EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.12.2008
KOM(2008) 821 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

LIVSMEDELSPRISER I EUROPA

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

(framlagt av kommissionen)

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

LIVSMEDELSPRISER I EUROPA

1. INLEDNING

Under andra halvåret 2007 ökade priserna på jordbruksråvaror kraftigt och uppnådde i början 2008 exceptionella nivåer. Dessa prisökningar ledde till en snabb ökning av livsmedelspriserna, vilket försämrade EU-hushållens köpkraft med cirka en procent. Hushåll med låga inkomster drabbades ännu hårdare.

Som svar på denna utveckling föreslog kommissionen[1] att förbättra sin övervakning av utvecklingen av priserna på jordbruksråvaror och livsmedel, att analysera vilka följder spekulationen i fråga om priserna på jordbruksråvaror får, samt undersöka hur livsmedelskedjan fungerar. Vid sitt möte i juni 2008 bad Europeiska rådet kommissionen att i december lämna en rapport om dessa frågor. Detta meddelande är ett svar på den begäran.

Priserna på jordbruksråvaror har sjunkit kraftigt under de senaste månaderna. De strukturella orsakerna till prisökningarna, till exempel en ökad global efterfrågan på livsmedel och livsmedelsgrödornas försämrade produktivitetstillväxt, finns dock kvar. Om man vill behålla balansen mellan efterfrågan och utbud på livsmedel världen över, krävs det fortsatta åtgärder för att se till att jordbruksproduktionen anpassar sig till marknadens krav, och dessutom bör man stödja en öppen handelspolitik. Genom att besluta om den så kallade hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har Europeiska unionen tagit ett stort steg mot att underlätta jordbrukarnas anpassning till förändrade marknadsvillkor. Dessutom syftar Doha-rundan i WTO:s handelsförhandlingar till att öppna jordbruksmarknaderna för utvecklingsländerna. Ett annat sätt att förbättra livsmedelsförsörjningen i hela världen vore att ge incitament och stöd för att förbättra produktionspotentialen i utvecklingsländer.

Samtidigt finns ökade farhågor om en förnyad prisvolatilitet. Svängningarna i priser på jordbruksråvaror har åtföljts av kraftigt ökade investeringar i finansiella derivat inom samma område. I det sammanhanget dyker frågan upp om vilken roll ren spekulation har spelat i fråga om att sätta priser och om avvikelser från ekonomiska grundförutsättningar. Övervakningen av marknaderna för jordbruksråvaror måste fortsätta för att man ska kunna bedöma hur man ska kunna undvika alltför kraftig volatilitet och framväxandet av stora spekulativa positioner med tanke på de skador de kan leda till.

Med tanke på den ekonomiska nedgången är det viktigare än någonsin att sjunkande råvarupriser utan dröjsmål kommer konsumenterna till godo och att man förbättrar konkurrenskraften inom jordbrukssektorn, livsmedelsindustrin och i distributionsledet. Detta ligger helt i linje med den europeiska ekonomiska återhämtningsplanen som kommissionen lade fram den 26 november 2008. I den planen betonas vikten av att så snart som möjligt stimulera efterfrågan och förstärka konsumenternas och industrins förtroende. För att uppnå

[1] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - De stigande livsmedelspriserna – Riktlinjer för EU:s agerande, KOM(2008) 321.

det målet är det nödvändigt att ringa in och lösa de problem som rör hur livsmedelskedjan fungerar i fråga om reglering och konkurrens.

Det här meddelandet är uppbyggt enligt följande. Avsnitt 2 innehåller en genomgång av hur priserna på jordbruksråvaror utvecklats och en prognos på medellång sikt. I avsnitt 3 analyseras hur spekulationer påverkat priserna på jordbruksråvaror. I avsnitt 4 undersöks hur livsmedelskedjan fungerar. Avsnitt 5 innehåller en plan för hur man ska lösa problemen och slutligen ges i avsnitt 6 slutsatser.

2. UTVECKLINGEN AV PRISERNA PÅ JORDBRUKSRÅVAROR OCH LIVSMEDEL

2.1. Utvecklingen av marknadspriserna på jordbruksprodukter

Den plötsliga uppgången i priserna på jordbruksråvaror hade sin grund i en kombination av strukturella och tillfälliga faktorer. Strukturella faktorer som ökad befolkningstillväxt, ökade inkomster i tillväxtekonomier och framväxten av nya avsättningsmöjligheter har bidragit till att den globala efterfrågan successivt har ökat. På grund av livsmedelsgrödornas försämrade avkastning och att jordbruksmarknaderna kännetecknas av att vara smala och begränsade av säsongsbunden produktion, kunde den globala produktionen inte hålla jämna steg med den gradvisa efterfrågeökningen. Dessutom påverkade ökade produktionskostnader, som bland annat berodde på höjda energipriser, priserna på jordbruksråvaror. De strukturella faktorerna förstärktes dessutom av stora produktionsbortfall som berodde på dåliga väderleksförhållanden och handelsrestriktioner från flera exportländer. Övriga faktorer som påverkade priserna på jordbruksråvaror var utvecklingen av växelkurserna, ökad spekulation på råvaruderivatmarknaden och det nära sambandet mellan jordbruks- och råvarumarknaderna, exempelvis oljemarknaden. Hur stor påverkan är från dessa faktorer varierar mellan sektorerna. Förändringar av vete- och rispriser kan till största delen tillskrivas faktorer på utbudssidan medan majs- och sojabönemarknaderna främst har påverkats av starkt ökad global efterfrågan både i fråga om köttkonsumtion och för industriell användning.

Råvarupriserna har sjunkit kraftigt under de senaste månaderna och ligger nu på, eller till och med under, de nivåer som rådde före prishöjningarna. Dagens globala ekonomiska osäkerhet leder dessutom till farhågor om förnyad prisvolatilitet. Påverkan från vissa av de kortsiktiga faktorerna, som förstärkte ökningen av jordbrukspriserna under andra halvan av 2007, har minskat tack vare gynnsammare väderleksförhållanden, sjunkande energipriser och borttagande av exportrestriktioner. Vidare har den globala utbudssidan svarat snabbt och kraftfullt på högre priser, med stöd av lättnader av produktionsbegränsningar i den gemensamma jordbrukspolitiken, främst borttagandet av det obligatoriska uttaget av jordbruksmark och höjda mjölkkvoter från och med 2008. Världens veteproduktion förväntas till exempel ligga på rekordnivåer 2008, vilket fått till följd att vetepriserna sjunkit markant.

2.2. Utvecklingen av livsmedelspriserna i konsumentledet

Eftersom jordbruksråvaror bara utgör en liten del av den totala produktionskostnaden för livsmedel, har livsmedelspriserna i konsumentledet ökat långsammare än jordbrukspriserna. Som exempel kan nämnas att kostnaden för vetet i en brödlimpa i genomsnitt motsvarar mindre än 10 % av priset i butiken.

Det hindrar dock inte att livsmedelspriserna under 2007 till början av 2008 ökade betydligt. Tillsammans med höjda oljepriser har prisförändringarna på internationella jordbruksråvaror i hög grad påverkat inflationen i EU under de senaste åren. Från och med augusti 2007 till juli 2008 bidrog inflationen för livsmedel (exklusive alkohol och tobak) till cirka en procentenhet av den totala inflationen. Detta berodde i första hand på prisutvecklingen för bearbetade livsmedel (främst ”bröd och andra spannmålsbaserade produkter” samt mejeriprodukter).

Skillnaderna i prisutvecklingen mellan bearbetade och obearbetade livsmedel verkar främst bero på att i fråga om bearbetade livsmedel påverkas priset av flera komponenter. Kategorin ”bearbetade livsmedel” omfattar livsmedel som tillverkas av de råvaror som påverkas mest av internationella prisökningar, i första hand spannmål och mejeriprodukter. Kostnaderna för insatsvaror för kategorin ”obearbetade livsmedel”, inklusive kött och fisk, har inte ökat i samma utsträckning. De kraftiga ökningarna av drivmedelspriser kan också ha fått större effekt på priserna på bearbetade livsmedel.

I vilken utsträckning inflationen i fråga om livsmedelspriser påverkar den totala inflationen varierar mellan medlemsstaterna, med störst påverkan i de nya medlemsstaterna. Till viss del beror denna skillnad på hur stort genomslag utgifterna för livsmedel får på konsumentutgifterna. Traditionellt sett är det genomslaget högre i länder med lägre BNP per capita. De 16 % av Europas befolkning som lever under fattigdomströskeln verkar drabbas hårdast av ökade livsmedelspriser, eftersom de har begränsade möjligheter att välja livsmedel och eftersom deras utgifter för livsmedel motsvarar en betydande del av deras budget.

2.3. Tendens i fråga om jordbruksmarknaderna och livsmedelspriser

Det kraftiga prisfallet på jordbruksråvaror under de senaste månaderna förväntas leda till att inflationen i fråga om livsmedelspriser sjunker och att livsmedelsprisernas påverkan på den totala inflationen minskar under de närmaste två åren. Påverkan från inflationen i fråga om livsmedelspriser på den totala inflationen i EU förväntas normaliseras under 2009 och uppgå till cirka 0,6 procentenheters påverkan det året och till 0,5 procentenheter under 2010.

Det råder visserligen stor osäkerhet om prisutvecklingen, men strukturella faktorer som tillväxten i fråga om den globala livsmedelsefterfrågan, utvecklingen av nya avsättningsmöjligheter samt den långsiktiga minskningen i tillväxttakten för livsmedelsgrödor kommer förmodligen att hålla priserna uppe på medellång sikt. Detta kommer att stimulera en ökad livsmedelsproduktion, även i utvecklingsländerna. Priserna förväntas också fluktuera kraftigare än under de senaste årtiondena, eftersom lagernivåerna är relativt låga. Följaktligen kan större ändringar av utbud och efterfrågan snabbt leda till högre prisvolatilitet.

För att underlätta jordbrukares svar på mer föränderliga marknadsvillkor krävs förbättrad kapacitet att anpassa produktionen genom ökad marknadsorientering tillsammans med tillräckliga skyddsnät. Genom att besluta om den så kallade hälsokontrollen av reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har Europeiska unionen tagit ett bestämt steg i den riktningen, främst genom att avskaffa uttaget av jordbruksmark, genom att gradvis fasa ut mjölkkvoterna och genom att omvandla marknadsintervention till ett äkta skyddsnät. Genom dessa åtgärder får jordbruksproducenter hjälp att anpassa sig bättre till marknadssignaler och dra nytta av nya möjligheter.

2.4. Ökning av den globala produktionen och avlägsnande av handelshinder

För att återställa balansen mellan det globala utbudet och efterfrågan på livsmedel, bör jordbruksproduktionen reagera på signaler från marknaden och en öppen handelspolitik bör eftersträvas. De restriktioner på jordbruksexport som vissa länder införde förra året gjorde mer skada än nytta, eftersom de förvanskade marknadssignalerna och inte uppmuntrade jordbrukare att öka produktionen för att möta den ökade efterfrågan. Doha-rundan i WTO:s handelsförhandlingar innehåller löfte om att öppna jordbruksmarknaderna för utvecklingsländerna. EU är fortfarande besluten att uppnå en överenskommelse om ett ambitiöst och välavvägt resultat av utvecklingsagendan från Doha och kommer att arbeta konstruktivt för att förverkliga det målet.

För att öka produktionspotentialen i utvecklingsländer måste man förbättra företagsvillkoren för jordbrukare, vilket kan ske genom bättre tillgång till krediter, insatsvaror och information. För det krävs investeringar i infrastruktur på landsbygden, reformer av jordbrukspolitiken, av institutioner och av markförvaltning. Om livsmedelsförsörjningen ska tryggas på lång sikt, krävs en hållbarare användning av mark och vatten, samt att man inför jordbruksmetoder som är anpassade till ett föränderligt klimat. Om utbudet av jordbruksprodukter ska hålla jämna steg med den långsiktiga globala efterfrågan, behövs fler insatser för att öka jordbrukets produktivitetstillväxt, vilket bland annat kan ske genom förstärkning av jordbruksforskning och –innovation. EU:s utvecklingsstöd kommer att riktas mot sådana insatser i utvecklingsländerna, vilket på medellång och lång sikt förväntas förstärka utbudssidan.

Europeiska kommissionen har också tagit ett tungt initiativ genom att föreslå att det inrättas en snabbinsatsmekanism på en miljard euro[2]. Mekanismen, som förväntas antas av rådet och Europaparlamentet under de närmaste veckorna, är i första hand inriktad på att på kort och medellång sikt stödja utbudssidan inom jordbruket i utvecklingsländerna.

3. VILKEN ROLL SPEKULATION KRING PRISERNA PÅ JORDBRUKSRÅVAROR KAN SPELA

Under det senaste årtiondet har de finansiella marknaderna för jordbruksråvaror uppvisat en oöverträffad tillväxt tack vare ökad likviditet, ökat deltagande, konsolidering samt framväxten av nya börser och nya plattformar för elektronisk handel. Samtidigt har det tillkommit fler strategier inom råvaruhandeln och nya derivatprodukter har utvecklats. Intresset från investerarna för dessa derivat har ökat under tiden.

På marknaderna för jordbruksråvaruterminer finns följande två huvudkategorier aktörer: kommersiella aktörer, som är huvudaktörer vid handel med den underliggande fysiska varan, och finansiella investerare, exempelvis hedgefonder, investeringsfonder och nationella placeringsfonder. Även om spekulationer som baseras på faktiska marknadsförhållanden kan underlätta riskhantering och prisbildning, har den betydande ökningen av verksamhet från icke-kommersiella aktörer under de senaste åren ökat risken för spekulativa bubblor på marknaderna för jordbruksråvaruterminer.

Sedan början av 2006 har investeringarna ökat kraftigt på dessa marknader, vilket illustreras av det totala antalet utestående terminskontrakt hos marknadsaktörer. Förutom uppgången på

---

[2] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en snabbinsatsmekanism för att hantera de kraftigt stigande livsmedelspriserna i utvecklingsländerna, KOM(2008) 450.

derivatmarknaderna för råvaror har det sedan 2007 skett en markant ökning (cirka 30 %) av derivathandeln på OTC-marknaden, som kännetecknas av mindre insyn än verksamheten på börserna för jordbruksråvaror. De ökade inflödena på jordbruksråvarumarknaden kan återspegla att investerare drar sig tillbaka från andra marknader, främst i fråga om strukturerade produkter. Tillbakadragandet tilltog markant när den finansiella krisen inleddes i mitten av 2007. På liknande vis kan den senaste tidens hastiga investeringsnedgång på jordbruksråvarumarknaden vara ett tecken på att spekulationsbubblan var på väg att spricka när investerare tvingades hitta ytterligare likvida medel i kölvattnet av den allmänna finanskrisen.

Med tanke på att det rör sig om en kort period kan man dock bara hitta en svag koppling mellan de ökande terminspriserna och spotpriserna. En noggrann granskning av spridningen av spotpriser och 12-månaders terminspriser ger inga klara belägg för att ökande terminspriser skulle dra upp spotpriserna.

Under de senaste åren har skillnaderna mellan spot- och terminspriser för vissa råvaror (främst vete, soja och majs) varit avsevärda, vilket kan ha försvårat för kommersiella aktörer att använda terminsmarknader för traditionell hedgefondverksamhet. Detta leder till frågetecken om marknadens effektivitet i fråga om prisbildning och möjligheter för hedgefonder.

Även om de kraftigt ökande råvarupriserna och investeringsökningen på de närliggande derivatmarknaderna är ett slående sammanträffande, ger inte de analytiska beläggen stöd för att spekulationer påverkat prisbildningen i någon större utsträckning. Det är därför lämpligt att fortsätta övervaka marknaderna för jordbruksråvaror under den närmaste tiden och undersöka hur man kan undvika överdriven volatilitet och framväxandet av stora spekulativa positioner med tanke på de skador de kan förorsaka. Kommissionen avser att mot denna bakgrund undersöka möjligheten till lagstiftning på området.

4. LIVSMEDELSKEDJANS FUNKTIONSSÄTT

Den globala utvecklingen av utbud och efterfrågan har varit en av de viktigaste faktorerna bakom den snabba prisökningen på livsmedel. Även problem i fråga om grad av konkurrens eller reglering när det gäller livsmedelskedjan kan ha spelat en stor roll. I dagens ekonomiska läge är det därför särskilt viktigt att analysera hur man kan få livsmedelskedjan att fungera bättre och få ökade kunskaper om hur råvarupriserna är kopplade till producent- och konsumentpriser. Härigenom kan man hitta lämpliga åtgärder för att förbättra både konsumenternas köpkraft och de inblandade sektorernas konkurrenskraft.

Livsmedelskedjan kopplar ihop tre ekonomiskt viktiga sektorer: jordbrukssektorn, livsmedelsindustrin och distributionssektorerna. Dessa sektorer står för 6 % av EU:s mervärde och 12 % av EU:s sysselsättning. Eftersom livsmedelsindustrin och distributionssektorn är så intimt sammankopplade med övriga sektorer kan en dåligt fungerande livsmedelskedja få kraftiga återverkningar. Den låga produktionstillväxten i dessa sektorer jämfört med USA antyder att det finns utrymme för att förbättra effektiviteten. En sådan förbättring skulle kunna bli verklighet tack vare en proaktiv konkurrenspolitik, som för närvarande diskuteras inom högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft[3]. Konkurrenspolitiken kan omfatta forsknings- och innovationspolitik med finansiering från gemenskapens ramprogram.

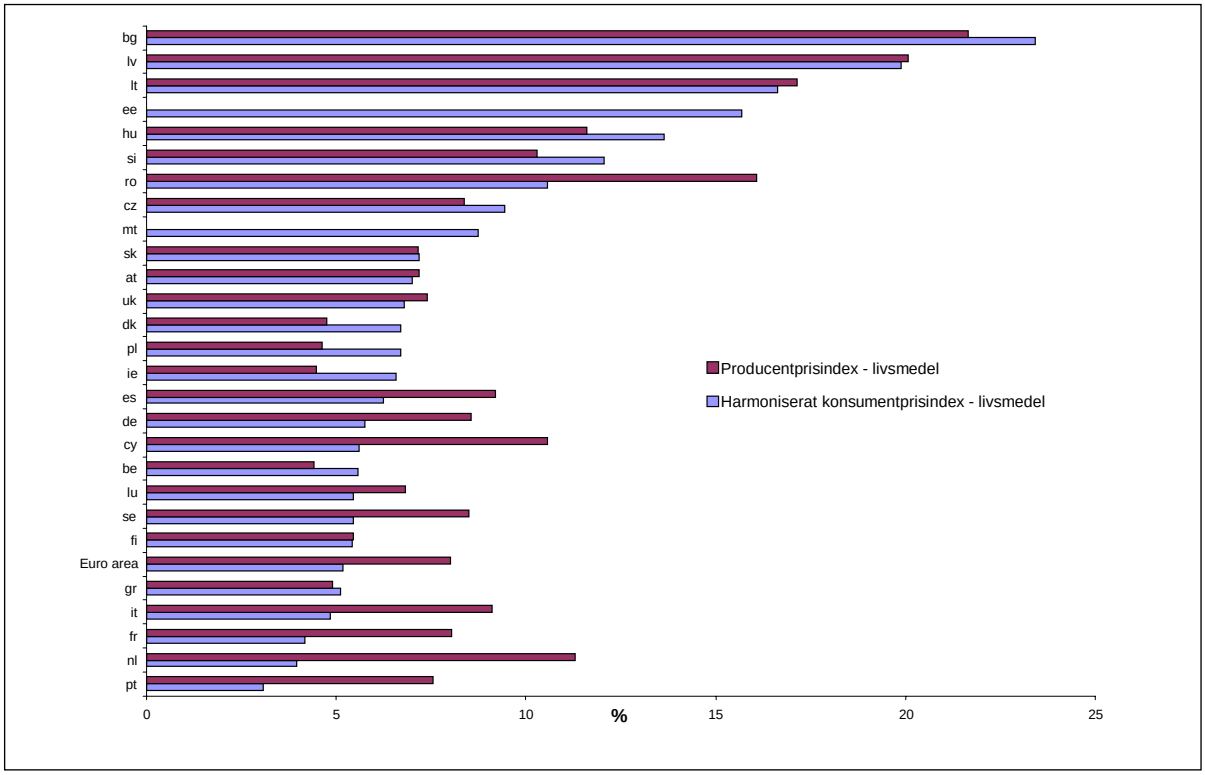
---

[3] Högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft, som samlar representanter från kommissionen, medlemsstaterna, Europaparlamentet, livsmedelsindustrin, jordbrukssektorn, grossister

De chocker de höjda priserna på jordbruksråvaror och energi ledde till har kanaliserats på olika sätt i medlemsstaterna, vilket framgår av att prisökningarna på livsmedel varit olika i länderna. Det tyder också på att EU:s livsmedelsmarknad fortfarande är fragmenterad. I Frankrike, Polen och Förenade kungariket var ökningen av livsmedelpriserna ungefär lika stora som prisökningen på insatsvaror, dock med en viss tidsförskjutning. I övriga stora EU-länder däremot blev ökningen inte lika kraftig, vilket kan återspegla förhandlingsförmågan hos vissa livsmedelsproducenter.

Om man tittar på marknadsled nedströms, har generellt sett höjda producentpriser överförts till konsumentpriser snabbare i de nya medlemsstaterna. I de flesta euroländer började prisökningar i konsumentledet släpa efter producentpriserna från och med 2007 (se figur 1). Detta skulle kunna vara en indikation på att konkurrenstrycket bland livsmedelsgrossister i euroområdet absorberade vissa av ökningarna av producentpriserna. Liknande skillnader kan noteras när det gäller hur snabbt priserna anpassat sig nedåt. I euroländer verkar livsmedelspriserna ha sjunkit relativt snabbt efter den senaste nedgången i jordbrukspriser, medan priserna i de nya medlemsstaterna inte förändrats lika snabbt.

Figur 1: Förändring av livsmedelspriser i konsument- och produktionsled



Källa: Eurostat. Augusti 2007 – juli 2008 (förändring under året).

Skillnader mellan regelverket i olika länder tycks också ha bidragit till fragmenteringen av den inre marknaden längs livsmedelskedjan och hämmat dess funktion. I synnerhet kan inträdeshinder för större detaljhandlare ha tenderat att skapa ett prisgolv som begränsar priskonkurrensen och ökar kostnaderna för lagerhanteringen, även om syftet med den typen

och konsumenter, inrättades genom ett kommissionsbeslut den 28 april 2008. Gruppens uppgift består av att undersöka frågor som påverkar konkurrenskraften för gemenskapens livsmedelsindustri, både i dagsläget och i framtiden. Gruppen ska vidare utarbeta sektorsspecifika rekommendationer riktade till beslutsfattare på gemenskapsnivå.

av bestämmelser i första hand varit att avskräcka från underprissättning som missgynnar mindre marknadsaktörer. Regleringar av affärstider ökar också detaljisternas kostnader genom att begränsa möjligheten att sälja produkterna och medföra högre operativa kostnader och logistik- och infrastrukturkostnader för större försäljningsställen. Man måste dock hålla i minnet att dessa olika bestämmelser kan ha utformats för att uppnå andra mål som inte får ignoreras vid bedömningen av deras allmänna effekter.

När man tittar på konkurrensmiljön har företagen i de olika sektorerna längs livsmedelskedjan olika förhandlingsposition beroende på produktkategori. Livsmedelsproducenter som tillhandahåller (internationella) märkesprodukter har en starkare förhandlingsposition gentemot detaljisterna, på grund av dessa produkters ”måste ha”-status. Producenter av icke-differentierade produkter – där varumärkesmedvetenheten inte är så hög, brukar ha en betydligt svagare position.

Skillnaden i förhandlingsstyrka mellan jordbruksproducenterna och resten av livsmedelskedjan har pressat producenternas marginaler i jordbrukssektorn. Som en reaktion på detta har jordbruksproducenterna utvecklat en mängd olika strategier, som att skapa producentgrupper och kooperativ, ingå kontraktsarrangemang med bearbetningsföretag och detaljister och utveckla kvalitetsprodukter med högt mervärde – t.ex. genom att delta i frivilliga certifieringssystem. Dessa system hjälper producenterna komma till rätta med den asymmetriska förhandlingsstyrkan i livsmedelskedjan, men gagnar även konsumenterna och miljön. Bristen på ömsesidigt erkännande mellan en del av sådana system som krävs av detaljisterna kan ge upphov till inträdeshinder om det blir för ekonomiskt och administrativt betungande att gå med i flera system, särskilt för småskaliga producenter.

Hela livsmedelskedjan håller på att konsolideras. Produktionen i några livsmedelsberedningssektorer, som bearbetade produkter av frukt och grönsaker, är fortfarande väldigt spridd. I andra sektorer, som stärkelse, socker och mjölkprodukter, är den mer koncentrerad. Detaljhandeln domineras allt mer av stora livsmedelsdetaljister och gränsöverskridande detaljhandelskedjor. En konsolidering kan leda till effektivitetsvinster genom stordriftsfördelar, som uppnås genom t.ex. lägre logistikkostnader. Detta kan pressa priserna nedåt.

Samtidigt måste konkurrensmyndigheterna se till att den pågående konsolideringsprocessen inte försämrar konkurrensvillkoren på lokal nivå i tidigare och senare led i livsmedelskedjan på ett sätt som missgynnar konsumenter och företag. Följande metoder kan behöva granskas från fall till fall, och granskningen ska alltid ta hänsyn till sammanhanget:

- Karteller innebär en särskilt allvarlig konkurrensbegränsning. Senare tids erfarenhet visar att karteller kan dyka upp i livsmedelssektorn och att de har varierande geografisk omfattning. Karteller utgör ett mycket allvarligt konkurrensbegränsande beteende, och så fort sådana identifieras bör de högprioriteras av de övervakande organen.
- Antalet *inköpsallianser* inom livsmedelssektorn – liksom storleken på dessa allianser – har ökat avsevärt i hela EU, vilket framför allt livsmedelsproducenterna finner allt mer oroande. Å ena sidan kan sådana överenskommelser medföra effektivitetsvinster tack vare stordriftsfördelar på den inre marknaden. Å andra sidan kan de användas som verktyg som hindrar konkurrenter att få tillgång till viktiga insatsvaror under konkurrenskraftiga villkor och/eller leder till att konkurrenter inleder hemlig samverkan på marknader i senare led.

- På vertikal nivå anses metoder som bygger på prisbindning utgöra en särskilt allvarlig begränsning av konkurrensen. När sådana metoder begränsar köparens möjligheter att bestämma produktens försäljningspris innebär det att distributörerna inte längre kan konkurrera med priset. Detta leder till att priskonkurrensen beträffande ett visst varumärke helt sätts ur spel.
- Andra vertikala överenskommelser kan både främja och begränsa konkurrensen. Några sådana exempel är märkesexklusivitet, som ålägger detaljister att sälja en viss produkt, och vissa metoder för att binda kunderna som innebär att inköpet av en produkt förutsätter inköp av en annan produkt. När det gäller negativa effekter skulle de mest betydande konkurrensriskerna vara att konkurrerande och potentiella leverantörer utestängs från marknaden eller en minskad konkurrens mellan olika varumärken inom samma butik. Detaljisternas ökade användning av egna varumärken för produkter kan leda till att befintliga och potentiella leverantörer utestängs. Detta kan minska varuutbudet och därmed begränsa konsumenternas valfrihet.
- Exklusiva leverantörsavtal, som ålägger leverantörer att sälja de varor som anges i avtalet till endast en köpare, kan leda till att andra köpare/detaljister längs livsmedelskedjan utestängs. Certifieringssystem kan nämnas som ett exempel på sådant som indirekt tvingar leverantörer att sälja till endast en köpare.

Tabell 1 innehåller en översikt över ovannämnda metoder som kan ge upphov till konkurrensproblem.

Tabell 1: Översikt över de viktigaste metoder som kan ge upphov till konkurrensproblem

Metod	Beskrivning	Viktigaste konkurrensrisk
Karteller	Avtal mellan konkurrenter om bland annat prisöverenskommelser, produktionsbegränsning och uppdelning av marknaden	Upprätthåller höga priser och hindrar innovation vilket missgynnar konsumenterna. Karteller utgör en mycket allvarlig begränsning av konkurrensen
Inköpsavtal	Avtal mellan konkurrerande inköpare om gemensamma inköp av vissa varor	Under vissa villkor, ett verktyg för att hindra konkurrenter från att få tillgång till viktiga varor enligt konkurrenskraftiga villkor; hemlig samverkan mellan konkurrenter på marknader i senare led
Prisbindning	Begränsning av köparens möjlighet att bestämma försäljningspriset till slutkonsumenterna	Minskad priskonkurrens
Avtal om försäljning av ett enda varumärke	Skyldighet eller incitamentsystem som innebär att köparen köper i princip allt denne behöver på en viss marknad från en enda leverantör, under viss tid	Eventuell begränsning av konkurrensen mellan olika varumärken i samma butik och/eller utestängning av konkurrerande och potentiella leverantörer från marknaden
Privata varumärkesprodukter	Produkter tillverkade av tredje part i senare led i livsmedelskedjan som säljs under detaljistens varumärke	Eventuell utestängning av konkurrerande produkter från leverantörer; begränsning av konkurrensen mellan olika varumärken i samma butik

Kopplingsförbehåll	Inköpet av en produkt (den produkt som styr kopplingsförbehållet) förutsätter inköp av en annan produkt (den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet)	Eventuell utestängning av den produkt som omfattas av kopplingsförbehållet och indirekt av den produkt som styr det
Exklusiva leverantörsavtal	Direkt eller indirekt skyldighet som innebär att en leverantör måste sälja en vara till endast en köpare	Eventuell utestängning av andra köpare/detaljister
Certifieringssystem	Krav på uppfyllande av ett antal villkor som fastställs av enskilda köpare	Eventuell risk för utestängning av konkurrerande köpare

5. EN FÄRDPLAN FÖR HUR LIVSMEDELSKEDJAN SKA FÖRBÄTTRAS

Det krävs gemensamma insatser på gemenskapsnivå, nationell nivå och lokal nivå för att införa de ramvillkor som krävs för att förbättra livsmedelskedjan. Dessa insatser är nödvändiga för att säkerställa att integreringen och konsolideringen av sektorerna i livsmedelskedjan går hand i hand med rimliga inkomster för jordbruksproducenterna, konkurrenskraftiga priser och förbättrad konkurrenskraft för livsmedelsindustrin samt att de europeiska konsumenterna får ett ökat utbud, rimligare priser och högre kvalitet när det gäller livsmedelsprodukter. Bestämmelser som innehåller omotiverade begränsningar som förhindrar effektivitet och begränsar konkurrensen bör avskaffas.

På grundval av analysen ovan innehåller det här meddelandet ett förslag till färdplan för att förbättra livsmedelskedjans funktion. Färdplanen omfattar en mängd initiativ och bör utvecklas i takt med att kunskaperna om livsmedelskedjan fördjupas. Den bör också förbättras genom omfattande samråd med berörda aktörer. Den föreslagna färdplanen har följande fyra huvuddelar.

5.1. Främjad konkurrenskraft för livsmedelskedjan

En aktiv strategi för konkurrenskraft skulle bidra till att effektivisera livsmedelskedjan. De rekommendationer från högnivågruppen om konkurrenskraften för livsmedelsindustrin som ska läggas fram i början av 2009 kommer att bidra till att förbättra den allmänna konkurrenskraften för livsmedelskedjan och därmed dess förmåga att klara prischocker.

5.2. En kraftfull och enhetlig tillämpning av konkurrens- och konsumentskyddsbestämmelser på livsmedelsmarknaderna av Europeiska kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter

För att kartlägga och ta itu med alla potentiella konkurrensbegränsande metoder som kan leda till störningar av livsmedelskedjan kommer kommissionen inom ramen för Europeiska konkurrensnätverket att föra en kontinuerlig dialog med de nationella konkurrensmyndigheterna för att säkra en enhetlig och väl samordnad tillämpning av konkurrensbestämmelserna i hela EU, vilket gagnar de europeiska konsumenterna. På grundval av analysen av marknadsutvecklingen bör utredningarna inriktas på de begränsningar av konkurrensen och/eller specifika metoder som har störst potential att snedvrida konkurrensen på ett sätt som missgynnar konsumenterna (se tabell 1 för en ej uttömmande lista).

Under en tid då livsmedelspriserna fluktuerar dramatiskt ökar risken för vilseledande priser i marknadsföringen. Konsumenterna kan t.ex. vilseledas av leverantörer som ändrar förpackningsstorlekar eller innehåll för att ge sken av att priset på den berörda produkten inte ändras. Det är särskilt viktigt för konsumenterna att kunna göra en korrekt jämförelse av priset per enhet. De nationella konsumentskyddsmyndigheterna

bör därför särskilt fokusera sin uppmärksamhet på tillämpningen av direktiven om otillbörliga affärsmetoder och om jämförpriser.

5.3. Översyn på nationell nivå och/eller EU-nivå, beroende på vad som är lämpligt, av de bestämmelser som kan påverka livsmedelskedjans funktion på ett negativt sätt

Flera typer av bestämmelser har identifierats som potentiellt problematiska. För det första måste sådana bestämmelser som begränsar tillträdet till marknaden för nya företag granskas ingående och vid behov avskaffas. Miljömålen och de sociala målen måste dock hela tiden beaktas. En sådan granskning kommer att genomföras i samband med övervakningen av detaljistmarknaden och genomförandet av tjänstedirektivet. För det andra bör bestämmelser som begränsar företagens förmåga till priskonkurrens granskas på nationell nivå. För det tredje bör metoder som snedvrider förhållandet mellan leverantörer och detaljister motverkas. Detta gäller t.ex. försenade betalningar, omotiverade eller överdrivna avgifter som leverantörerna får betala för tjänster som tillhandahålls av detaljisterna eller vilseledande erbjudanden för att locka konsumenterna. I detta sammanhang vore det välkommet med uppförandekoder som visar detaljisternas sociala ansvar, och de nationella uppförandekoderna bör ses över. Slutligen, och mer generellt, bör bestämmelserna om affärstider granskas på nationell nivå mot bakgrund av hur de påverkar livsmedelspriserna, och på grundval av samråd mellan arbetsmarknadens parter och med beaktande av de sociala och miljömässiga effekterna.

5.4. Bättre information till konsumenter, myndigheter och marknadsaktörer genom inrättandet av en permanent europeisk övervakning av livsmedelspriserna och livsmedelskedjan

Detta övervakningsverktyg bör inriktas på bristen på öppenhet i prissättningen och förbättra kunskaperna om vilken inverkan bestämmelserna har på livsmedelskedjan.

Den fortsatta övervakningen av producent- och konsumentpriser för utvalda och jämförbara konsumtionsvaror skulle avslöja prisskillnader i Europa och göra det lättare att identifiera fall av marknadsfragmentering. Det tycks saknas tillräckligt jämförbar information om priser och kvalitet som konsumenterna kan utnyttja för att göra bättre underbyggda val. Därför bör man utvärdera och utveckla det projekt som genomförs av Eurostat och de nationella statistikkontoren för att samla in detaljerade uppgifter om konsumentpriser.

Inom ramen för sin marknadsövervakning håller kommissionen på att göra en översyn av bestämmelser som påverkar detaljistmarknadens funktion. De frågor som diskuterats påverkar förmodligen andra delar av detaljistmarknaden än livsmedelssektorn och kommer därför att behandlas mer allmänt. Detaljer om genomförandet av och funktionen för detta övervakningsverktyg kommer att utvecklas under den uppföljning av det aktuella arbetet som görs under 2009. I samband med utvecklingen av det här verktyget bör man beakta tjänster och information som tillhandahålls av befintliga offentliga och privata prisövervakningsorgan, nationella eller internationella.

5.5. Granskning av åtgärder som ska motverka spekulation till skada för kommersiella aktörer på marknaderna för jordbruksvaror

Kommissionen anser att de effekter som överdriven spekulation har på livsmedelspriserna måste motverkas. Kommissionen anser särskilt att en sådan volatilitet som den som iakttagits de senaste månaderna varken gagnar producenter

eller konsumenter. Därför kommer kommissionen tillsammans med tillsynsmyndigheter för råvarumarknaderna och i nära kontakt med andra tillsynsmyndigheter utanför EU (i synnerhet i USA där den viktigaste handeln sker) att granska vilka åtgärder man kan vidta för att minska prisvolatiliteten på marknaderna för jordbruksvaror. I detta sammanhang kommer kommissionen att, såsom lämpligt, beakta resultaten från den pågående djupgående granskningen av den tillsyns- och lagstiftningsram som tillämpas på alla betydande aktörer på den finansiella marknaden, även hedgefonder och *private equity*, med särskild fokus på kapitalkrav, riskhantering och öppenhet. Kommissionen kommer att lägga fram lämpliga initiativ före sommaren 2009.

6. SLUTSATS

De dramatiska fluktuationerna i priset på jordbruksråvaror och livsmedel i en tid som präglas av stor osäkerhet om de ekonomiska framtidsutsikterna, visar att det är nödvändigt att förbättra den europeiska livsmedelskedjans funktion så att den blir effektivare och mer konkurrenskraftig. Bättre lagstiftning och en kraftfull och enhetlig tillämpning av konkurrens- och konsumentskyddsbestämmelserna kommer att bidra till att begränsa prisökningarna på ett sätt som gagnar de europeiska konsumenterna, särskilt hushåll med små inkomster. Det kommer också att bidra till att motverka den nuvarande fragmenteringen av livsmedelskedjan och undanröja konstlade hinder för producenters marknadsinträde, och därmed hjälpa de europeiska konsumenterna att dra nytta av största möjliga utbud av högkvalitativa livsmedel. Detta kan också bidra till att skapa en bättre balans i livsmedelskedjan vad gäller förhandlingsposition.

I det här meddelandet föreslås en färdplan som ska genomföras både i medlemsstaterna och på EU-nivå med aktivt deltagande av alla berörda aktörer. På grundval av detta arbetsprogram och de därmed sammanhängande åtgärderna kommer kommissionen att granska möjligheterna att vidta ytterligare åtgärder och föreslår att Europeiska rådet tar upp den här frågan igen i december 2009.

För att skapa bättre jämvikt mellan det globala utbudet och den globala efterfrågan när det gäller livsmedel bör man stärka insatserna för att främja forskning och innovation inom jordbruket och för att öppna internationella marknader. En förbättrad kapacitet att justera jordbruksproduktionen genom ökad marknadsorientering och ändamålsenliga skyddsnät är avgörande för jordbrukarnas anpassning till mer föränderliga marknadsvillkor. Europeiska unionen har genom att anta hälsokontrollen av den gemensamma jordbrukspolitiken tagit några avgörande steg i denna riktning, och det kommer att hjälpa jordbruksproducenterna att anpassa sig bättre till marknadssignaler och utnyttja nya möjligheter. Osäkerheten ifråga om hur priserna på jordbruksråvaror kommer att utvecklas gör att en kontinuerlig övervakning av marknadernas beteende och prestanda kommer att krävas under den närmaste framtiden.