KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 28.10.2009
KOM(2009) 591 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern

{SEK(2009) 1445}
{SEK(2009) 1446}
{SEK(2009) 1447}
{SEK(2009) 1448}
{SEK(2009) 1449}
{SEK(2009) 1450}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette in Europa verbessern

1. EINLEITUNG

In den vergangenen Jahren ist es entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette zu erheblichen Preisfluktuationen gekommen. Von Mitte 2007 bis Mitte 2008 stiegen die Agrarrohstoffpreise drastisch an, was wiederum einen Anstieg der Lebensmittelpreise und generell ein höheres Inflationsniveau zur Folge hatte. Danach fielen die Preise vieler Rohstoffe wieder auf ein Niveau, das dem Stand vor dem rapiden Preisanstieg entspricht oder sogar darunter liegt. Die Verbraucherpreise für Lebensmittel kletterten dagegen weiter in die Höhe. Hier setzte erst im Mai 2009 ein Rückgang ein. Dies wirft gewisse Fragen hinsichtlich der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette auf. Die Preisänderungen hatten nicht nur erhebliche Härten für die landwirtschaftlichen Erzeuger zur Folge, sondern gingen auch zu Lasten der Verbraucher.

Die Lebensmittelversorgungskette verbindet drei wichtige Bereiche der europäischen Wirtschaft – den Agrarsektor, die nahrungsmittelverarbeitende Industrie und den Lebensmitteleinzelhandel –, auf die zusammen genommen über 5 % der Wertschöpfung und 7 % der Beschäftigung in Europa entfallen. Darüber hinaus hat die Leistungsfähigkeit der Lebensmittelversorgungskette unmittelbare Konsequenzen für alle europäischen Bürger, da Lebensmittel 16 % der Ausgaben der europäischen Privathaushalte ausmachen. Die Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette gewinnt für die Erholung von der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise zunehmend an Bedeutung. Hohe Lebensmittelpreise geben Anlass zur Sorge, da sie die Einkommen der Privathaushalte belasten, und dies gerade jetzt, zu einem Zeitpunkt, zu dem ein Anstieg des Verbrauchs vonnöten wäre. Die hohen Verbraucherpreise treffen in besonderem Maße die sozial schwachen Haushalte, die einen wesentlich höheren Anteil ihres Einkommens für Lebensmittel aufwenden. Auf längere Sicht ist eine besser funktionierende Lebensmittelversorgungskette von zentraler Bedeutung nicht nur für die Verbraucher, sondern auch für die Gewährleistung einer tragfähigen Verteilung der Wertschöpfung entlang der gesamten Kette und damit für die Stärkung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Soll bei Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung eine Eskalation der Lebensmittelpreise vermieden werden, sind Verbesserungen dringend erforderlich.

Die Kommission verfolgt die Preisentwicklung bei Lebensmitteln im Rahmen der Marktüberprüfung, die sie im November 2007 im Kontext der Binnenmarktüberprüfung[1] in Angriff genommen hat mit dem Ziel, ein politisches Instrumentarium bereitzustellen, das es ermöglicht, die ermittelten Ursachen der Marktfehlfunktionen zu beheben. Im Dezember 2008 hat die Kommission einen Zwischenbericht mit dem Titel „Lebensmittelpreise in Europa“ veröffentlicht. Darin hat sie in Form eines „Fahrplans“ die grundsätzliche Ausrichtung

[1] Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen „.Implementing the new methodology for product market and sector monitoring“ (SEK(2007)1517), vorgelegt zusammen mit der Mitteilung der Kommission „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts (KOM(2007) 724).

künftiger politischer Maßnahmen umrissen.[2] Die vorliegende Mitteilung folgt den Vorgaben des Fahrplans und nennt konkrete politische Initiativen. Damit bildet sie den Abschluss der Marktüberprüfung im Bereich der Lebensmittelversorgungskette.[3]

Die Mitteilung ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden die Zusammenhänge zwischen Agrarrohstoffpreisen und Änderungen bei den Lebensmittelpreisen dargestellt. In Abschnitt 3 werden die größten Herausforderungen aufgezeigt, die sich in Bezug auf die Lebensmittelversorgungskette stellen, und einige politische Initiativen umrissen, mit denen diese Herausforderungen angegangen werden können. In Abschnitt 4 werden die nächsten Schritte beschrieben, die die Kommission zur Umsetzung dieser Initiativen unternehmen wird. Abschnitt 5 enthält die Schlussfolgerungen.

2. JÜNGSTE PREISENTWICKLUNGEN

In der zweiten Jahreshälfte 2007 und zu Beginn des Jahres 2008 war ein rapider Anstieg der Agrarrohstoffpreise zu verzeichnen.[4] Als eine Folge hiervon setzte auch ein Anstieg der Erzeuger- und der Verbraucherpreise bei den Lebensmitteln ein, der sich allerdings langsamer vollzog. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Agrarrohstoffpreise lediglich einen geringen Teil der Lebensmittelproduktionskosten insgesamt ausmachen[5] und dass – wie Beobachtungen zeigen – auf den wettbewerbsintensivsten Märkten Lebensmittelverarbeitungsbetriebe und Lebensmitteleinzelhandel einen Teil des Preisanstiegs absorbiert haben.

Im zweiten Quartal 2008 setzte ein Preisverfall bei den Agrarrohstoffen ein. Im Gegensatz zu den Argarrohstoffpreisen stiegen die Erzeugerpreise bis zum vierten Quartal 2008 weiter an, während bei den Verbraucherpreisen erst seit kurzem ein Rückgang zu verzeichnen ist. Des Weiteren ist festzustellen, dass der Rückgang der Erzeuger- und Verbraucherpreise im Vergleich zum Rückgang der Agrarrohstoffpreise relativ gering ausfällt (siehe Abbildung 1). Die lebenmittelverarbeitende Industrie und der Einzelhandel reagierten auf den Verfall der Agrarrohstoffpreise langsamer und schwächer als auf den Preisauftrieb im Jahr 2007. Diese Diskrepanz wirkt sich negativ auf die Lebensmittelversorgungskette aus, da Preissenkungen nicht an die Verbraucher weitergegeben werden und die Erholung der Agrarrohstoffpreise zum Teil durch eine nachlassende Nachfrage nach Lebensmitteln zunichte gemacht wird.

---

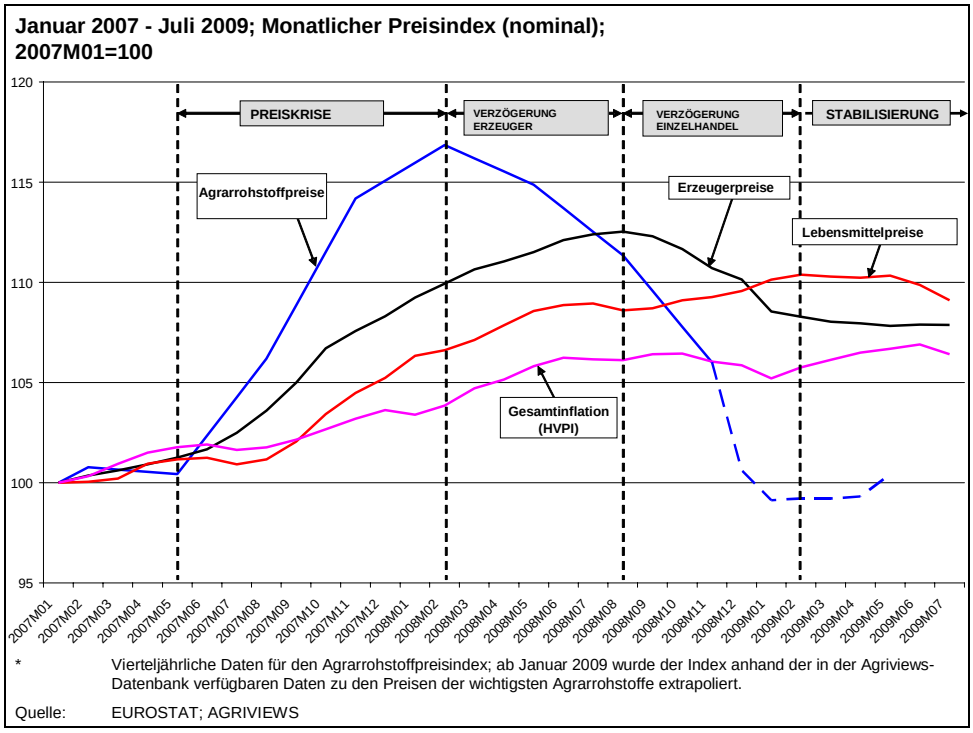
2 Mitteilung der Kommission „Lebensmittelpreise in Europa“ (KOM(2008) 821) und zugehörige Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen.

3 Die dieser Mitteilung zugrunde liegenden fachlichen Analysen werden in einer Reihe von sechs begleitenden Arbeitsdokumenten der Kommissionsdienststellen veröffentlicht.

4 Die Entwicklung der Agrarrohstoffpreise wurde in der Mitteilung „Lebensmittelpreise in Europa“ aus dem Jahr 2008 im Einzelnen beschrieben.

5 Der Anteil der Agrarrohstoffe an den Lebensmittelpreisen geht immer weiter zurück.

Abbildung 1: Jüngste Preisentwicklungen entlang der Lebensmittelversorgungskette, EU-27



Die unterschiedliche Preisentwicklung bei Rohstoffen und Lebensmitteln und die asymmetrische Reaktion der Lebensmittelpreise auf Fluktuationen bei den Rohstoffpreisen sind zum Teil auf strukturelle Schwächen des Systems zurückzuführen, wie etwa auf die Zahl der entlang der Lebensmittelversorgungskette operierenden Intermediäre und auf die Wettbewerbsstruktur auf bestimmten Stufen der Kette. Zudem tragen weit verbreitete Ungleichgewichte zwischen den Verhandlungspositionen der Vertragsparteien das Ihre dazu bei, dass sich die Preisweitergabe innerhalb der Kette relativ langsam und nur in begrenztem Umfang vollzieht. Aufgrund der langsamen Weitergabe von Preisänderungen verzögern sich erforderliche Anpassungsmaßnahmen und setzten sich Marktineffizienzen auf allen Stufen der Kette fort. Solche Ineffizienzen können die Preisvolatilität auf den Märkten für Agrarrohstoffe noch weiter verschärfen. Daher hält es die Kommission angesichts der jüngsten Preisentwicklungen für dringend geboten, die Umsetzung konkreter politischer Initiativen im Einklang mit den im Fahrplan vom Dezember 2008 vorgegebenen Orientierungen in Angriff zu nehmen.

3. BEWÄLTIGUNG DER GRÖSSTEN HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE EUROPÄISCHE LEBENSMITTELVERSORGUNGSKETTE

Die Lebensmittelversorgungskette verknüpft wichtige, ganz unterschiedliche Bereiche der europäischen Wirtschaft, die für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen, für die Umwelt und nicht zuletzt für die Gesundheit der europäischen Bürger von zentraler Bedeutung sind. In mancher Hinsicht funktioniert die Kette gut: Sie liefert den europäischen Verbrauchern Lebensmittel hoher Qualität zu erschwinglichen Preisen, sie gewährleistet die Sicherheit und Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln und sie hat eine breite Palette äußerst wettbewerbsfähiger, innovativer wie auch traditioneller Erzeugnisse zu bieten, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU. Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum entlang

der Lebensmittelversorgungskette bleiben jedoch seit 1995 hinter der EU-Wirtschaft insgesamt zurück[6], zudem sehen sich die einzelnen Bereiche der Lebensmittelversorgungskette einem verschärften internationalen Wettbewerb ausgesetzt, und schließlich zeugen die jüngsten Entwicklungen bei den Lebensmittelpreisen von einer mangelnden Widerstandsfähigkeit gegen Agrarpreisschocks.

Die Kommission arbeitet mit den Interessengruppen zusammen, um zu einem besseren Verständnis der zentralen Herausforderungen zu gelangen, die sich im Bereich der Lebensmittelversorgungskette stellen, und um geeignete, konkrete politische Maßnahmen festzulegen, die mit dem Fahrplan vom Dezember 2008 in Einklang stehen. Wenngleich die Lebensmittelversorgungskette sehr heterogen ist und die Akteure je nach Teilsektor und Mitgliedstaat mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind, konnten doch drei Prioritäten bestimmt werden, die für die gesamte Kette gleichermaßen relevant sind: 1) Förderung nachhaltiger marktbasierter Beziehungen zwischen den Akteuren der Lebensmittelversorgungskette; 2) Erhöhung der Transparenz entlang der gesamten Kette zur Förderung des Wettbewerbs und Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen Preisvolatilität; 3) Förderung der Integration und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Lebensmittelversorgungskette in allen Mitgliedstaaten.

3.1. Förderung nachhaltiger, marktbasierter Beziehungen zwischen den Akteuren der Lebensmittelversorgungskette

Die Lebensmittelversorgungskette ist durch eine hohe Diversität der Akteure, die sie miteinander verbindet, gekennzeichnet: Landwirte, Lebensmittelproduzenten, Börsenhändler, Großhändler und Einzelhändler. Im Lebensmittelsektor sind sowohl Großunternehmen als auch kleine und mittlere Unternehmen tätig – als Wettbewerber, Lieferanten oder Kunden. Die Beziehungen zwischen ihnen sind häufig von Schwierigkeiten belastet, die verhindern, dass die Kette ihr volles Potenzial entfaltet. Eine wichtige Erkenntnis der einschlägigen Analysen, die unter Einbindung der Interessengruppen und der nationalen Wettbewerbsbehörden durchgeführt wurden, ist die Notwendigkeit, eine klare Unterscheidung zu treffen zwischen Problemen, die potenziell unlautere Handelspraktiken – bedingt durch Ungleichgewichte zwischen den Verhandlungspositionen der Vertragspartner – betreffen, und Problemen, die wettbewerbswidrige Praktiken betreffen.

3.1.1. Verhandlungsmacht und potenziell unlautere Handelspraktiken

Innerhalb der Lebensmittelversorgungskette bestehen zwischen den Vertragspartnern üblicherweise erhebliche Ungleichgewichte hinsichtlich der Verhandlungsmacht. Einige Akteure sehen hierin ein gravierendes Problem. Die Asymmetrie der Verhandlungspositionen kann unlautere Handelspraktiken zur Folge haben, wenn größere und mächtigere Akteure versuchen, vertragliche Vereinbarungen zu diktieren, die ihnen zum Vorteil gereichen – sei es aufgrund besserer Preise oder aufgrund besserer Bedingungen. Zu diesen Praktiken, die an jeder Verbindungsstelle zwischen den Gliedern der Kette vorkommen können, zählen beispielsweise Zahlungsverzug, einseitige Vertragsänderungen, Ad-hoc-Änderungen von Vertragsbedingungen oder Vorabzahlungen als „Eintrittsgebühr“ für die Aufnahme von Verhandlungen. In der Kette der unverarbeiteten Lebensmittel haben es kleine landwirtschaftliche Betriebe und Kooperativen häufig mit größeren Abnehmern – Lebensmittelproduzenten, Großhändlern oder Einzelhändlern – zu tun. Innerhalb der Kette

---

[6] Seit 1995 liegt der durchschnittliche jährliche Wertschöpfungszuwachs der Lebensmittelversorgungskette in der EU um 2 % unter dem durchschnittlichen Wachstum.

der verarbeiteten Lebensmittel schließen zum einen kleine nahrungsmittelverarbeitende Betriebe Verträge mit üblicherweise großen Einzelhändlern, was für die betreffenden Betriebe häufig die einzige Marktzugangsmöglichkeit ist. Zum anderen können große multinationale Lebensmittelproduzenten auch insofern eine erhebliche Verhandlungsmacht haben, als sie Markenprodukte anbieten, auf die die Einzelhändler angewiesen sind.

Vertragliche Ungleichgewichte, die aus ungleichen Verhandlungspositionen resultieren, wirken sich negativ auf die Lebensmittelversorgungskette aus, da kleinere, aber effiziente Akteure u. U. gezwungen sind, Rentabilitätseinbußen hinzunehmen, wodurch sie in ihren Möglichkeiten beschränkt werden, in eine höhere Produktqualität und eine Innovation der Produktionsprozesse zu investieren, und entsprechende Anreize verlorengehen. Eine bessere Kenntnis der vertraglichen Rechte und ein entschiedeneres Vorgehen gegen unfaire Vertragspraktiken könnten derartige Situationen vermeiden helfen. Akteure mit eingeschränkter Verhandlungsmacht sind nämlich häufig nicht ausreichend über ihre Rechte informiert. Außerdem zögern sie unter Umständen, bestimmten Vertragsklauseln zu widersprechen, weil sie befürchten, den gesamten Auftrag zu verlieren.

Somit ist es erforderlich, Vertragspraktiken und deren Zusammenhang mit asymmetrischen Verhandlungspositionen innerhalb der Lebensmittelversorgungskette besser zu verstehen und eingehend zu analysieren, da sie – in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation – Benachteiligungen und Ineffizienzen zur Folge haben können.

3.1.2. Marktmacht und potenziell wettbewerbswidrige Praktiken

Inwieweit Lieferanten und/oder Abnehmer in der Lage sind, ihre Marktmacht in einer Weise auszuüben, die den Wettbewerb zum Nachteil der Verbraucher verfälscht, hängt in erster Linie von der Art der Versorgungskette und von den Marktbedingungen vor Ort ab. Da es sich im Lebensmittelsektor zumeist um nationale oder lokale Märkte handelt, arbeitet die Kommission in diesem Bereich eng mit den nationalen Wettbewerbsbehörden zusammen. Dies geschieht im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (ECN).

Ein Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist, dass die nationalen Wettbewerbsbehörden Einzelfallprüfungen wie auch umfassenderen Untersuchungen der Lebensmittelmärkte die inzwischen gebührende Priorität einräumen. Alles in allem haben diese Maßnahmen zu einem wesentlich besseren Verständnis der Funktionsweise dieses so wichtigen Wirtschaftssektors beigetragen. Darüber hinaus haben es verschiedene Untersuchungen ermöglicht, eine beträchtliche Zahl gravierender Verstöße festzustellen, wie etwa Fälle von Kartellbildung oder Verkaufspreisbindung. Den entsprechenden Verstößen wurde durch Unterlassungsanordnungen, gegebenenfalls in Kombination mit empfindlichen Geldstrafen, unverzüglich Einhalt geboten.

Im Einklang mit ihrer Mitteilung vom Dezember 2008[7] hat die Kommission des Weiteren geprüft, welche Bedeutung bestimmten Geschäftspraktiken mit Blick auf ihre Eintrittswahrscheinlichkeit und ihres wettbewerbsschädigenden Potenzials innerhalb der entsprechenden Lebensmittelversorgungsketten zukommt. Dabei gelangte man zu der Einschätzung, das neben der Kartellbildung im klassischen Sinne und Verkaufspreisbindungen weitere Praktiken besondere Beachtung seitens der Wettbewerbsbehörden verdienen, so etwa gemeinsame Vertriebsvereinbarungen, Produktkopplung und -bündelung, gemeinsame Einkaufsvereinbarungen (Einkaufsallianzen)

[7] Mitteilung der Kommission „Lebensmittelpreise in Europa“ (KOM(2008) 821).

oder die zunehmende Verwendung von Eigenmarken. Bei derartigen Praktiken sind eine sorgfältige Abwägung der effizienzsteigernden Wirkung einerseits und potenziell wettbewerbswidriger Effekte andererseits geboten. Eine pauschale Verallgemeinerung ist hier nicht möglich, und die nationalen Wettbewerbsbehörden stimmen dahingehend überein, dass eine Einzelfallanalyse auf der Grundlage der spezifischen Marktbedingungen vor Ort erforderlich ist, um eine etwaige Beeinträchtigung des Wettbewerbs festzustellen.

Zur Förderung nachhaltiger, marktbasierter Beziehungen zwischen den Akteuren der Lebensmittelversorgungskette …

1. **sind nach Auffassung der Kommission Maßnahmen erforderlich, um unfaire Vertragspraktiken zwischen den Wirtschaftsakteuren entlang der Lebensmittelversorgungskette zu beseitigen**.

   1.1. **Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinarbeiten**, die vertraglichen Beziehungen auf eine sicherere Grundlage zu stellen, damit die Vertragsparteien unter Wahrung ihrer Vertragsfreiheit die Vorteile des Binnenmarkts in vollem Umfang nutzen können. Dies erfordert

   – **den Austausch von Informationen über Vertragspraktiken**, einschließlich einer Klärung der vertraglichen Rechte sowie der Rechtmäßigkeit und Fairness gängiger Vertragsklauseln,

   – **die Durchführung von Sensibilisierungskampagnen** zur Aufklärung der Akteure über ihre vertraglichen Rechte und über etwaige illegale oder unlautere Praktiken,

   – **den Austausch bewährter Verfahren zur Unterrichtung über Vertragspraktiken** (z. B. Ombudsleute, Maßnahmen der Durchsetzungsbehörden, Sammelklagen).

   1.2. **Auf Gemeinschaftsebene** wird die Kommission auf der Grundlage der in diesem Kontext gesammelten Informationen

   – **mit den Akteuren der Lebensmittelversorgungskette eine Reihe von Standardverträgen ausarbeiten**, deren Verwendung – unter Berücksichtigung der Diversität der Lebensmittelversorgungskette – auf freiwilliger Basis erfolgen würde;

   – **eine Bewertung unfairer Vertragspraktiken im Binnenmarkt vornehmen und etwaige erforderliche Gemeinschaftsmaßnahmen zur Eindämmung solcher Praktiken vorschlagen**.

2. **wird die Kommission zusammen mit dem Europäischen Wettbewerbsnetz (ECN) einen gemeinsamen Ansatz entwickeln**, um relevante Wettbewerbsfragen in Angriff zu nehmen[8], wobei ein kontinuierlicher Informationsaustausch, eine rasche Ermittlung

[8] Es sei darauf hingewiesen, dass die wettbewerblichen Auswirkungen vertikaler Beziehungen zwischen den Wirtschaftsteilnehmern innerhalb der Kette den geltenden Vorschriften für vertikale Vereinbarungen unterliegen, also der Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 der Kommission vom 22. Dezember 1999 sowie den einschlägigen Leitlinien der Kommission für vertikale Beschränkungen, die derzeit einer Überprüfung unterzogen werden.

problematischer Fälle und eine effiziente Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedern anzustreben sind. In diesem Kontext schlägt die Kommission vor, bei Bedarf innerhalb des ECN gemeinsame Arbeitsgruppen einzurichten, die sich mit der Analyse spezifischer Praktiken und spezifischer Märkte befassen, welche für das Funktionieren der Lebensmittelversorgungskette von entscheidender Bedeutung sein können. Die intensivere Zusammenarbeit wird es erleichtern, lebensmittelmarktspezifische Probleme aufzudecken und zeitnah künftige Maßnahmen zu koordinieren.

3.2. Erhöhung der Transparenz entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette zur Förderung des Wettbewerbs und Erhöhung der Widerstandsfähigkeit gegen Preisvolatilität

Den Märkten entlang der Lebensmittelversorgungskette mangelt es an Preistransparenz und Vorhersehbarkeit. Am Anfang der Kette sind Derivate ein wichtiges Instrument, um der Volatilität der Agrarrohstoffpreise Herr zu werden. Dabei gilt es sicherzustellen, dass die Derivate auch wirklich ihrem ursprünglichen Zweck der Preisermittlung und Absicherung dienen. Die Frage, wie „exzessive Spekulation“ auf den Rohstoffmärkten vermieden werden kann, wird weltweit diskutiert. Hier muss in der EU insgesamt für mehr Transparenz und eine bessere Aufsicht bei Agrarrohstoffderivaten – unter Einschluss des außerbörslichen Handels – gesorgt werden. Insbesondere ist es erforderlich, sich einen besseren Überblick über die Tätigkeit verschiedener Kategorien von Marktteilnehmern zu verschaffen.

Darüber hinaus wurde in dem Fahrplan die Schaffung eines europäischen Instruments für die Überwachung der Lebensmittelpreise vorgeschlagen, um für mehr Preistransparenz in den am Ende der Kette angesiedelten Märkten zu sorgen. Die Kommission veröffentlicht heute eine erste Version eines solchen Instruments[9], in dem die von Eurostat und den nationalen statistischen Ämtern erhobenen Daten zusammengeführt werden. Das Instrument ist so strukturiert, dass es zwei Dimensionen abdeckt:

- Beobachtung des Verbraucherpreisniveaus für vergleichbare Lebensmittel in allen Mitgliedstaaten mit dem Ziel einer Bewertung der Preisstreuung und der Integration des Binnenmarkts im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels (siehe Abschnitt 3.3);
- Beobachtung der Preisentwicklungen in den Mitgliedstaaten auf jeder Stufe der Kette – Agrarrohstoffe, Erzeuger- und Verbraucherpreise – für bestimmte ausgewählte Produkte wie Milch, Käse oder Schweinefleisch.

Das Überwachungsinstrument liefert somit wertvolle Informationen über Preisniveau und Preisentwicklungen entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette und zeigt die Preisentwicklung für einzelnen Produkte und einzelne Mitgliedstaaten – unter Berücksichtigung der Diversität der Kette. Es veranschaulicht die Entwicklung der Lebensmittelpreise in jedem einzelnen Land und trägt dazu bei, größeren Druck auf die Akteure in Richtung einer beschleunigten Preisweitergabe auszuüben. Das Instrument wird noch weiterentwickelt, um die Zusammenhänge zwischen Verbraucherpreisen, Erzeugerpreisen und Rohstoffpreisen besser darzustellen und ein breiteres Spektrum von Erzeugnissen abzudecken.

---

[9] Siehe http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database.

Die im Rahmen des zweiten Verbrauchermarktbarometers[10] durchgeführten Umfragen zeugen zwar von einer allgemeinen Zufriedenheit mit den Dienstleistungen des Lebensmitteleinzelhandels, lassen aber gleichzeitig einen relativen Mangel an Zufriedenheit hinsichtlich der Vergleichbarkeit der Lebensmittelpreise zwischen verschiedenen Einzelhändlern erkennen. Somit wäre es wünschenswert, Preisvergleichstools (entsprechende Websites oder Smartphones, die im Geschäft zum Einlesen und Vergleichen von Produkten verwendet werden können) für Lebensmittel weiterzuentwickeln – entsprechend dem Beispiel verschiedener bewährter Dienste in ganz Europa. Die Entwicklung und Nutzung solcher Websites kann für die Bürger eine starke Signalwirkung haben, indem sie zeigen, dass die Regierungen konkrete Maßnahmen ergreifen, um den Bürgern Einsparungen beim täglichen oder wöchentlichen Einkauf zu ermöglichen. Damit würde ein Beitrag zur Intensivierung des Wettbewerbs im Einzelhandel, sowohl auf den lokalen Märkten als auch entlang der Lebensmittelversorgungskette aufwärts, geleistet. Gleichzeitig ist sich die Kommission der Notwendigkeit bewusst, dafür zu sorgen, dass sämtliche an die Verbraucher weitergegebenen Informationen von hoher Qualität sind. Die Ermittlung der entscheidenden Erfolgsfaktoren für derartige Preisvergleichsdienste aufgrund der vorliegenden Erfahrungen wäre mit Blick auf die Weiterentwicklung entsprechender Werkzeuge äußerst hilfreich.

Zur Erhöhung der Transparenz der Lebensmittelversorgungskette …

3. wird die Kommission im Rahmen des Gesamtkonzepts für Derivate[11] und der Überprüfung der Richtlinie über Märkte für Finanzmarktinstrumente (MiFID) **Vorschläge zur Verbesserung der Aufsicht und der allgemeinen Transparenz der Märkte für Agrarrohstoffderivate vorlegen**:

3.1. Angemessene Transparenz- und Berichtspflichten sollten auf alle Derivate auf Agrarrohstoffe ausgedehnt werden, einschließlich der außerbörslich gehandelten.

3.2. Zusätzlich zu diesen Pflichten sollte für bestimmte Kategorien von Händlern EU-weit die Pflicht zur Vorlage von Positionsberichten eingeführt werden. Dies würde es den Regulierungsbehörden ermöglichen, sich einen Überblick über die Positionen der verschiedenen Kategorien von Händlern zu verschaffen.

3.3. Die Möglichkeit, den Regulierungsbehörden zu gestatten, Positionsobergrenzen festzulegen, um unangemessen starken Preisbewegungen oder Konzentrationen spekulativer Positionen[12] entgegenzuwirken, wird im Hinblick auf die Gewährleistung eines effizienten Funktionierens dieser Märkte sorgfältig geprüft werden.

4. veröffentlicht die Kommission heute die erste Ausgabe des europäischen Instruments für die Überwachung der Lebensmittelpreise und verpflichtet sich, Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Tools zu prüfen, um ab dem Sommer 2010 eine größere Zahl von Lebensmitteln und Ketten abzudecken. Dies würde eine Zusammenarbeit der nationalen statistischen Ämter erfordern. Daher fordert die Kommission die nationalen statistischen Ämter auf, die benötigten Daten zu erheben.

---

10 Zweite Ausgabe des Verbrauchermarktbarometers, 2009.

11 Siehe Mitteilung KOM(2009) 563 „Gewährleistung effizienter, sicherer und solider Derivatemärkte: künftige politische Maßnahmen“.

12 Obergrenzen für spekulative Positionen dienen dazu, die Zahl der offenen Derivatverträge, die bestimmte Händlerkategorien halten dürfen, zu beschränken.

5. **empfiehlt die Kommission, dass alle Mitgliedstaaten über webbasierte und leicht zugängliche Preisvergeichsdienste für den Bereich des Einzelhandels verfügen sollten.** Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten einen Austausch bewährter Verfahren und einschlägiger Erfahrungen gewährleisten.

3.3. Förderung der Integration und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Lebensmittelversorgungskette in allen Mitgliedstaaten

3.3.1. Integration der Lebensmittelversorgungskette

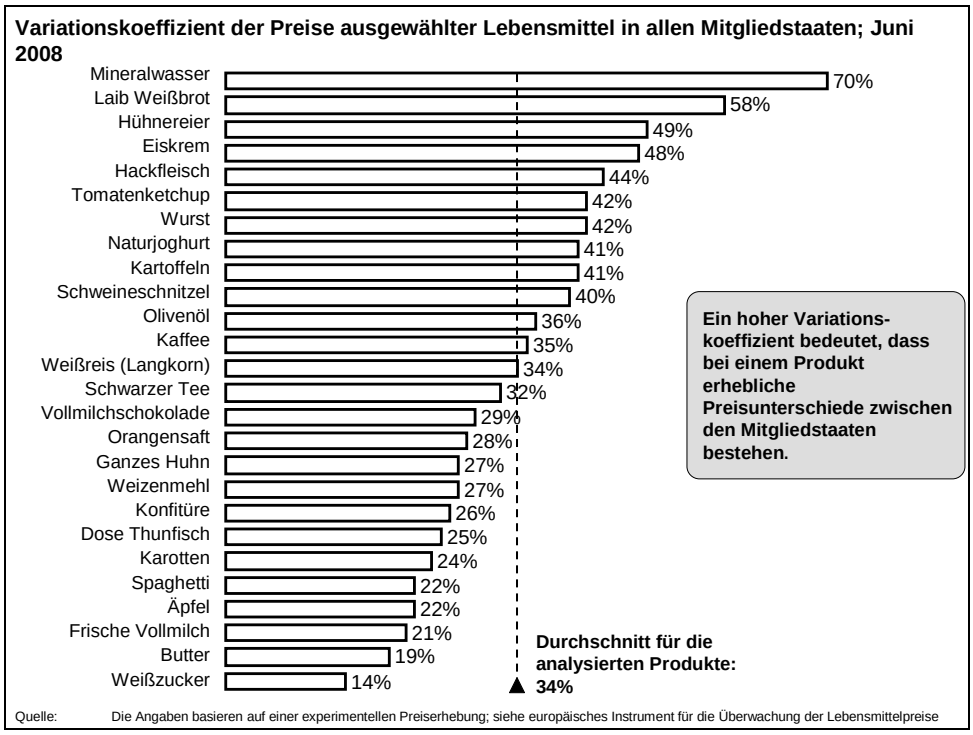
Wie bereits in der Mitteilung „Lebensmittelpreise in Europa“ dargelegt, ist die Lebensmittelversorgungskette stark zwischen den EU-Mitgliedstaaten fragmentiert. Die für das europäische Instrument für die Überwachung der Lebensmittelpreise erhobenen Informationen bestätigen, dass zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Unterschiede bestehen, was sowohl für die Preisniveaus als auch für die Preisentwicklungen gilt. Zwar hat sich die Preisstreuung bei Lebensmitteln und nichtalkoholischen Getränken innerhalb der EU generell verringert, doch bestehen nach wie vor bei bestimmten Produkten beträchtliche Unterschiede, wie die auf der Grundlage einer experimentellen Preiserhebung[13] erstellte Abbildung 2 verdeutlicht. Die Preisstreuung bei einigen Grundnahrungsmitteln wie Zucker oder Butter liegt deutlich unter dem Durchschnitt, während bei anderen Lebensmitteln wie Mineralwasser, Eiern oder Eiskrem überdurchschnittlich hohe Preisunterschiede festzustellen sind.

Zum Teil lassen sich die im Ländervergleich festzustellenden Preisunterschiede durch nationale Faktoren wie Unterschiede beim durchschnittlichen Haushaltseinkommen, unterschiedliche Geschmackspräferenzen, eine unterschiedlich hohe Mehrwertbesteuerung oder den Anteil der lokalen Produktion erklären. Aber auch andere Faktoren, die die

[13] Preiserhebung von Eurostat, durchgeführt für das Verbraucherbarometer und das europäische Instrument für die Überwachung der Lebensmittelpreise.

Marktdynamik und den Rechtsrahmen betreffen, spielen eine Rolle. Die Kommission arbeitet an der kontinuierlichen Harmonisierung der Lebensmittelsicherheitsstandards mit dem Ziel, den grenzüberschreitenden Lebensmittelhandel zu fördern. Dies ist außerordentlich wichtig, um Probleme aufgrund etwaiger Krisensituationen in der Lebensmittelversorgungskette zu vermeiden, die ihren Ursprung in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland haben. Die konsequente Durchsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken und die bereits laufende Überprüfung der Etikettierungsrichtlinie[14] dürften ebenfalls zu einer besseren Integration der Lebensmittelversorgungskette beitragen. Schließlich hat die Kommission unlängst eine Reihe von Entscheidungen erlassen, um der Einführung nationaler und regionaler Systeme im Bereich der Herkunftsangaben Einhalt zu gebieten. Darüber hinaus hat sie vorgeschlagen, einen neuen Rahmen für geografische Angaben, Vermarktungsnormen und Zertifizierungsregelungen im Kontext ihrer Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse[15] zu entwickeln.

Abbildung 2: Preisstreuung bei ausgewählten Erzeugnissen in den Mitgliedstaaten



Geschäftspraktiken wie Beschränkungen des regionalen Angebots oder Behinderungen eines parallelen Handels sind weitere wesentliche Hindernisse, die einer Integration der EU-Märkte im Wege stehen. Wie einige Akteure berichten, liegen Anhaltspunkte für die Existenz derartiger Praktiken vor, die den Grundsätzen des Binnenmarktes zuwiderlaufen. In einem der berichteten Fälle ging es darum, dass Einzelhändler aus einem bestimmten Land „gezwungen“ wurden, vor Ort einzukaufen, wenn sie mit multinationalen Lieferanten zusammenarbeiten, wodurch Hindernisse für den grenzüberschreitenden Handel errichtet wurden. Derartige Praktiken können das Funktionieren des Binnenmarktes untergraben und negative Folgen – in Form höherer Preise und einer Beschränkung der Produktauswahl – für die Verbraucher haben.

---

14 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (KOM(2008) 40).

15 Mitteilung der Kommission über die Qualitätspolitik für Agrarerzeugnisse – KOM(2009) 234 endg.

Zur Beseitigung von Hindernissen und Beendigung von Praktiken, die den Binnenmarkt fragmentieren, …

6. **wird die Kommission bewerten, mit welchen Maßnahmen gegen Angebotsbeschränkungen, die zu wirtschaftlichen Ineffizienzen führen und den Binnenmarktprinzipien zuwiderlaufen, vorgegangen werden kann.** Die Kommission wird – gestützt auf eine detaillierte Studie – im Vorfeld ihrer Maßnahmen bis Ende 2010 eine Folgenabschätzung vorlegen,

7. **fordert die Kommission den Rat und das Europäische Parlament nachdrücklich auf, rasch den Kommissionsvorschlag zur Überarbeitung der Etikettierungsvorschriften zu verabschieden,**

8. **wird die Kommission ausgewählte Umweltstandards und Systeme im Bereich der Herkunftsangaben überprüfen, die den grenzüberschreitenden Handel behindern können**; dabei wird sie prüfen, inwieweit die politischen Ziele dieser Regelungen auf eine Weise verwirklicht werden können, die geringere Auswirkungen auf die Integration der Lebensmittelversorgungskette hat; **des Weiteren wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und der Wirtschaft auf eine stärkere Harmonisierung bei der Umsetzung der gemeinschaftlichen Lebensmittelstandards hinarbeiten.**

3.3.2. Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelversorgungskette

Der Landwirtschaftssektor ist in hohem Maße fragmentiert und zeichnet sich durch eine große Diversität hinsichtlich Größe, Art und sozioökonomischer Leistung der landwirtschaftlichen Betriebe aus. Die aktuelle Wirtschaftskrise hat ganz erhebliche Auswirkungen auf den Sektor, da die Agrarpreise und die landwirtschaftlichen Einkommen stark unter Druck geraten sind, was insbesondere für die Milch- und Viehwirtschaft gilt. Wenngleich einige der in der GAP verankerten Mechanismen bereits zum Einsatz kommen, um die schlimmsten Auswirkungen der Krise teilweise abzufedern, hat sich der Druck in Richtung einer weiteren Restrukturierung des Sektors verstärkt.

Die Agrar- und Lebensmittelwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zu Beschäftigung und Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe in der EU, doch wird der Zuwachs an Wertschöpfung und Arbeitsproduktivität in der EU-Lebensmittelindustrie von dem in den Vereinigten Staaten übertroffen. Weltweit verlieren Lebensmittel aus der EU Marktanteile an Brasilien, Kanada und Australien. Die Hochrangige Gruppe für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie[16], die hier einen umfassenden Ansatz verfolgt, hat die wichtigsten Faktoren herausgearbeitet, die für den Wettbewerbsrückstand des Sektors gegenüber den USA verantwortlich sind, und einen Katalog von 30 an politische und wirtschaftliche Akteure gerichteten Empfehlungen[17] vorgeschlagen. Die Hochrangige Gruppe hat den Mangel an Transparenz bei den Preisbildungsmechanismen und die Ungleichgewichte zwischen den Akteuren als zentrale Probleme innerhalb der Lebensmittelversorgungskette ermittelt. Zum einen drängt die Gruppe darauf, das die EU ein hohes Niveau der Lebensmittelsicherheit und

---

16 Entscheidung 2008/359/EG der Kommission vom 28. April 2008.

17 Abschlussbericht, Empfehlungen und Fahrplan für die zentralen Initiativen: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/

hohe Qualitätsstandards aufrechterhält, zum anderen sieht sie einen dringenden Bedarf an einem verbesserten Innovationsrahmen, an gezielten Maßnahmen zur Förderung der zahlreichen in diesem Sektor tätigen KMU sowie der Leistungsfähigkeit der europäischen Lebensmittelindustrie auf den Weltmärkten.

Auch der Einzelhandel sieht sich mit einem Wettbewerbsproblem konfrontiert. Wenngleich sich der Sektor im letzten Jahrzehnt infolge einer verstärkten Konsolidierung, des Markteintritts von Harddiscountern und der Einführung kostengünstiger Eigenmarken grundlegend gewandelt hat, verzeichnete der europäische Einzelhandel im vergangenen Jahrzehnt ein geringeres Produktivitätswachstum als beispielsweise der Einzelhandel in den Vereinigten Staaten. Zu dieser Produktivitätslücke, die zum Teil auch aus einer unterschiedlich starken Marktdynamik resultiert, haben verschiedene Faktoren beigetragen. Unter anderem scheinen die Investitionen in Informations- und Telekommunikationstechnologien und in neue Geschäftsprozesse hier eine wichtige Rolle zu spielen. Auch ist es möglich, dass bestimmte Elemente des Rechtsrahmens das Produktivitätswachstum im EU-Einzelhandelssektor bremsen. Restriktive Niederlassungsvorschriften stehen der Eröffnung neuer Geschäfte und damit der Verbreitung von Innovationen im Wege.[18] Insbesondere mit einer ambitionierten Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie könnte ein wesentlicher Beitrag zur Beseitigung derartiger Hindernisse geleistet werden.

Zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelversorgungskette …

9. **wird die Kommission die Restrukturierung und Konsolidierung des Agrarsektors** sowohl im Kontext der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums – vor allem durch Anregung der Gründung freiwilliger landwirtschaftlicher Erzeugerorganisationen – als auch im umfassenderen Kontext der Gemeinamen Agrarpolitik nach 2013 **unterstützen und voranbringen;** zunächst soll eine Untersuchung der besonderen Lage der Milchwirtschaft durch die kürzlich eingesetzte hochrangige Expertengruppe „Milch“ durchgeführt werden;

10. **wird die Kommission Maßnahmen treffen, um den Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Lebensmittelsektors, insbesondere der KMU, sowie zur Förderung von Innovationen und Exporten in diesem Sektor Taten folgen zu lassen.**

4. UMSETZUNG POLITISCHER INITIATIVEN

In der vorliegenden Mitteilung werden eine Reihe von Vorschlägen präsentiert, wie die aufgezeigten Herausforderungen angegangen werden können. Die Erhöhung der Transparenz entlang der Lebensmittelversorgungskette und die Förderung tragfähiger, marktbasierter Beziehungen zwischen den Akteuren können der wirtschaftlichen Erholung Europas förderlich sein und sollten daher als prioritäre Aufgaben betrachtet und bis Ende 2010 in Angriff genommen werden. Mit den anderen Initiativen sollen strukturelle Probleme innerhalb der Kette angegangen werden mit dem Ziel einer langfristigen Verbesserung der Integration und der Wettbewerbsfähigkeit. Zur Ergänzung dieser Initiativen sollen in der

[18] Auf diese Problematik wird in der demnächst veröffentlichten Mitteilung zur Überprüfung des Einzelhandelsmarkts („Retail Market Monitoring“) näher eingegangen.

anstehenden Mitteilung über die Überprüfung des Einzelhandelsmarkts („Retail Market Monitoring“) Vorschläge formuliert werden, wie die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Einzelhandels gestärkt werden kann.

Bis November 2010 wird die Kommission auf der Grundlage der laufenden Gespräche mit den EU-Institutionen und den relevanten Akteuren einen Follow-up-Bericht zu den vorgeschlagenen Maßnahmen vorlegen. Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission, Mandat, Aktionsradius und Zusammensetzung der bestehenden Hochrangigen Gruppe für die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelindustrie auszuweiten.

5. FAZIT

Der rasche Anstieg und anschließende Rückgang der Agrarrohstoffpreise und die verzögerten Auswirkungen auf die Lebensmittelpreise werfen bei Interessengruppen und Politikern Fragen bezüglich der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette auf. Die in den letzen beiden Jahren durchgeführte Marktüberprüfung hat gezeigt, dass die Sorgen berechtigt sind. Der Mangel an Markttransparenz, die Ungleichgewichte bei den Verhandlungspositionen und wettbewerbswidrige Praktiken haben zu Marktverzerrungen geführt, die die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelversorgungskette als Ganzes beeinträchtigen. Darüber hinaus wirken sich Preisstarrheiten negativ auf die Anpassungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit sämtlicher Branchen entlang der Versorgungskette aus.

Es würde kaum überraschen, wenn die Agrarrohstoffpreise nach Überwindung der Rezession erneut rapide anstiegen. Werden die festgestellten Fehlfunktionen des Marktes nicht bald behoben, besteht die Gefahr eines überproportionalen Anstiegs die Lebensmittelpreise, was wiederum einen Kaufkraftverlust und eine Schwächung des Verbrauchervertrauens zur Folge hätte und die sich abzeichnende Erholung der europäischen Wirtschaft unter Umständen verlangsamen würde. Daher ist es von größter Bedeutung, wachsam zu bleiben und Marktverzerrungen aufzudecken und zu beseitigen, die zu den beobachteten Asymmetrien der Preisweitergabe entlang der Lebensmittelversorgungskette beigetragen haben.