KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.10.2009
KOM(2009)591 wersja ostateczna

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

Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie

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

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

Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach odnotowano znaczne wahania cen w ramach łańcucha dostaw żywności. Od połowy 2007 r. do połowy 2008 r. ceny towarów rolnych gwałtowanie wzrosły, co doprowadziło do wzrostu konsumpcyjnych cen żywności i wyższej inflacji. Od tego czasu ceny wielu towarów powróciły do poziomów porównywalnych do tych sprzed zwyżek cen, a nawet niższych. Konsumpcyjne ceny żywności nadal jednak wzrastały i zaczęły spadać dopiero w maju 2009 r., budząc zaniepokojenie co do funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. Zmiany te są powodem znacznych trudności, jakich doświadczają producenci rolni i oznaczają, że konsumenci nie są sprawiedliwie traktowani.

Łańcuch dostaw żywności łączy trzy istotne sektory gospodarki europejskiej, tzn. rolnictwo, przetwórstwo spożywcze oraz dystrybucję, które łącznie stanowią ponad 5 % wartości dodanej i zapewniają 7 % miejsc pracy w Europie. Ponadto funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności ma bezpośrednie skutki dla wszystkich obywateli Europy, ponieważ żywność stanowi 16 % ogółu wydatków europejskich gospodarstw domowych. Funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności nabiera jeszcze większego znaczenia w kontekście stopniowego wychodzenia z obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego. Wysokie konsumpcyjne ceny żywności budzą zaniepokojenie, ponieważ są źródłem presji na dochody gospodarstw domowych w momencie, kiedy niezbędne jest zwiększenie konsumpcji. Ceny te szczególnie mocno dotykają gospodarstwa znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, które przeznaczają na żywność znacznie większy odsetek swoich dochodów niż 16%. W perspektywie długoterminowej poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności jest konieczna nie tylko ze względu na konsumentów, ale również w związku z potrzebą zapewnienia zrównoważonego podziału wartości dodanej między poszczególne elementy łańcucha, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia jego ogólnej konkurencyjności. Aby uniknąć wzrostu konsumpcyjnych cen żywności wraz z ożywieniem gospodarczym, niezwykle pilne jest usprawnienie funkcjonowania łańcucha.

Komisja śledzi zmiany cen żywności w kontekście monitorowania rynku prowadzonego w ramach Przeglądu jednolitego rynku[1] z listopada 2007 r., służącego określeniu rozwiązań politycznych przeciwdziałających zidentyfikowanym przyczynom niewłaściwego funkcjonowania łańcucha. W grudniu 2008 r. Komisja opublikowała sprawozdanie okresowe zatytułowane „Ceny żywności w Europie" i przedstawiła plan działania określający główne kierunki działań[2]. Niniejszy komunikat przedstawia konkretne inicjatywy polityczne zgodne z

---

[1] Dokument roboczy służb Komisji „Wdrożenie nowych metod monitorowania sektorów i rynku produktów", SEC(2007) 1517, uzupełniający komunikat Komisji „Jednolity rynek Europy XXI wieku", COM(2007) 724.

[2] Komunikat Komisji „Ceny żywności w Europie", COM(2008) 821 oraz uzupełniające go dokumenty robocze służb Komisji.

planem działania i tym samym zamyka monitorowanie rynku dotyczące łańcucha dostaw żywności[3].

Niniejszy komunikat ma następującą strukturę: w sekcji 2 przedstawiono relację między cenami towarów rolnych a zmianami konsumpcyjnych cen żywności. W sekcji 3 przedstawiono główne problemy dotyczące łańcucha dostaw żywności oraz szereg inicjatyw politycznych mających na celu ich rozwiązanie. W sekcji 4 określono kroki, jakie Komisja podejmie w celu wdrożenia tych inicjatyw, a sekcja 5 zawiera wnioski.

2. OSTATNIE ZMIANY CEN

W drugiej połowie 2007 r. i na początku 2008 r. ceny towarów rolnych gwałtownie wzrosły[4]. W konsekwencji ceny producentów żywności oraz konsumpcyjne ceny żywności również zaczęły rosnąć, ale w wolniejszym tempie. Można to wyjaśnić tym, że towary rolne stanowią jedynie niewielki odsetek łącznych kosztów produkcji żywności[5] oraz tym, że na rynkach, na których występuje największa konkurencja, przetwórcy i dystrybutorzy żywności „wchłonęli" część wzrostu cen.

Od drugiego kwartału 2008 r. ceny towarów rolnych gwałtowanie spadały. W przeciwieństwie do cen towarów rolnych, do czwartego kwartału 2008 r. ceny producentów żywności nadal wzrastały, podczas gdy konsumpcyjne ceny żywności spadły dopiero niedawno. Ponadto tempa spadku cen producentów żywności i konsumpcyjnych cen żywności są stosunkowo niskie w porównaniu ze spadkiem cen towarów rolnych, zob. wykres 1. Przetwórcy i dystrybutorzy żywności zareagowali wolniej i w mniej zdecydowany sposób na spadek cen towarów rolnych niż to miało miejsce w sytuacji wzrostu cen w 2007 r. Ta rozbieżność reakcji negatywnie wpływa na łańcuch dostaw żywności, ponieważ uniemożliwia konsumentom uzyskanie niższych cen i spowalnia, przez zmniejszanie popytu na produkty spożywcze, ustabilizowanie się cen towarów rolnych na optymalnym poziomie.

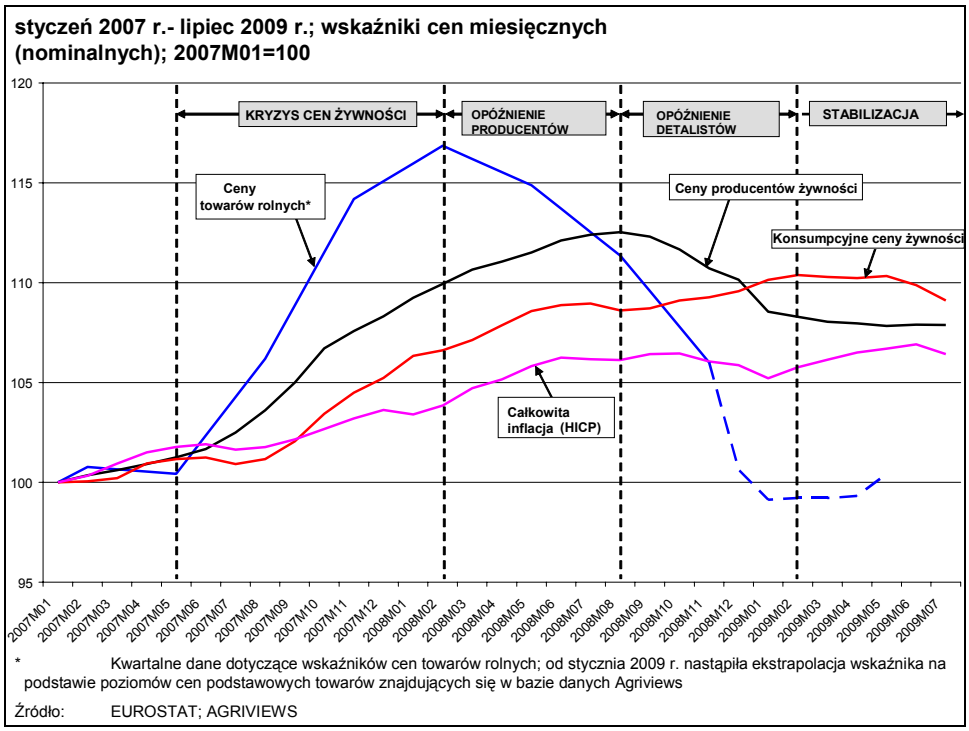
---

[3] Analizę techniczną stanowiącą podstawę niniejszego komunikatu opublikowano w serii sześciu uzupełniających dokumentów roboczych służb Komisji.

[4] Zmiany cen towarów rolnych przedstawiono szczegółowo w komunikacie z 2008 r. „Ceny żywności w Europie".

[5] Udział surowców rolnych w konsumpcyjnej cenie produktów spożywczych spada.

Wykres 1: Ostatnie zmiany cen w całym łańcuchu cen żywności w EU-27



Zaobserwowane rozbieżności pomiędzy zmianami cen towarów a zmianami konsumpcyjnych cen żywności, wraz z asymetryczną reakcją cen żywności na wahania cen towarów, wynikają częściowo ze strukturalnej słabości systemu, m.in. liczby pośredników w całym łańcuchu dostaw żywności i konkurencyjnych struktur istniejących na niektórych elementach łańcucha. Ponadto łańcuch cen żywności charakteryzuje nierówność siły przetargowej kontrahentów, co przyczynia się do ograniczenia tempa i wielkości transmisji cen wzdłuż łańcucha i jest jedną z przyczyn asymetrii tego zjawiska. Co więcej, powolne tempo przenoszenia się zmian cen opóźnia wprowadzenie niezbędnych dostosowań i utrwala niewydolność rynku na każdym szczeblu łańcucha. Niewydolność ta może z kolei prowadzić do nasilenia zmienności cen na rynkach towarów rolnych. W związku z tym Komisja stwierdza, że ostatnie zmiany cen powinny stanowić impuls do pilnego wdrożenia konkretnych inicjatyw politycznych zgodnych z wytycznymi przedstawionymi w planie działania z grudnia 2008 r.

3. ROZWIĄZANIE GŁÓWNYCH PROBLEMÓW DOTYCZĄCYCH EUROPEJSKIEGO ŁAŃCUCHA DOSTAW ŻYWNOŚCI

Łańcuch dostaw żywności łączy ważne, różnorodne sektory gospodarki europejskiej o kluczowym znaczeniu dla dobrobytu gospodarczego, dobrej sytuacji społecznej i ekologicznej oraz zdrowia obywateli Europy. Na wielu płaszczyznach funkcjonowanie łańcucha dostaw żywności jest prawidłowe: dostarcza on konsumentom w Europie wysokiej jakości produkty spożywcze po przystępnych cenach, zapewnia bezpieczeństwo i identyfikowalność tych produktów, a jego szczególną zaletą jest szeroki wybór wysoce konkurencyjnych, zarówno nowatorskich, jak i tradycyjnych produktów z UE i spoza niej. Od 1995 r. ogólna

konkurencyjność łańcucha i jego wzrost gospodarczy nie dorównuje jednak konkurencyjności i wzrostowi całej gospodarki UE[6]; podmioty międzynarodowe stanowią coraz poważniejszą konkurencję dla poszczególnych sektorów łańcucha dostaw żywności, a ostatnie zmiany cen żywności wskazują na brak odporności na gwałtowne wahania cen produktów rolnych.

Komisja współpracuje z zainteresowanymi stronami, aby lepiej zrozumieć główne problemy dotyczące łańcucha oraz móc określić odpowiednie i konkretne środki polityczne zgodne z planem działania z grudnia 2008 r. Mimo iż łańcuch dostaw żywności jest bardzo zróżnicowany, a problemy zainteresowanych stron różnią się w poszczególnych podsektorach i państwach członkowskich, zidentyfikowano trzy przekrojowe priorytety wspólne dla całego łańcucha: (1) wspieranie trwałych i opartych na zasadach rynkowych stosunków pomiędzy zainteresowanymi stronami uczestniczącymi w łańcuchu dostaw żywności; (2) zwiększenie przejrzystości łańcucha dostaw żywności w celu wspierania konkurencji i poprawy jego odporności na zmienność cen; oraz (3) sprzyjanie integracji i konkurencyjności europejskiego łańcucha dostaw żywności w państwach członkowskich.

3.1. Wspieranie trwałych i opartych na zasadach rynkowych stosunków pomiędzy zainteresowanymi stronami uczestniczącymi w łańcuchu dostaw żywności

Charakterystycznym elementem łańcucha dostaw żywności jest duża różnorodność podmiotów wchodzących w jego skład: rolnicy, przetwórcy żywności, handlowcy, hurtownicy i detaliści. Działalność prowadzą jednocześnie bardzo duże oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, pełniąc rolę konkurentów, dostawców czy klientów. Relacje te nie są często łatwe, a to nie pozwala na pełne wykorzystanie potencjału łańcucha. Głównym wnioskiem płynącym z analiz tej kwestii przeprowadzonych przy udziale zainteresowanych stron i krajowych organów ds. konkurencji jest konieczność dokonania wyraźnego rozróżnienia pomiędzy obawami dotyczącymi potencjalnie nieuczciwych praktyk handlowych, związanych z nierówną siłą przetargową poszczególnych kontrahentów, a obawami dotyczącymi praktyk antykonkurencyjnych.

3.1.1. Siła przetargowa a potencjalnie nieuczciwe praktyki handlowe

Znaczna nierównowaga pod kątem siły przetargowej kontrahentów często występuje w łańcuchu dostaw żywności, a zainteresowane strony wskazały na tę kwestię jako źródło poważnego zaniepokojenia. Ta asymetria w sile przetargowej może prowadzić do nieuczciwych praktyk handlowych, ponieważ większe i silniejsze podmioty dążą do narzucenia korzystnych dla siebie uzgodnień umownych w postaci bardziej atrakcyjnych cen czy też korzystniejszych warunków. Takie praktyki mogą wystąpić na każdym szczeblu łańcucha i mogą obejmować np. opóźnienia płatności, jednostronne zmiany umów, doraźne zmiany warunków umownych, płatności z góry jako opłaty za rozpoczęcie negocjacji… W ramach łańcuchów dostaw żywności nieprzetworzonej małe gospodarstwa rolne i spółdzielnie często zawierają transakcje z większymi nabywcami, tj. producentami, hurtownikami lub detalistami. W ramach łańcuchów dostaw żywności przetworzonej mali przetwórcy żywności zawierają umowy zwykle z dużymi detalistami, którzy często są ich jedynymi kanałami dostępu na rynek. Natomiast duzi międzynarodowi producenci żywności mogą również dysponować znaczną siłą przetargową, ponieważ oferują markowe produkty, bez których detaliści nie mogą się obyć.

---

[6] Średni wzrost wartość dodanej sektorów wchodzących w skład łańcucha dostaw żywności jest o 2 % rocznie niższy niż średni wzrost odnotowywany w UE od 1995 r.

Nierówność warunków umownych wynikająca z nierównej siły przetargowej wpływa negatywnie na konkurencyjność łańcucha dostaw żywności, ponieważ mniejsze, lecz prężne podmioty mogą być zmuszone do prowadzenia działalności w warunkach niższej rentowności, co ogranicza ich możliwości inwestowania w poprawę jakości produktów i innowacyjne procesy produkcji oraz bodźce do takich inwestycji. Szerzenie wiedzy na temat praw wynikających z umów oraz skuteczniejsze działania mające na celu przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom umownym mogą przyczynić się do zapobiegania tym problemom, ponieważ podmioty dysponujące ograniczoną siłą przetargową nie posiadają wystarczających informacji na temat przysługujących im praw. Ponadto podmioty takie mogą nie być skłonne do kwestionowania klauzul umownych z obawy przed utratą kontraktu.

Istnieje zatem potrzeba lepszego zrozumienia i dogłębnej analizy praktyk umownych oraz ich związku z asymetrią sił przetargowych w ramach łańcucha dostaw żywności, ponieważ mogą one, w konkretnych przypadkach, prowadzić do nieuczciwych i niepożądanych praktyk.

3.1.2. Pozycja rynkowa a potencjalnie antykonkurencyjne praktyki

Możliwość wykorzystywania swojej pozycji rynkowej przez dostawców lub kupujących w sposób zakłócający konkurencję, ze szkodą dla konsumentów, zależy w głównej mierze od rodzaju łańcucha dostaw i lokalnych warunków rynkowych. Z uwagi na to, że rynki żywności mają często wymiar krajowy czy lokalny, Komisja ściśle współpracowała z krajowymi organami ds. konkurencji w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN) w zakresie kwestii związanych z żywnością.

Krajowe organy ds. konkurencji przyznały w związku z tym należyte pierwszeństwo dochodzeniom w sprawie poszczególnych przypadków oraz dochodzeniom dotyczącym rynków żywności na szerszą skalę. Działania te doprowadziły łącznie do znacznie lepszego zrozumienia funkcjonowania tego istotnego sektora gospodarki. Ponadto niektóre dochodzenia doprowadziły do odkrycia wielu poważnych naruszeń, takich jak kartele czy przypadki narzucania cen odsprzedaży. Naruszenia te zostały szybko usunięte za pomocą nakazów zaprzestania bezprawnej praktyki, którym w stosownych przypadkach towarzyszyły wysokie grzywny.

Zgodnie z komunikatem z grudnia 2008 r.[7] Komisja zbadała również niektóre praktyki handlowe pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz potencjalnego zagrożenia dla konkurencji w ramach odpowiednich łańcuchów dostaw żywności. Poza klasycznymi kartelami i narzucaniem cen odsprzedaży organy ds. konkurencji uznały, że szczególną uwagę należy poświęcić takim praktykom jak: porozumienia o wspólnej komercjalizacji, sprzedaż wiązana i pakietowa, porozumienia o wspólnych zakupach (porozumienia mające na celu obniżenie kosztów zakupu surowców do produkcji, ang. *buying alliances*) oraz coraz powszechniejsze stosowanie marki własnej. W przypadku takich praktyk niezbędne jest staranne wyważenie zwiększenia wydajności i potencjalnie antykonkurencyjnych skutków. Nie można dokonywać szeroko zakrojonych uogólnień, a krajowe organy ds. konkurencji przyznają, że w celu ustalenia czy istnieje ryzyko wystąpienia zakłócenia konkurencji potrzebna jest indywidualna analiza w oparciu o specyfikę lokalnych warunków rynkowych.

---

[7] Komunikat Komisji „Ceny żywności w Europie”, COM(2008) 821.

W celu wspierania trwałych i opartych na zasadach rynkowych stosunków pomiędzy zainteresowanymi stronami uczestniczącymi w łańcuchu dostaw żywności Komisja:

1. **uważa, że niezbędne jest podjęcie działań mających na celu likwidację nieuczciwych praktyk umownych między podmiotami gospodarczymi w ramach całego łańcucha dostaw żywności.**

   1.1. **Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi** w celu zapewnienia bardziej uczciwych stosunków umownych bazujących na bezpieczniejszych podstawach, tak aby kontrahenci mogli w pełni korzystać z jednolitego rynku, zachowując jednocześnie swobodę zawierania umów. Będzie to wymagać:

   – **wymiany informacji na temat praktyk umownych**, w tym objaśnienie praw wynikających z umów oraz legalności i uczciwości powszechnie stosowanych klauzuli umownych;

   – **przeprowadzenia kampanii informacyjnych** mających na celu powiadomienie zainteresowanych stron o przysługujących im prawach wynikających z umów oraz potencjalnie niezgodnych z prawem lub nieuczciwych praktykach;

   – **wymiany najlepszych praktyk dotyczących powiadamiania o praktykach umownych** (np. rzecznicy praw obywatelskich, działania podejmowane przez organy egzekwujące prawo, wspólne działania);

   1.2. **Na szczeblu wspólnotowym,** na podstawie informacji zebranych w tym kontekście Komisja będzie:

   – **współpracować z zainteresowanymi stronami uczestniczącymi w łańcuchu dostaw żywności w celu przygotowania zbiorów standardowych umów**, których stosowanie byłoby dobrowolne, uwzględniając różnorodność łańcucha dostaw żywności;

   – **oceniać nieuczciwe praktyki umowne występujące na rynku wewnętrznym i proponować niezbędne środki na szczeblu wspólnotowym mające na celu przeciwdziałanie takim praktykom**.

2. **będzie współpracować z Europejską Siecią Konkurencji (ECN) w celu wypracowania wspólnego podejścia** do odpowiednich kwestii związanych z konkurencją[8], ukierunkowanego na stałą wymianę informacji, szybką identyfikację problematycznych przypadków i sprawny podział zadań pomiędzy poszczególnymi członkami. W tym kontekście Komisja proponuje stworzenie, w stosownych przypadkach, wspólnych zespołów roboczych w ramach ECN, które zajmą się analizą określonych praktyk i rynków, które mogą być krytyczne dla funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. Ta ściślejsza współpraca przyczyni się do lepszego wykrywania powszechnych problemów właściwych dla rynków żywności i do niezwłocznego koordynowania przyszłych działań.

---

[8] Należy zauważyć, że wpływ relacji wertykalnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi w danym sektorze na konkurencję podlega zakresowi obowiązujących przepisów dotyczących porozumień wertykalnych – rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2790/1999 z dnia 22 grudnia 1999 r. oraz powiązanym wytycznym Komisji w sprawie ograniczeń wertykalnych poddawanych obecnie przeglądowi.

3.2. Zwiększenie przejrzystości łańcucha dostaw żywności w celu wspierania konkurencji i poprawy jego odporności na zmienność cen

Brak przejrzystości i przewidywalności cen jest niekorzystny dla rynków związanych z łańcuchem dostaw żywności. Na niższym szczeblu łańcucha instrumenty pochodne są ważnym narzędziem zabezpieczającym przed odnotowywaną zmiennością cen towarów rolnych. Należy zagwarantować, by instrumenty pochodne nadal pełniły swoją podstawową funkcję, jaką jest ustalanie poziomu cen równowagi na podstawie czynników podaży i popytu i zabezpieczanie. Kwestia sposobu zwalczania „nadmiernej spekulacji" na rynkach towarowych jest przedmiotem debat na szczeblu światowym. W tym zakresie niezbędna jest poprawa ogólnej przejrzystości instrumentów pochodnych na towary rolne, w tym rynków pozagiełdowych, oraz nadzoru nad nimi w UE. W szczególności niezbędne jest posiadanie bardziej wszechstronnego obrazu działalności różnego rodzaju uczestników rynku.

Ponadto w planie działania zaproponowano stworzenie europejskiego narzędzia monitorowania cen żywności w celu zwiększenia przejrzystości cen na rynkach niższego szczebla w łańcuchu. W dniu dzisiejszym Komisja opublikowała pierwszą wersję takiego narzędzia[9], gromadząc dane zebrane przez Eurostat i krajowe instytuty statystyczne. Narzędzie to pełni dwie funkcje:

- śledzenie poziomów konsumpcyjnych cen porównywalnych produktów spożywczych w państwach członkowskich na potrzeby oceny rozbieżności cen i integracji wewnętrznego rynku detalicznego żywności – zob. sekcja 3.3;
- śledzenie zmian cen (cen towarów rolnych, cen producentów i konsumpcyjnych cen żywności) grupy określonych produktów takich jak mleko, ser czy wieprzowina na każdym szczeblu łańcucha w państwach członkowskich.

Narzędzie monitorowania dostarcza w ten sposób cennych informacji na temat poziomów cen i ich zmian na każdym szczeblu łańcucha dostaw żywności oraz przedstawia ewolucję cen w podziale na produkty i państwa członkowskie, uwzględniając jednocześnie różnorodność łańcucha. Narzędzie zapewnia przejrzystość ewolucji cen żywności w poszczególnych krajach i przyczyni się do zwiększenia presji na zainteresowane strony, by przyspieszyły transmisję cen. Narzędzie będzie rozbudowywane, tak aby poprawić relacje pomiędzy konsumpcyjnymi cenami żywności, cenami producentów i cenami towarów rolnych oraz aby zwiększyć liczbę monitorowanych produktów.

Badania konsumentów prowadzone w ramach drugiej tablicy wyników dla rynków konsumenckich[10] wykazują ogólne zadowolenie z jakości usług oferowanych przez detalicznych sprzedawców żywności, ale także stosunkowy brak zadowolenia ze stanu porównywalności cen żywności wśród różnych detalistów. Idąc za przykładem cieszących się dużym powodzeniem usług porównywania cen w Europie należy w dalszym stopniu rozwijać narzędzia porównywania cen (takie jak strony internetowe czy smartfony, które można wykorzystywać w sklepach do skanowania i porównywania produktów) w odniesieniu do produktów spożywczych. Stworzenie i korzystanie z takich stron może dać obywatelom wyraźny sygnał, że rządy podejmują konkretne działania, aby pomóc obywatelom w

---

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

[10] Druga edycja tablicy wyników dla rynków konsumenckich, 2009.

oszczędzaniu na codziennych lub cotygodniowych zakupach. Przyczyniłoby się to do nasilenia konkurencji zarówno na szczeblu detalicznym na rynkach lokalnych, jak i na wyższych szczeblach łańcucha dostaw żywności. Jednocześnie Komisja zdaje sobie sprawę, że wszelkie informacje przekazywane konsumentom muszą być wysokiej jakości. Określenie, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia, głównych czynników zapewniających powodzenie usług porównywania cen byłoby bardzo pomocne w dalszym rozwoju takich narzędzi.

W celu zwiększenia przejrzystości łańcucha dostaw żywności Komisja:

3. **przedstawi wnioski w sprawie poprawy ogólnej przejrzystości rynków instrumentów pochodnych bazujących na towarach rolnych i nadzoru nad nimi** w kontekście ogólnego podejścia do instrumentów pochodnych[11] oraz przeglądu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID):

   3.1. odpowiednie wymogi dotyczące przejrzystości i sprawozdawczości powinny być nałożone na wszystkie instrumenty pochodne bazujące na towarach rolnych, w tym te będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym;

   3.2. wymogom tym powinno towarzyszyć wprowadzenie obowiązku zgłaszania pozycji w podziale na kategorie podmiotów dokonujących operacji, które zostaną zdefiniowane na szczeblu UE. Dałoby to organom regulacyjnym ogólny obraz pozycji zajmowanych przez różne rodzaje podmiotów dokonujących operacji;

   3.3. z myślą o zapewnieniu efektywnego funkcjonowania tych rynków dokładnie zbadana zostanie możliwość przyznania organom regulacyjnym uprawnień do ustalania limitów pozycji celem przeciwdziałania nieproporcjonalnym ruchom cen lub koncentracjom pozycji spekulacyjnych[12].

4. **opublikowała w dniu dzisiejszym pierwszą wersję europejskiego narzędzia monitorowania cen żywności i zobowiązała się do przeanalizowania sposób jego dalszego rozwoju,** tak aby od lata 2010 r. obejmował większą liczbę produktów i łańcuchów. Wymagałoby to współpracy z krajowymi instytutami statystycznymi. Komisja wzywa zatem krajowe instytuty statystyczne do zebrania niezbędnych danych;

5. **zaleca, by wszystkie państwa członkowskie posiadały łatwo dostępne serwisy internetowe służące porównywaniu detalicznych cen żywności**. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskim, aby zapewnić wymianę najlepszych praktyk i doświadczeń w tej dziedzinie.

---

[11] Jak przedstawiono w dokumencie COM(2009) 563 „Działania na rzecz sprawnych, bezpiecznych oraz należycie działających rynków instrumentów pochodnych".

[12] Limity pozycji spekulacyjnych oznaczają ograniczenia dotyczące liczby otwartych kontraktów na instrumenty pochodne, które posiadać mogą określone kategorie podmiotów dokonujących operacji.

3.3. Sprzyjanie integracji i konkurencyjności europejskiego łańcucha dostaw żywności w państwach członkowskich

3.3.1. Integracja łańcucha dostaw żywności

Jak już wspomniano w komunikacie „Ceny żywności w Europie" łańcuch dostaw żywności cechuje duże rozproszenie pomiędzy państwami członkowskimi UE. Informacje zebrane na potrzeby europejskiego narzędzia monitorowania cen żywności potwierdzają istnienie znacznych różnic pomiędzy poszczególnymi krajami, zarówno pod względem poziomów cen, jak i ich zmian. Mimo iż wewnątrzwspólnotowe rozbieżności cen żywności i napojów bezalkoholowych generalnie maleją, nadal istnieją znaczne różnice w zakresie rozproszenia cen w przypadku poszczególnych produktów jak przedstawiono na wykresie 2 w oparciu o eksperymentalny zbiór danych dotyczących cen[13]. Rozbieżność cen niektórych produktów podstawowych, takich jak cukier czy masło, jest znacznie niższa niż średnia, natomiast w przypadku innych produktów konsumenckich, takich jak: woda mineralna, jaja czy lody, rozbieżność cen jest wyższa niż średnia rozbieżność cen innych analizowanych produktów spożywczych.

Na niektóre z zaobserwowanych różnic w poziomach cen w poszczególnych krajach wpływa szereg czynników krajowych, takich jak: różnice w średnich dochodach gospodarstw domowych, preferencje smakowe, różne poziomy podatku od wartości dodanej czy też udziału produkcji lokalnej. Pewną rolę odgrywają jednak również inne czynniki dotyczące dynamiki rynku i ram prawnych. Komisja zaangażowana jest w prowadzone obecnie prace nad ujednoliceniem norm w zakresie bezpieczeństwa żywności w celu dalszego ożywienia transgranicznego handlu produktami spożywczymi. Ma to szczególnie znaczenie w zakresie unikania trudności wynikających z potencjalnego wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych w łańcuchu dostaw żywności państwa członkowskiego bądź państwa trzeciego. Dalsze egzekwowanie przepisów dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, a także trwający obecnie przegląd dyrektywy w sprawie etykietowania[14] również powinny przyczynić się do zwiększenia integracji łańcucha dostaw żywności. Ostatnio Komisja podjęła również szereg decyzji mających na celu powstrzymanie tworzenia krajowych i regionalnych systemów oznakowania. Ponadto w ramach polityki jakości produktów rolnych[15] zaproponowała ona stworzenie nowych ram oznaczeń geograficznych, norm handlowych oraz systemów certyfikacji.

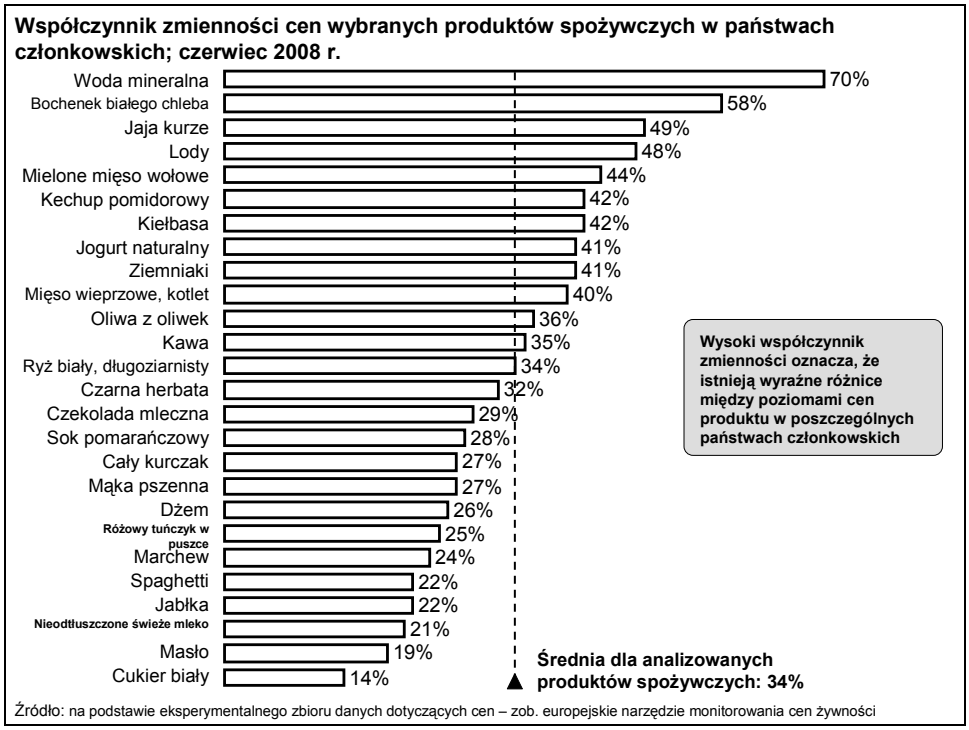
---

13 Dane dotyczące cen zostały zebrane przez Eurostat na potrzeby tablicy wyników dla rynków konsumenckich i europejskiego narzędzia monitorowania cen żywności.

14 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, COM(2008) 40.

15 Komunikat Komisji „Polityka jakości produktów rolnych", COM(2009) 234 wersja ostateczna.

Wykres 2: Rozbieżność poziomów cen określonych produktów w państwach członkowskich



Takie praktyki handlowe jak terytorialne ograniczenia dostaw czy przeszkody dla handlu równoległego poważnie utrudniają integrację rynków UE. Zainteresowane strony zgłaszają występowanie tych niezgodnych z zasadami rynku wewnętrznego praktyk. Dobrym przykładem tego jest „zmuszanie" detalistów z danego kraju do zaopatrywania się na rynku lokalnym, gdy współpracują z międzynarodowymi dostawcami, co stanowi przeszkodę dla handlu transgranicznego. Takie praktyki mogą prowadzić do pogorszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, a na skutek wyższych cen i ograniczonego wyboru produktów mogą też mieć negatywny wpływ na konsumentów.

W celu usunięcia przeszkód i powstrzymania praktyk prowadzących do rozdrobnienia rynku wewnętrznego Komisja:

6. **oceni środki służące zwalczaniu terytorialnych ograniczeń dostaw, jeśli prowadzą do braku wydajności ekonomicznej i są niezgodne z zasadami rynku wewnętrznego.** W oparciu o szczegółowe badanie Komisja sporządzi do końca 2010 r. ocenę skutków w celu poinformowania o podjętych przez nią działaniach;

7. **wzywa Radę i Parlament Europejski do niezwłocznego przyjęcia wniosku Komisji w sprawie zmiany przepisów dotyczących oznakowania**;

8. **dokona przeglądu wybranych norm środowiskowych oraz systemów oznaczania pochodzenia, które mogą utrudniać handel transgraniczny**, z myślą o ustaleniu, czy cele polityczne tych przepisów można osiągnąć w sposób ograniczający wpływ na integrację łańcucha dostaw żywności; **będzie również współpracować z państwami członkowskimi i z sektorem na rzecz bardziej ujednoliconego wykonywania wspólnotowych norm w zakresie bezpieczeństwa żywności.**

3.3.2. Konkurencyjność łańcucha dostaw żywności

Sektor rolniczy charakteryzuje się dużym rozdrobnieniem i różnorodnością pod względem wielkości i rodzaju gospodarstw rolnych oraz ich wskaźników społeczno-gospodarczych. Obecny kryzys gospodarczy ma ogromny wpływ na ten sektor, wywierając znaczną presję na ceny produktów rolnych i dochody gospodarstw rolnych, szczególnie w sektorze mleczarskim i sektorze produkcji zwierzęcej. Mimo iż w celu złagodzenia najbardziej niekorzystnych skutków kryzysu wdrożono już szereg mechanizmów przewidzianych w WPR, uwypuklił on potrzebę dalszej restrukturyzacji sektora rolniczego.

Spośród sektorów produkcyjnych w UE przemysł rolno-spożywczy jest ważnym źródłem miejsc pracy i wzrostu wartości dodanej, jednak pod względem wielkości wzrostu wartości dodanej i wydajności pracy europejski przemysł spożywczy nie dorównuje amerykańskiemu. Na szczeblu światowym produkty spożywcze z UE tracą udział w rynku na rzecz Brazylii, Kanady i Australii. Stosując podejście kompleksowe, Grupa Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego[16] określiła główne problemy leżące u podstaw niedostatecznej konkurencyjności sektora i zaproponowała 30 konkretnych zaleceń skierowanych do decydentów i podmiotów gospodarczych[17]. Grupa wysokiego szczebla potwierdziła, że brak przejrzystości mechanizmów kształtowania cen i nierównowaga pomiędzy zaangażowanymi podmiotami stanowią główne problemy, jakie napotyka łańcuch dostaw żywności. Ponadto grupa ta wezwała UE do utrzymania wysokiego poziomu norm w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, wskazując na pilną potrzebę ulepszenia ram innowacyjności i podjęcia działań ukierunkowanych na licznie występujące w sektorze MŚP oraz na wyniki europejskiego przemysłu rolno-spożywczego na rynkach światowych.

Sektor detaliczny również musi zmierzyć się z poważnymi wyzwaniami w zakresie konkurencji. Mimo iż na skutek większej konsolidacji, pojawienia się sklepów dyskontowych typu „hard discount" i wprowadzenia tanich marek własnych w ostatnim dziesięcioleciu sektor uległ gruntownej transformacji, detaliści europejscy odnotowali niższy wzrost wydajności niż w przypadku np. detalistów amerykańskich. Spośród szeregu czynników, które przyczyniły się do tej różnicy w wydajności, wynikającej również z innej dynamiki rynku, wydaje się, że istotną rolę odegrały inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne oraz w nowe procesy biznesowe. Pewne obwarowania prawne również mogły utrudnić wzrost wydajności w sektorze detalicznym w UE. Restrykcyjne przepisy dotyczące zakładania działalności ograniczają otwieranie nowych sklepów, a tym samym upowszechnianie innowacji[18]. Poważnym wkładem w usunięcie tego typu przeszkód byłoby ambitne wdrażanie przepisów dyrektywy w sprawie usług.

---

16 Decyzja Komisji 2008/359/WE z dnia 28 kwietnia 2008 r.

17 Sprawozdanie końcowe, zalecenia i plan działania kluczowych inicjatyw są dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/

18 Kwestie te zostaną szczegółowo omówione w przygotowywanym komunikacie w sprawie monitorowania rynku detalicznego.

W celu zwiększenia konkurencyjności łańcucha dostaw żywności Komisja:

9. **będzie wspierać i usprawniać restrukturyzację i konsolidację sektora rolniczego** zarówno w kontekście polityki rozwoju obszarów wiejskich, w szczególności poprzez promowanie tworzenia dobrowolnych organizacji producentów rolnych, oraz w szerszym kontekście WPR po 2013 r. Zostanie to najpierw zbadane przez nowoutworzoną grupę wysokiego szczebla ds. mleka w odniesieniu do szczególnej sytuacji w sektorze mleczarskim;

10. **podejmie działania mające na celu przedstawienie przez grupę wysokiego szczebla wniosków ukierunkowanych na zwiększenie konkurencyjności sektora agro-spożywczego, w szczególności MŚP, oraz wspieranie innowacji i eksportu w tym sektorze.**

4. REALIZACJA INICJATYW POLITYCZNYCH

W niniejszym komunikacie przedstawiono szereg propozycji rozwiązania stwierdzonych problemów. Poprawa przejrzystości na każdym szczeblu łańcucha dostaw żywności oraz wspieranie trwałych i opartych na zasadach rynkowych stosunków pomiędzy zainteresowanymi stronami mogą przyczynić się do ożywienia gospodarczego w Europie, należy zatem podjąć działania w tym zakresie przed końcem 2010 r. Inne inicjatywy dotyczą kwestii organizacji łańcucha i w perspektywie długoterminowej mają na celu poprawę jego integracji i konkurencyjności. Inicjatywom tym będą towarzyszyć propozycje mające na celu zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora detalicznego zawarte w przygotowywanym komunikacie w sprawie monitorowania rynku detalicznego.

Na podstawie prowadzonych obecnie dyskusji z instytucjami UE i z zainteresowanymi stronami do listopada 2010 r. Komisja opublikuje sprawozdanie w sprawie działań następczych w odniesieniu do proponowanych działań. W tym celu Komisja planuje poszerzenie składu, zakresu i mandatu istniejącej Grupy Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności Europejskiego Przemysłu Rolno-Spożywczego.

5. WNIOSKI

Gwałtowny wzrost i spadek cen towarów rolnych, a także ich opóźniony wpływ na ceny żywności wzbudziły zaniepokojenie wśród zainteresowanych stron i decydentów co do funkcjonowania łańcucha dostaw żywności. Prowadzone w ubiegłych dwóch latach monitorowanie rynku potwierdziło, że obawy te są uzasadnione. Brak przejrzystości rynku, nierówność sił przetargowych i antykonkurencyjne praktyki doprowadziły do wystąpienia na rynku zakłóceń, które z kolei wywarły niekorzystny wpływ na konkurencyjność całego łańcucha dostaw żywności. Sztywność cen miała również niekorzystny wpływ na zdolności dostosowawcze i innowacyjność wszystkich sektorów wchodzących w skład łańcucha dostaw.

Możliwość w wystąpienia w przyszłości ponownego gwałtownego wzrostu cen towarów rolnych w związku z ożywieniem gospodarczym na świecie nie powinna być zatem zaskoczeniem. Jeśli działania zaradzające niewłaściwemu funkcjonowaniu rynku nie zostaną szybko podjęte, istnieje groźba nieproporcjonalnego wzrostu tym razem konsumpcyjnych cen żywności, prowadzącego do spadku siły nabywczej i zaufania konsumentów, a także

ewentualnego spowolnienia obserwowanego ożywienia gospodarki europejskiej. Niezwykle istotne jest zatem zachowanie nieustannej czujności, aby identyfikować i likwidować zakłócenia na rynku, które przyczyniły się do stwierdzonej asymetrii w transmisji cen pomiędzy kolejnymi szczeblami łańcucha dostaw żywności.