Evropska unija pregledala stanje SKP, je naredila odločilne korake, s katerimi se kmetom omogoča lažji odziv na tržne pogoje, ki se spreminjajo. Poleg tega je krog trgovinskih pogajanj STO v Dohi namenjen odprtju kmetijskih trgov za vstop držav v razvoju. Spodbude in podpora za povečanje proizvodnega potenciala v državah v razvoju bi lahko tudi prispevale k povečanju varnosti preskrbe s hrano.

Hkrati se veča bojazen glede ponovnega nihanja cen. Nihanje cen kmetijskih surovin je spremljal skok investicijskih tokov v zadevne izvedene finančne instrumente. To postavlja vprašanje o vlogi, ki so jo imele špekulacije pri določanju cen, in ali je prišlo do odstopanj od gospodarskih temeljev. Potrebno je stalno spremljanje trgov kmetijskih surovin, da se oceni, kako se je mogoče izogniti prekomernim nihanjem cen in oblikovanju črednih špekulativnih položajev, zaradi škode, ki jih ti lahko povzročijo.

Zaradi upočasnitve gospodarstva še nikoli ni bilo tako pomembno, da se zagotovi, da se zniževanje cen kmetijskih surovin takoj prenese na potrošnike in poveča konkurenčnost kmetijskega, živilskopredelovalnega in distribucijskega sektorja. To je popolnoma v skladu z Evropskim načrtom za oživitev gospodarstva, ki ga je Komisija predlagala 26. novembra 2008 in ki poudarja potrebo po hitrem spodbujanju povpraševanja ter okrepitvi zaupanja potrošnikov in podjetij. Odkrivanje in reševanje težav pri delovanju preskrbovalne verige s hrano z vidika zakonske ureditve in konkurence je ključnega pomena za uresničevanje tega cilja.

To sporočilo ima naslednje razdelke: razdelek 2 vsebuje pregled gibanja cen kmetijskih surovin in kratkoročne napovedi. Prispevek špekulacij h gibanju cen kmetijskih surovin je analiziran v razdelku 3. V razdelku 4 je obravnavano delovanje preskrbovalne verige s hrano.

---

[1] Sporočilo Komisije „Reševanje vprašanja naraščajočih cen hrane – Smernice za ukrepanje“, COM(2008) 321.

V razdelku 5 je predstavljen časovni načrt za odpravo opredeljenih težav, razdelek 6 pa vsebuje sklepne ugotovitve.

2. GIBANJE CEN KMETIJSKIH SUROVIN IN HRANE

2.1. Gibanje tržnih cen kmetijskih proizvodov

Do dviga cen kmetijskih surovin je prišlo zaradi kombinacije strukturnih in prehodnih dejavnikov. Strukturni dejavniki, kot so rast svetovnega prebivalstva, rastoči prihodki v razvijajočih se gospodarstvih in nastajanje novih prodajnih možnosti, so prispevali k postopnemu povečanju svetovnega povpraševanja. Globalna ponudba ni mogla slediti povpraševanju zaradi upočasnitve rasti pridelave žitaric, namenjenih za prehrano ljudi, in značilnosti svetovnih kmetijskih trgov, ki so plitvi in jih tipično omejuje sezonski značaj proizvodnje. Poleg tega so se naraščajoči proizvodni stroški zaradi rastočih cen energije prenesli v cene kmetijskih surovin. Posledice teh strukturnih dejavnikov so poslabšali še veliki proizvodni primanjkljaji, ki so nastali zaradi neugodnih vremenskih razmer in trgovinskih omejitev, ki so jih postavile nekatere države izvoznice. Gibanje menjalnih tečajev, povečane špekulacije na trgih izvedenih finančnih instrumentov in tesna povezanost med trgi kmetijskih surovin in drugih surovin, na primer naftnim trgom, so prav tako vplivali na gibanje cen kmetijskih surovin. Prispevek teh dejavnikov se med sektorji razlikuje. Spremembe cen pšenice in riža so na primer pretežno posledica dejavnikov na strani ponudbe, medtem ko sta bila trga koruze in soje pretežno pod vplivom močne rasti globalnega povpraševanja po teh surovinah za živalsko krmo in industrijske namene.

Cene surovin so v zadnjih mesecih strmo padale in so se vrnile na ravni, ki so podobne ali so celo nižje od tistih pred naglim povišanjem cen. Poleg tega globalna gospodarska negotovost zbuja skrbi glede morebitnega ponovnega nihanja cen. Učinek nekaterih kratkoročnih dejavnikov, ki so dodatno povečali rast cen kmetijskih surovin v drugi polovici preteklega leta, se je zmanjšal zaradi ugodnejših vremenskih razmer, nižjih cen energije in odprave izvoznih omejitev. Poleg tega se je globalna ponudba hitro in odločno odzvala na višje cene, podprta s sprostitvijo proizvodnih omejitev v okviru SKP, zlasti z začasno odpravo obvezne prahe za poljine in višjimi mlečnimi kvotami od leta 2008 naprej. Svetovna proizvodnja pšenice naj bi na primer dosegla najvišjo zgodovinsko raven prav v letu 2008, kar je povzročilo znatno znižanje cen pšenice.

2.2. Gibanje maloprodajnih cen živil

Ker kmetijske surovine predstavljajo le majhen delež skupnih stroškov proizvodnje hrane, so maloprodajne cene hrane naraščale počasneje od cen kmetijskih surovin. Cena pšenice v štruci kruha na primer v povprečju znaša le 10 % končne maloprodajne cene.

Kljub temu je bila rast maloprodajnih cen hrane med poletjem leta 2007 in do začetka leta 2008 znatna. Gibanje cen kmetijskih surovin na mednarodni ravni in povečanje cene nafte sta skupaj močno vplivala na inflacijo v EU v zadnjem letu. Od avgusta 2007 do julija 2008 je inflacija cen hrane (brez alkohola in tobaka) znašala 1,0 odstotke točke skupne inflacije. Ta prispevek je pretežno mogoče pripisati gibanju cen predelane hrane (večinoma so ga povzročali krušni in žitni proizvodi ter mlečni izdelki).

Razlike, opažene pri gibanju cen predelane in nepredelane hrane, so nastale predvsem zaradi učinka strukture. Med „predelano hrano“ spadajo živila, izdelana iz

surovin, ki so jih najbolj prizadela povečanja cen po svetu, zlasti žitaric in mlečnih izdelkov. Vhodni stroški za „nepredelano hrano“, vključno z mesom in ribami, so se povečali, vendar neprimerno manj. Poleg tega bi skokovit porast cen goriv lahko imel večji učinek na cene predelane hrane.

Prispevek inflacije cen hrane k merjeni inflaciji se med državami članicami razlikuje, največji prispevki pa so zabeleženi v novih državah članicah. To odstopanje je mogoče delno razložiti z razlikami v deležu hrane v odhodkih potrošnikov, ki je tipično večji v deželah z nižjim BDP na prebivalca. Videti je, da je povečanje cen hrane najbolj prizadelo 16 % Evropejcev, ki živijo pod pragom revščine, ker je njihova izbira živil omejena in odhodki za hrano zasedajo pomemben delež njihovega proračuna.

2.3. Obeti za kmetijske trge in cene hrane

Nagel padec cen kmetijskih surovin v zadnjih mesecih bo po napovedih povzročil znižanje inflacije cen hrane in znatno zmanjšanje prispevka cen hrane k merjeni inflaciji v naslednjih dveh letih. To kaže, da se bo prispevek inflacije cen hrane k merjeni inflaciji v EU normaliziral v letu 2009, pri tem pa bo inflacija cen hrane prispevala približno 0,6 odstotne točke k merjeni inflaciji v EU v letu 2009 in 0,5 odstotne točke v letu 2010.

Kljub veliki negotovosti glede prihodnjih gibanj cen bodo strukturni dejavniki, kot so rast globalnega povpraševanja po hrani, nastanek novih prodajnih možnosti in dolgoročno upadanje rasti produktivnosti v pridelavi poljščin, namenjenih za prehrano ljudi, verjetno srednjeročno ohranjali cene. To bo zagotavljalo spodbude za povečanje proizvodnje hrane tudi v državah v razvoju. Pričakovati je, da bodo cene nihale bolj kot v preteklih desetletjih, količine zalog pa bodo ostale relativno majhne. Zato bi kakršne koli velike spremembe v ponudbi ali povpraševanju povzročile večje nihanje cen.

Izboljšana sposobnost prilagajanja proizvodnje z večjo usmerjenostjo na trg, skupaj z ustreznimi varnostnimi mrežami, je temeljnega pomena pri omogočanju, da se kmetje lažje odzovejo na bolj spremenljive tržne pogoje. S tem, ko je Evropska unija pregledala stanje SKP, je naredila odločilne korake v tej smeri, zlasti z odpravo prahe za poljine, postopnim ukinjanjem mlečnih kvot in spremembo tržnih ukrepov v pravo varnostno mrežo. To bo kmetijskih proizvajalcem pomagalo, da se bolje odzovejo na tržne signale in uživajo koristi novih priložnosti.

2.4. Povečanje globalne proizvodnje in odprava trgovinskih ovir

Da bi se ponovno vzpostavilo ravnovesje med globalno ponudbo in povpraševanjem po hrani, se mora kmetijska proizvodnja odzivati na tržne signale in spodbujati je treba odprto trgovinsko politiko. Omejitve, ki so jih za izvoz kmetijskih proizvodov lani določile nekatere države, so prinesle več škode kot koristi, ker niso upoštevale tržnih signalov in so kmete odvrnile od večje proizvodnje, ki bi zadovoljila rastoče povpraševanje. Krog trgovinskih pogajanj STO v Dohi obljublja odprtje kmetijskih trgov za vstop držav v razvoju. EU ostaja zavezana doseganju sporazuma o ambiciozni in uravnoteženi razvojni agendi iz Dohe ter bo pozitivno prispevala k doseganju tega cilja.

Za povečanje proizvodnega potenciala v državah v razvoju je bistvenega pomena, da se izboljša poslovno okolje kmetovalcev, na primer z boljšim dostopom do posojil, obratnih sredstev in informacij. To zahteva naložbe v kmetijsko infrastrukturo ter reforme kmetijskih politik, institucij in ureditev gospodarjenja z zemljišči.

Dolgoročna varnost preskrbe s hrano zahteva bolj trajnostno uporabo tal in vode ter uvedbo kmetijskih praks, ki so prilagojene spreminjajočem se podnebju. Da bi dobava kmetijskih proizvodov dohajala dolgoročne globalne trende povpraševanja, so pomembna tudi stalna prizadevanja za okrepitev rasti proizvodnje v kmetijstvu, med drugim s spodbujanjem raziskav in inovacij v kmetijstvu. Razvojna pomoč EU bo podpirala tovrstna prizadevanja v državah v razvoju. Po pričakovanjih naj bi to srednje- in dolgoročno povzročilo pozitiven odziv na strani ponudbe.

Evropska komisija je tudi nosilec pomembne pobude, saj je predlagala ustanovitev instrumenta za hiter odziv v vrednosti 1 milijarde EUR[2]. Ta instrument, ki ga bosta Svet in Evropski parlament predvidoma sprejela v naslednjih tednih, bo usmerjen na podpiranje kratko- do dolgoročnega odziva v obliki povečanja ponudbe kmetijskega sektorja v državah v razvoju.

3. VLOGA ŠPEKULACIJ PRI CENAH SUROVIN

V zadnjem desetletju so finančni trgi kmetijskih surovin rasli kot nikoli prej, kar se je kazalo z večjo likvidnostjo, širšim sodelovanjem, konsolidacijo ter nastajanjem novih borz in elektronskih platform za trgovanje. Hkrati so se razširile tudi številne strategije, ki se uporabljajo za trgovanje s surovinami, nastali pa so tudi novi izvedeni finančni instrumenti. Naraščal je tudi interes vlagateljev v navedene izvedene finančne instrumente.

Na terminskih trgih kmetijskih surovin razlikujemo dve kategoriji sodelujočih: komercialne akterje, ki so glavni akterji pri nakupu in prodaji fizičnega blaga, in finančne vlagatelje, kot so hedge skladi, investicijski skladi in državni naložbeni skladi. Špekulacije na podlagi tržnih temeljev prispevajo k lažjemu obvladovanju tveganj in oblikovanju cen, znatno povečanje dejavnosti nekomercialnih akterjev v preteklih letih pa je okrepilo tveganje za nastanek špekulativnih balonov na terminskih trgih kmetijskih surovin.

Od začetka leta 2006 se opaža velik porast investicijskih tokov na te trge, kar je razvidno iz skupnega števila zapadlih terminskih pogodb, ki jih imajo udeleženci na trgu. Poleg skokovite rasti trgov izvedenih finančnih instrumentov so se od leta 2007 znatno povečale (za približno 30 %) dejavnosti z izvedenimi finančnimi instrumenti na trgih, kjer se trgovanje izvaja mimo borz, kar je manj pregledno od dejavnosti na borzah kmetijskih surovin. Prilivi na terminske trge kmetijskih surovin lahko kažejo na umik vlagateljev z drugih trgov, zlasti trgov strukturiranih proizvodov, ki se je z nastopom finančne krize sredi leta 2007 močno povečal. Podobno bi nedavni nenadni odliv naložb iz terminskega trga kmetijskih surovin lahko kazal na pokanje špekulativnega balona, saj so bili vlagatelji zaradi splošne finančne krize prisiljeni poiskati dodatno likvidnost.

Vendar je zaradi kratkega obdobja mogoče ugotoviti le šibko kvantitativno razmerje med porastom terminskih in promptnih cen. Podroben pregled razlik med promptnimi cenami in 12-mesečnimi terminskimi cenami ne zagotavlja jasnih dokazov, da so naraščajoče terminske cene povzročile tudi rast promptnih cen.

Vsekakor je bilo v zadnjih letih opazno znatno razhajanje med promptnimi in terminskimi cenami nekaterih surovin (zlasti pšenice, soje in koruze), kar je komercialnim akterjem morda otežilo uporabo terminskih trgov za tradicionalno varovanje pred tveganji, pri čemer se

---

[2] Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi instrumenta za hitro odzivanje na hitro naraščajoče cene hrane v državah v razvoju, COM(2008) 450.

postavlja vprašanje učinkovitosti trgov pri oblikovanju cen in doseganju varovanja pred tveganji.

Čeprav je sočasnost naraščanja cen surovin in strmega povečanja investicijskih tokov v zadevne izvedene finančne instrumente zelo izrazita, niso vsi analitični dokazi v prid pogledu, po katerem so špekulacije imele pomembno vlogo pri oblikovanju cen. Zato se zdi primerno, da se v prihajajočem obdobju nadaljuje spremljanje trgov kmetijskih surovin in aktivno razišče, kako se je mogoče izogniti prekomernemu nihanju in oblikovanju črednih špekulativnih položajev, zaradi škode, ki jo ti lahko povzročijo. Na podlagi tega bo Komisija preučila možnosti sprejemanja regulativnih pobud na tem področju.

4. DELOVANJE PRESKRBOVALNE VERIGE S HRANO

Gibanje globalnega povpraševanja in ponudbe je bilo eden od glavnih dejavnikov hitrega povečanja cen hrane. Kljub temu so morda bile ključnega pomena tudi težave pri delovanju preskrbovalne verige s hrano z vidika stopnje konkurence ali zakonske ureditve. V sedanjih gospodarskih razmerah je zato zlasti pomembno analizirati, kako izboljšati delovanje preskrbovalne verige s hrano in predvsem bolje razumeti mehanizme prenosa, ki povezujejo cene surovin s proizvodnimi in maloprodajnimi cenami. To bi pomagalo pri določanju ustreznih ukrepov za spodbujanje kupne moči potrošnikov in konkurenčnosti zadevnih sektorjev.

Preskrbovalna veriga s hrano povezuje tri gospodarsko pomembne sektorje: kmetijski, živilskopredelovalni in distribucijski sektor. Ti ustvarijo 6 % dodane vrednosti EU in v njih dela 12 % vseh zaposlenih v EU. Ker se živilskopredelovalni in distribucijski sektor prepletata z drugimi sektorji, imajo lahko motnje v delovanju preskrbovalne verige s hrano znatne posledice. Počasna rast produktivnosti v teh sektorjih v primerjavi z ZDA kaže, da je učinkovitost mogoče izboljšati. Proaktivna konkurenčna politika, ki jo trenutno obravnava skupina na visoki ravni za konkurenčnost agroživilske industrije[3], vključno z raziskovalnimi in inovacijskimi politikami, ki se financirajo z okvirnimi programi Skupnosti, lahko prispeva k takim izboljšavam.

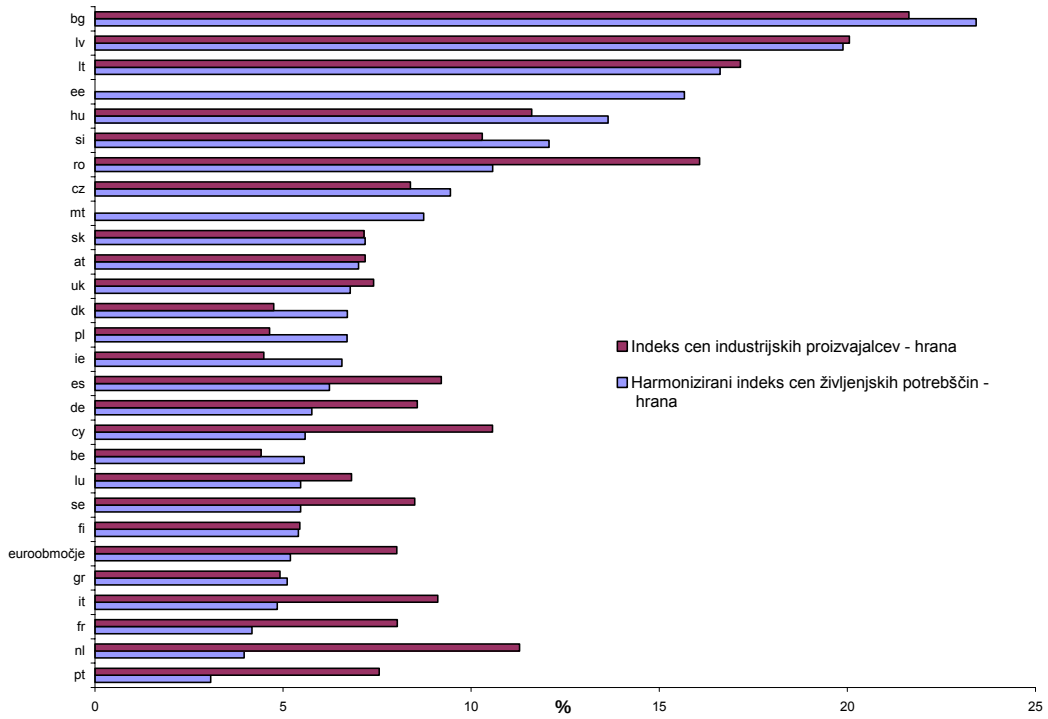
V državah članicah se je pretres, ki ga je povzročil nedavni skok cen kmetijskih surovin in energije, absorbiral različno, kar je razvidno iz razlik med povečanji cen hrane na nacionalni ravni. To je pokazatelj, da je trg živil v EU še vedno razdrobljen. V Franciji, na Poljskem in v Združenem kraljestvu so spremembe cen proizvajalcev v grobem sledile spremembam cen vložkov, čeprav z manjšim časovnim zamikom, medtem ko se to v drugih državah članicah ni tako pogosto dogajalo, kar mogoče kaže na pogajalsko moč nekaterih proizvajalcev hrane.

Na prodajnih trgih je bil prenos višjih cen proizvajalcev na maloprodajne cene na splošno hitrejši v novih državah članicah. V večini držav v euroobmočju je od sredine leta 2007 začela rast maloprodajnih cen zaostajati za cenami proizvajalcev (glej graf 1). To bi lahko bil pokazatelj, da je konkurenčni pritisk na maloprodajnem trgu živil v euroobmočju absorbiral nekaj povečanja proizvodnih cen. Podobne razlike so opazne tudi glede rigidnosti cen. Po nedavnemu upadu cen kmetijskih surovin so v državah euroobmočja maloprodajne cene hrane padle razmeroma hitro, v novih državah članicah pa so se znižale počasneje.

---

[3] Skupino na visoki ravni za konkurenčnost agroživilske industrije, v kateri sodelujejo predstavniki Komisije, držav članic, Evropskega parlamenta, živilske industrije, kmetijskega sektorja, maloprodajnih trgovcev in potrošnikov, je Komisija 28. aprila 2008 ustanovila s sklepom. Njena naloga je preučevanje vprašanj, ki vplivajo na sedanjo in prihodnjo konkurenčnost agroživilske industrije Skupnosti, ter da na tej podlagi oblikuje sektorska priporočila, namenjena oblikovalcem politik na ravni Skupnosti.

Graf 1: Sprememba maloprodajnih cen hrane in cen hrane pri proizvajalcih



Vir : Evropski statistični urad. Avgust 2007 – julij 2008 (medletna sprememba).

Videti je, da so razlike v regulativnih okvirih držav tudi prispevale k razdrobljenosti enotnega trga v preskrbovalni verigi s hrano in da so ovirale njegovo delovanje. Zlasti so omejitve za vstop velikih trgovcev na trg lahko povzročile višje cene in nižjo produktivnost. Podobno so omejitve prodaje pod proizvodno ceno določale najnižje cene, kar omejuje cenovno konkurenco in povečuje stroške upravljanja zalog, čeprav so bile take ureditve prvotno namenjene odvračanju plenilskega vedenja v škodo manjših akterjev na trgu. Poleg tega je zakonska ureditev odpiralnega časa povečala stroške trgovcev na drobno z omejevanjem možnosti prodaje izdelkov in povečanjem operativnih, logističnih in infrastrukturnih stroškov velikih trgovcev na drobno. Vendar ne smemo pozabiti, da so bile te ureditve oblikovane zato, da dosežejo druge cilje politik, ki jih pri ocenjevanju njihovega skupnega učinka ne gre spregledati.

V konkurenčnem okolju se pogajalska moč, ki jo imajo podjetja v zadevnih sektorjih v verigi, razlikuje glede na kategorijo izdelkov. Proizvajalci hrane, ki (na mednarodni ravni) ponujajo izdelke z blagovno znamko, imajo zaradi posebnega statusa svojih izdelkov praviloma močnejši pogajalski položaj kot trgovci na drobno. V nasprotju s tem so proizvajalci nediferenciranih proizvodov, ki niso zelo prepoznavni kot blagovna znamka, običajno v veliko šibkejšem položaju.

Zaradi nesimetričnosti pogajalske moči kmetijskih proizvajalcev in preostalega dela preskrbovalne verige so marže proizvajalcev v kmetijskem sektorju pod velikim pritiskom. Kmetijski proizvajalci so se odzvali z različnimi strategijami, vključno z ustanavljanjem skupin proizvajalcev in zadrug, sklepanjem pogodbenih razmerij s predelovalci in trgovci na drobno ter z razvojem kakovostnih izdelkov z visoko dodano vrednostjo, na primer s sodelovanjem v prostovoljnih shemah certificiranja. Te sheme so koristne za proizvajalce pri ponovni uravnotežitvi nesimetričnega pogajalskega položaja v preskrbovalni verigi s hrano ter za potrošnike in okolje. Zaradi pomanjkanja medsebojnega priznavanja med nekaterimi od teh

shem, ki jih zahtevajo trgovci na drobno, pa lahko nastanejo ovire za vstop na trg, če pridruževanje več shemam zahteva prekomerno finančno in upravno breme, zlasti za male proizvajalce.

Konsolidacija poteka v celotni preskrbovalni verigi s prehrano. Proizvodnja v nekaterih živilskopredelovalnih sektorjih, kot je predelava sadja in zelenjave, ostaja zelo razdrobljena, v drugih sektorjih, kot je predelava škroba, sladkorja in mleka, pa je bolj koncentrirana. V maloprodajnem sektorju vedno bolj prevladujejo veliki trgovci na drobno in čezmejne maloprodajne verige. Konsolidacija lahko prinese več učinkovitosti na podlagi ekonomije obsega in povezanosti, ki se lahko doseže na primer z nižjimi stroški za logistiko, kar bi cene zniževalo.

Hkrati morajo organi za konkurenco poskrbeti, da proces konsolidacije, ki poteka, ne poslabša konkurenčnih pogojev na obeh straneh preskrbovalne verige v škodo potrošnikov in podjetij. Številne prakse, ki bi jih bilo morda smiselno podrobneje individualno preučiti, pri tem pa upoštevati okvir, v katerem se izvajajo, so:

- Karteli zelo omejujejo konkurenco. Nedavne izkušnje kažejo, da karteli lahko nastanejo v sektorju hrane in da imajo različen ozemeljski obseg. Karteli so hud primer protikonkurenčnega ravnanja, ki bi ob odkritju morali postati prednostna naloga nadzornih organov.
- Velikost in število „nakupovalnih združb“ v sektorju hrane sta se znatno povečala v vsej EU, zaradi česar so proizvajalci hrane vedno bolj zaskrbljeni. Po drugi strani lahko taki dogovori prinesejo več učinkovitosti na podlagi ekonomije obsega na enotnem trgu. Uporabijo pa se lahko tudi kot orodje, s katerim se ovira dostop konkurentov do temeljnih vložkov po konkurenčnih pogojih in/ali s katerim se konkurenti na prodajnih trgih tajno dogovarjajo.
- Na vertikalni ravni veljajo prakse v zvezi z vzdrževanjem cen za nadaljnjo prodajo za zelo omejevalne za konkurenco. Take prakse, ki omejujejo sposobnost kupca, da določi prodajno ceno, povzročajo, da distributerji ne morejo več konkurirati pri ceni, kar povzroči popolno odpravo cenovne konkurence znotraj blagovne znamke.
- Drugi vertikalni sporazumi, kot so obveznosti združevanja pod eno blagovno znamko, ki od trgovcev na drobno zahtevajo, da prodajajo en sam izdelek, in nekatere prakse pogojevanja, pri katerih je nakup enega izdelka vezan na nakup drugega izdelka, lahko spodbujajo ali zavirajo konkurenco. Glavna negativni učinki za konkurenco bi bili zaprtje trga za konkurenčne in potencialne dobavitelje ali izguba konkurence med blagovnimi znamkami na prodajnem mestu. Podobno lahko povečanje uporabe izdelkov lastnih blagovnih znamk pri trgovcih na drobno povzroči izključitev konkurenčnih in potencialnih dobaviteljev. To lahko zmanjša število artiklov na policah, s čimer se potrošnikom omejuje izbira.
- Sporazumi o izključni dobavi, ki dobavitelja obvezujejo, da blago iz sporazuma prodaja enemu samemu kupcu, lahko povzročijo izključevanje drugih kupcev/trgovcev na drobno v preskrbovalni verigi s hrano. Sheme certificiranja se lahko omenijo kot primer ureditev, ki lahko dobavitelje posredno prisilijo, da prodajajo enemu samemu kupcu.

V razpredelnici 1 je prikazan pregled navedenih praks, ki lahko povzročijo težave v zvezi s konkurenco.

Razpredelnica 1: pregled glavnih praks, ki lahko povzročijo težave v zvezi s konkurenco

Praksa	Opis	Glavno tveganje za konkurenco
Karteli	Sporazumi med konkurenti, med drugim v zvezi z dogovarjanjem o enotnih cenah, omejevanjem proizvodnje in delitvijo trga	Vzdrževanje visokih cen in zaviranje inovacij v škodo potrošnikov; karteli so hud primer protikonkurenčnega ravnanja
Pogodbe o nakupu	Sporazumi, ki jih sklenejo konkurenčni kupci zaradi skupnega nakupa določenih vložkov	Pod določenimi pogoji je to orodje za omejevanje dostopa konkurentov do temeljnih vložkov po konkurenčnih pogojih; tajno dogovarjanje med konkurenti na spodnjem delu tržne verige
Vzdrževanje cen za nadaljnjo prodajo	Omejevanje kupčeve sposobnosti, da določi prodajno ceno za končne uporabnike	Zmanjšanje cenovne konkurence
Združevanje pod eno blagovno znamko	Obveznosti ali spodbujevalna shema, po kateri mora kupec praktično vse svoje nakupe na določenem trgu nekaj časa opravljati pri enem samem dobavitelju	Mogoče omejevanje konkurence med blagovnimi znamkami na prodajnem mestu in/ali zaprtje trga za konkurenčne in potencialne dobavitelje
Izdelki lastnih blagovnih znamk	Izdelki, ki jih proizvedejo tretje osebe na zgornjem delu preskrbovalne verige in ki se prodajo pod blagovno znamko trgovca na drobno	Mogoča izključitev konkurenčnega blaga dobaviteljev; omejevanje konkurence med blagovnimi znamkami na prodajnem mestu
Pogojevanje	Pogoj za nakup izdelka (vezani izdelek) je nakup drugega izdelka (pogojevani izdelek).	Mogoča izključitev na trgu pogojevanega izdelka in posredno vezanega izdelka
Sporazumi o izključni dobavi	Neposredna ali posredna obveznost, po kateri mora dobavitelj prodajati samo enemu kupcu.	Izključevanje drugih kupcev/trgovcev na drobno
Sheme certificiranja	Zahteva po izpolnjevanju več pogojev, ki jih določijo posamezni kupci	Možno tveganje izključitve konkurenčnih kupcev

5. ČASOVNI NAČRT ZA IZBOLJŠANJE DELOVANJA PRESKRBOVALNE VERIGE

Potrebna so skupna prizadevanja na ravni Skupnosti ter na nacionalni in lokalni ravni, da bi se vzpostavili okvirni pogoji za izboljšano delovanje preskrbovalne verige s hrano. Ta prizadevanja so potrebna za zagotovitev, da integracija in konsolidacija sektorjev v preskrbovalni verigi s hrano stopata v korak s poštenimi zaslužki kmetijskih proizvajalcev, konkurenčnimi cenami in izboljšano konkurenčnostjo živilskopredelovalne industrije ter večjo izbiro, dostopnejšimi in kakovostnejšimi živili za evropske potrošnike. Poleg tega je treba odpraviti neupravičene regulativne omejitve, ki zavirajo učinkovitost in omejujejo konkurenco.

Na podlagi te analize se v tem sporočilu predlaga časovni načrt za izboljšanje delovanja preskrbovalne verige s hrano. Časovni načrt vsebuje različne pobude in bi se moral v prihodnje razvijati, saj se bo znanje o preskrbovalni verigi s hrano poglobilo. Koristi bi moral imeti tudi od širokega posvetovanja z zadevnimi zainteresiranimi stranmi. Predlagani časovni načrt ima štiri glavne sestavine.

5.1. Spodbujanje konkurenčnosti preskrbovalne verige s hrano

Proaktivna konkurenčna politika bi pomagala izboljšati učinkovitost preskrbovalne verige s hrano. Priporočila skupine na visoki ravni za konkurenčnost agroživilske

industrije, pričakovana v začetku leta 2009, bi morala preskrbovalni verigi s hrano pomagati, da izboljša svojo splošno konkurenčnost in s tem svojo prožnost pri odzivanju na cenovne šoke.

5.2. Zagotavljanje energičnega in skladnega izvrševanja pravil za varstvo konkurence in potrošnikov na trgih preskrbe s hrano s strani Evropske komisije ter nacionalnih organov za varstvo konkurence in potrošnikov

Da bi Komisija odkrila in obravnavala vse vrste potencialnih protikonkurenčnih praks, ki bi lahko povzročile motnje v delovanju preskrbovalne verige s hrano, bo v okviru Evropske mreže za konkurenco nadaljevala trajni dialog z nacionalnimi organi za varstvo konkurence, da se zagotovi koherentno in dobro usklajeno izvrševanje pravil o varstvu konkurence po vsej EU, ki bo v korist evropskih potrošnikov. Na podlagi analize tržnih gibanj je treba preučevanje usmeriti na tiste primere omejevanja konkurence in/ali posebne prakse, ki bi lahko najbolj izkrivljali konkurenco v škodo potrošnikov (glej razpredelnico 1 za seznam, ki pa ni popoln).

Poleg tega je v času, ko cene hrane zelo nihajo, večje tveganje, da bi prihajalo do oglaševanja z zavajajočimi cenami. Potrošnike bi na primer lahko dobavitelji zavajali s spreminjanjem velikosti embalaže ali vsebine, da bi navidezno ohranili isto ceno zadevnih izdelkov. Zlasti je pomembno, da potrošniki lahko natančno primerjajo ceno na enoto izdelka. Zato bi nacionalni organi za varstvo potrošnikov morali posebno pozornost posvečati izvrševanju direktiv o nepoštenih poslovnih praksah in oblikovanju cen na enoto izdelka.

5.3. Po potrebi pregledovanje, na nacionalni ravni in/ali ravni EU, ureditev, za katere je bilo ugotovljeno, da bi lahko povzročale težave v delovanju preskrbovalne verige s hrano

Ugotovljeno je bilo, da bi težave lahko povzročalo več ureditev. Prve so ureditve, ki omejujejo vstop novih podjetij na trg, zato jih je treba preučiti in po potrebi odpraviti, pri tem pa upoštevati njihove okoljske in socialne cilje. Tako pregledovanje bo opravljeno v okviru spremljanja maloprodajnih trgov in prenosa direktive o storitvah. Druge so ureditve, ki omejujejo cenovno konkurenčnost podjetij in jih je treba preučiti na nacionalni ravni. Tretje so prakse, ki izkrivljajo odnos med dobavitelji in trgovci na drobno, in jih je treba preprečevati. To so na primer zamude pri plačevanju, neupravičeni ali prekomerni zneski, ki jih dobavitelji plačajo za storitve trgovcev na drobno, ali zavajajoče ponudbe za potrošnike. V tem okviru bi bilo smiselno uvesti kodekse ravnanja, ki bi bili izraz socialne odgovornosti trgovcev na drobno, nacionalne kodekse ravnanja pa bi bilo treba pregledati. Na nacionalni ravni bi zaradi njihovega vpliva na cene hrane lahko na splošno preučili tudi predpise o odpiralnem času, in sicer na podlagi posvetovanj socialnih partnerjev ter ob upoštevanju njihovih socialnih in okoljskih učinkov.

5.4. Zagotavljanje boljših informacij potrošnikom, javnim organom in akterjem na trgu z vzpostavitvijo stalnega spremljanja cen hrane in preskrbovalne verige na evropski ravni

To orodje za spremljanje bi moralo biti namenjeno izboljšanju preglednosti cen in znanja o vplivu zakonske ureditve v preskrbovalni verigi s hrano.

Stalno spremljanje cen proizvajalcev in maloprodajnih cen niza izbranih in primerljivih življenjskih potrebščin bi razkrilo cenovne razlike po Evropi in pomagalo pri odkrivanju primerov razdrobljenosti trga. Zdi se, da primanjkuje informacij o primerljivih cenah in kakovosti, ki bi potrošnikom omogočile, da

sprejemajo odločitve na podlagi boljših informacij. Zato bi bilo treba oceniti in nadgraditi pilotni projekti, namenjen zajemanju podrobnih podatkov o cenah življenjskih potrebščin, ki ga trenutno izvajajo Evropski statistični urad in nacionalni statistični uradi.

Komisija v okviru spremljanja trgov pregleduje predpise, ki vplivajo na delovanje maloprodajnih trgov. Zgoraj navedena vprašanja verjetno vplivajo na maloprodajne podsektorje, ki se ne nanašajo na hrano, in bodo obravnavana bolj splošno. Podrobnosti o izvajanju in delovanju tega novega orodja za spremljanje bodo pripravljene na podlagi sedanjega izvajanja v letu 2009. Pri razvoju tega orodja je treba upoštevati storitve in informacije, ki jih zagotavljajo obstoječi javni in zasebni viri za spremljanje cen na nacionalni in mednarodni ravni.

5.5. Preučitev ukrepov za odvračanje špekulacij, ki škodijo komercialnim akterjem na trgih kmetijskih surovin

Komisija meni, da se je treba izogibati učinkom, ki jih imajo prekomerne špekulacije na cene hrane. Zlasti pa je po mnenju Komisije tako nihanje, kot je bilo zabeleženo v preteklih mesecih, škodljivo za proizvajalce in potrošnike. Zato bo Komisija skupaj z regulativnimi organi, pristojnimi za trge surovin, in v tesnem sodelovanju z drugimi regulativnimi organi zunaj EU (zlasti s tistimi iz ZDA, kjer so tudi najpomembnejše borze) preučila, kateri ukrepi bi se lahko sprejeli za zmanjšanje nihanja cen na trgih kmetijskih surovin. Komisija bo v ta namen po potrebi upoštevala rezultate tekočega podrobnega pregleda nadzornega in regulativnega okvira, ki se uporablja za vse pomembne akterje na finančnem trgu, vključno s hedge skladi in zasebnim lastniškim kapitalom, s posebnim poudarkom na kapitalskih zahtevah, obvladovanju tveganj in preglednosti. Po potrebi bo Komisija do poletja 2009 predložila pobude.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Huda nihanja cen kmetijskih surovin in hrane v času velike negotovosti glede gospodarskih obetov kažejo na potrebo po izboljšanju delovanja evropske preskrbovalne verige s hrano, da bi se izboljšala njena učinkovitost in konkurenčnost. Boljša zakonska ureditev in zagotavljanje energičnega in skladnega izvrševanja pravil za varstvo konkurence in potrošnikov bosta prispevala k omejevanju rasti cen v korist evropskih potrošnikov, zlasti v korist gospodinjstev za nizkimi prihodki. Poleg tega bo to tudi pomagalo odpraviti trenutno razdrobljenost preskrbovalne verige s hrano in odpraviti umetne ovire za vstop proizvajalcev, kar bo evropskim potrošnikom prineslo najširšo možno izbiro kakovostnih živil. To bi lahko pomagalo tudi ponovni uravnotežitvi pogajalskih položajev v preskrbovalni verigi s hrano.

To sporočilo predlaga časovni načrt, ki naj bi se izvajal na ravni držav članic in na ravni EU ob dejavnem sodelovanju vseh zadevnih zainteresiranih strani. Na podlagi tega delovnega programa in z njim povezanih ukrepov bo Komisija preučila možnost nadaljnjih ukrepov in predlaga, da Evropski svet ponovno obravnava to zadevo decembra 2009.

Da bi se ponovno vzpostavilo ravnovesje med globalno ponudbo in povpraševanjem po hrani, je treba okrepiti prizadevanja, namenjena spodbujanju raziskav in inovacij v kmetijstvu ter odpiranju mednarodnih trgov. Izboljšana sposobnost prilagajanja kmetijske proizvodnje z večjo usmerjenostjo na trg, skupaj z ustreznimi varnostnimi mrežami, je temeljnega pomena pri omogočanju, da se kmetje lažje odzovejo na bolj spremenljive tržne pogoje. S tem, ko je Evropska unija pregledala stanje SKP, je naredila odločilne korake v smeri, ki bo kmetijskim proizvajalcem pomagala, da se bolje odzovejo na tržne signale in uživajo koristi novih

priložnosti. Glede na negotovosti v zvezi z gibanjem cen kmetijskih surovin bo v prihajajočem obdobju treba spremljati dogajanje na trgih in njihovo uspešnost.