EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.10.2009
KOM(2009)591 slutlig

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

En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa

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

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

En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa

1. INLEDNING

Under de senaste åren har priserna längs livsmedelsförsörjningskedjan varierat mycket. Från mitten av 2007 till mitten av 2008 sköt priserna för jordbruksråvaror i höjden, vilket resulterade i högre livsmedelspriser för konsumenterna och allmänt högre inflation. Sedan dess har priserna för många produkter sjunkit till nivåer som är jämförbara med eller som till och med är lägre än prisnivån före prisuppgången. Konsumenternas livsmedelspriser har dock fortsatt att stiga och började gå ned först i maj 2009. Detta väckte frågor om huruvida livsmedelsförsörjningskedjan verkligen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Dessa förändringar har lett till stora problem för jordbruksproducenterna och även varit till nackdel för konsumenterna.

Livsmedelsförsörjningskedjan länkar samman tre viktiga sektorer inom den europeiska ekonomin – jordbruket, livsmedelsindustrin och distributionssektorerna – som sammantaget utgör mer än 5 % av den europeiska tillväxten i förädlingsvärde och står för 7 % av sysselsättningen. Dessutom har de resultat som livsmedelsförsörjningskedjan presterar direkta återverkningar för alla EU-medborgare eftersom livsmedel utgör 16 % av de europeiska hushållens utgifter. Det sätt på vilket livsmedelsförsörjningskedjan fungerar spelar en allt viktigare roll för återhämtningen från dagens ekonomiska och finansiella kris. Höga livsmedelspriser för konsumenterna utgör ett problem eftersom de belastar hushållskassan samtidigt som vi är i behov av ökad konsumtion. De drabbar särskilt de mest utsatta hushållen, som lägger ut en proportionellt sett större del av sina inkomster på livsmedel. På sikt är en bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja av väsentlig betydelse för konsumenterna och för att garantera en hållbar mervärdesfördelning längs hela kedjan, vilket även bidrar till att konkurrenskraften förbättras överlag. Snabba förbättringar är nödvändiga för att förhindra att konsumenternas livsmedelspriser skjuter i höjden i samband med den ekonomiska återhämtningen.

Kommissionen har följt utvecklingen av livsmedelspriserna som ett led i den marknadsövervakning som utfördes inom ramen för översynen av den inre marknaden i november 2007[1] i syfte att skapa strategiska verktyg för att identifiera orsakerna till att systemet inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen offentliggjorde i december 2008 en delrapport om ”Livsmedelspriser i Europa” och utarbetade en vägledning som fastställer huvudinritningen för de politiska initiativen[2]. I meddelandet lägger man fram, i form av en vägledning, konkreta politiska initiativ och avslutar således

---

[1] Kommissionens arbetsdokument ”Implementing the new methodology for product market and sector monitoring”, SEK(2007) 1517 som åtföljer kommissionens meddelande ”En inre marknad för framtidens Europa”, KOM(2007) 724.

[2] Kommissionens meddelande ”Livsmedelspriser i Europa” KOM(2008) 821 och åtföljande arbetsdokument.

marknadsövervakningen av livsmedelsförsörjningskedjan[3].Det här meddelandet är uppbyggt enligt följande. I avsnitt 2 beskrivs kopplingen mellan priset för jordbruksråvaror och förändringarna i konsumenternas livsmedelspriser. I avsnitt 3 fastställer man de främsta problem som livsmedelsförsörjningskedjan konfronteras med och lägger fram ett antal politiska initiativ för åtgärda dem. I avsnitt 4 redogör man för vilka kommande åtgärder som kommissionen kommer att vidta för att genomföra dessa initiativ och i avsnitt 5 görs en sammanfattning.

2. DEN SENASTE PRISUTVECKLINGEN

Priserna för jordbruksråvaror sköt i höjden under andra hälften av 2007 och i början på 2008[4]. Följaktligen började även livsmedelsproducenternas priser och konsumenternas livsmedelspriser att öka, dock inte i samma snabba takt. Detta kan förklaras av att jordbruksprodukter enbart utgör en liten del av de totala produktionskostnaderna för livsmedel[5] och det faktum att bearbetningsindustrin och distributörerna på de mest konkurrenskraftiga marknaderna absorberade en del av prisökningen.

Priserna för jordbruksprodukter har sedan det andra kvartalet 2008 fallit brant. I motsats till priserna för jordbruksprodukter fortsatte livsmedelsproducenternas priser att stiga fram till och med det fjärde kvartalet 2008, medan konsumenternas livsmedelspriser började sjunka först helt nyligen. Vidare är nedgången för producenternas och konsumenternas livsmedelspriser ganska liten jämfört med fallet i priset för jordbruksråvaror – figur 1. Bearbetningsindustrins och distributörerna reaktion på sänkningen av priserna för jordbruksråvaror har varit både långsammare och svagare jämfört med deras reaktion på ökningen 2007. Denna bristande överensstämmelse får negativa återverkningar för livsmedelsförsörjningskedjan eftersom den inte medför lägre priser för konsumenterna och begränsar möjligheterna till en återhämtning för priserna för jordbruksråvaror genom att efterfrågan på livsmedelsprodukter minskar.

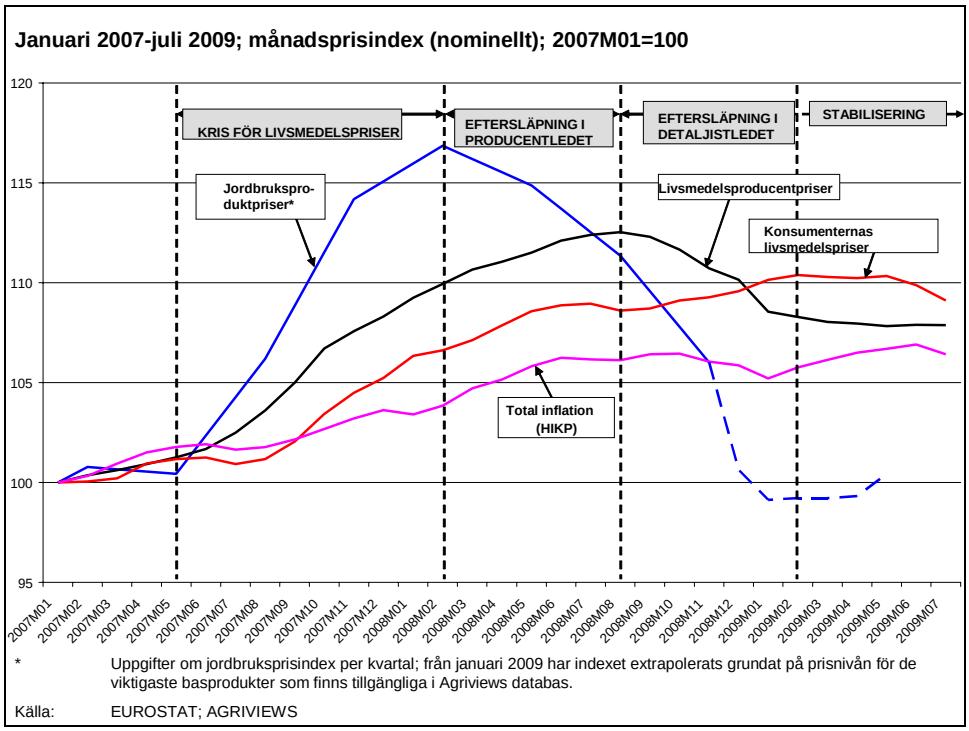
---

3 Den tekniska analysen, som ligger till grunden för detta meddelande, delges i en serie på sex åtföljande arbetsdokument.

4 I meddelandet ”Livsmedelspriser i Europa” från 2008 redogörs ingående för utvecklingen för priserna för jordbruksprodukter.

5 Jordbruksråvaror utgör en minskande andel av konsumenternas livsmedelspriser.

Figur 1: Senaste prisutvecklingen längs livsmedelsförsörjningskedjan, EU-27



Den bristande överensstämmelsen mellan prisutvecklingen för jordbruksprodukter och konsumenternas livsmedelspriser, samt det asymmetriska sätt på vilket livsmedelspriserna reagerat på jordbruksprodukternas prissvängningar beror delvis på att systemet har strukturella svagheter som exempelvis antalet mellanhänder i kedjan och den konkurrensmässiga strukturen inom vissa delar av kedjan. Därtill kommer att de markanta skillnaderna i de olika parternas förhandlingsposition bidrar till att minska den hastighet och den kraft med vilken prisöverföringen fortplantar sig längs kedjan, vilket i viss mån förklarar denna asymmetri. Vidare försenas nödvändiga anpassningar genom den långsamma överföringen av prisförändringar som bidrar till att förlänga ineffektiviteten på marknaden inom varje del av kedjan. En sådan ineffektivitet kan förvärra prissvängningarna på marknaderna för jordbruksprodukter. Kommissionen anser därför att den senaste tidens prisutvecklingar är ett tydligt tecken på att det brådskar att genomföra konkreta politiska initiativ enligt de riktlinjer som fastställdes i vägledningen från december 2008.

3. HUR SKA MAN TA ITU MED LIVSMEDELSFÖRSÖRJNINGSKEDJANS STÖRSTA PROBLEM?

Livsmedelsförsörjningskedjan länkar samman viktiga och olikartade sektorer i den europeiska ekonomin som är väsentliga för den ekonomiska och sociala välfärden, miljön och för medborgarnas hälsa. Livsmedelsförsörjningskedjan fungerar väl på många plan. Den levererar högkvalitativa livsmedel till överkomliga priser för konsumenterna i Europa, garanterar att livsmedelsprodukter är säkra och spårbara och tillhandahåller ett brett urval av mycket konkurrenskraftiga, innovativa och traditionella produkter både inom och utanför EU.

Livsmedelsförsörjningskedjans samlade konkurrenskraft och dess ekonomiska tillväxt har sedan 1995 dock presterat mindre än EU-ekonomin i dess helhet[6]. Sektorer i livsmedelsförsörjningskedjan utsätts för ökad konkurrens från internationella aktörer och den senaste prisutvecklingen för livsmedel har visat att den inte kan stå emot chocker i jordbrukspriserna.

Kommissionen har arbetat tillsammans med olika berörda aktörer för att förbättra sin förståelsen för de huvudsakliga problem som livsmedelsförsörjningskedjan konfronteras med och för att fastställa lämpliga och konkreta strategier i linje med vägledningen från december 2008. Livsmedelsförsörjningskedjan är ytterst heterogen och de problem som aktörerna ställs inför varierar mellan olika delsektorer och olika medlemsstater. Emellertid har tre övergripande prioriteter kunnat identifieras som gäller för hela livsmedelsförsörjningskedjan. 1) Främja hållbara och marknadsbaserade förbindelser mellan olika aktörer i livsmedelsförsörjningskedjan. 2) Öka öppenheten längs hela kedjan för att främja konkurrensen och förbättra dess motståndskraft mot prissvängningar. 3) Främja den europeiska livsmedelsförsörjningskedjans integration och konkurrenskraft i medlemsstaterna.

3.1. Främja hållbara och marknadsbaserade förbindelser mellan olika aktörer i livsmedelsförsörjningskedjan

I livsmedelsförsörjningskedjan ingår ett stort antal olika aktörer, däribland jordbrukare, bearbetningsindustrin, handlare, grossister och detaljister. Både mycket stora företag, små och medelstora företag agerar samtidigt antingen som konkurrenter, leverantörer eller kunder. Dessa förbindelser fungerar ofta inte som de borde vilket utgör ett hinder för att leveranskedjan ska kunna utvecklas fullt ut. En viktig lärdom som man dragit av de analyser som genomförts och som omfattar berörda aktörer och nationella konkurrensmyndigheter är nödvändigheten att göra en klar åtskillnad mellan sådana frågor som rör potentiella illojala handelsmetoder – som gäller en obalans i de olika parternas förhandlingsstyrka – och frågor som rör konkurrenshämmande förfaranden.

3.1.1. Förhandlingsstyrka och potentiellt illojala handelsmetoder

Inom livsmedelsförsörjningskedjan förekommer det ofta betydande obalanser i förhandlingsstyrkan mellan olika parter, vilket ses som ett allvarligt problem av de olika aktörerna. Denna obalans i förhandlingsstyrkan kan leda till illojala handelsmetoder eftersom större och mäktigare aktörer försöker att antingen genom bättre priser eller genom bättre förutsättningar och villkor få till stånd kontrakt som är till deras fördel. Sådana metoder kan förekomma i varje led i kedjan och innebär bland annat försenade betalningar, ensidiga ändringar i kontrakt, ad-hoc ändringar av kontraktsmässiga villkor, förskottsbetalningar som ett sätt att få inleda förhandlingar och så vidare. I livsmedelsförsörjningskedjan för obearbetade livsmedel handlar små jordbruksföretag och kooperativ ofta med större köpare som antingen är producenter, grossister eller detaljister. I livsmedelsförsörjningskedjan för bearbetade livsmedel sluter å ena sidan små bearbetningsindustrier kontrakt med vanligtvis större detaljister som ofta är deras enda kanal för att få tillträde till marknaden. Å andra sidan har även stora multinationella livsmedelsproducenter en betydande förhandlingsstyrka eftersom de erbjuder märkesvaror som detaljisterna inte kan vara utan.

---

[6] Den genomsnittliga tillväxten i förädlingsvärdet för sektorer inom livsmedelsförsörjningskedjan har sedan 1995 legat 2 % lägre per år än genomsnitten i EU.

Kontraktsmässiga skillnader som sammanhänger med en obalans i förhandlingsstyrkan inverkar negativt på konkurrenskraften i livsmedelsförsörjningskedjan eftersom mindre men effektiva aktörer kan tvingas att arbeta under mindre lönsamma förhållanden, vilket begränsar deras förmåga och incitament till att investera i förbättrad produktkvalitet och innovativa produktionsmetoder. Bättre information om kontraktsmässiga rättigheter och skärpta åtgärder mot orättvisa kontrakt kan bidra till att förebygga dessa negativa konsekvenser eftersom aktörer med begränsad förhandlingsstyrka ofta saknar kunskap om sina rättigheter. Vidare kan de dra sig för att ifrågasätta kontraktsklausuler av rädsla för att gå minste om kontraktet.

Det finns således ett behov av ökad kunskap om och en djupgående analys av den praxis som tillämpas i samband med kontrakt och i vad mån detta inverkar på förhandlingsstyrkan inom livsmedelsförsörjningskedjan eftersom, beroende på varje enskild situation, detta kan leda till orättvisa och ineffektiva resultat.

3.1.2. Marknadsställning och potentiellt konkurrenshämmande förfaranden

Leverantörers och/eller köpares förmåga att dra fördel av sin marknadsställning på ett sätt som snedvrider konkurrensen på konsumenternas bekostnad är huvudsakligen beroende på vilken typ av försörjningskedja det rör sig om och de lokala marknadsförhållandena. Eftersom livsmedelsmarknaderna ofta är nationella eller lokala till sin omfattning har kommissionen när det gäller livsmedelsrelaterade frågor haft ett nära samarbete med de nationella konkurrensmyndigheterna inom ramen för det Europeiska konkurrensnätverket.

Nationella konkurrensmyndigheter har därför givit lämplig prioritet åt enskilda utredningar utöver bredare utredningar om livsmedelsmarknaderna. Dessa åtgärder har sammantaget väsentligt förbättrat kunskapen om hur denna viktiga sektor inom ekonomin fungerar. Vissa utredningar har dessutom visat att det förekommer ett stort antal allvarliga överträdelser, som exempelvis karteller och prisbindning. Dessa överträdelser åtgärdas mycket enkelt genom föreläggande om att upphöra med överträdelsen och att avhålla sig från framtida överträdelser, som i tillämpliga fall åtföljs av höga böter.

Kommissionen har i enlighet med meddelandet från december 2008[7] även utrett vilken betydelse som vissa affärsmetoder har både när det gäller sannolikheten att de kommer att tillämpas och möjligheten att de negativt påverkar konkurrensen i den berörda livsmedelsförsörjningskedjan. Utöver de klassiska kartellerna och prisbindning ansåg man att konkurrensmyndigheterna även bör ägna andra metoder särskild uppmärksamhet, däribland gemensamma distributionsavtal, kopplingsförbehåll och kombinationserbjudanden, gemensamma inköpsavtal (inköpsallianser) och ökad användning av privat märkning. När det gäller sådana metoder krävs det en god avvägning mellan ökad effektivitet och eventuella negativa konkurrenseffekter. Ingen allmän generalisering kan göras och de nationella konkurrensmyndigheterna är eniga om att en analys av varje enskilt fall, med utgångspunkt från de förhållanden som råder inom den relevanta lokala marknaden, är nödvändig för att kunna fastställa om det finns risk för att konkurrensförmågan påverkas negativt.

---

[7] Meddelande från kommissionen om ”Livsmedelspriser i Europa” KOM(2008) 821.

För att kunna främja hållbara och marknadsbaserade förbindelser mellan de olika aktörerna i livsmedelsförsörjningskedjan

1. **anser kommissionen att det krävs åtgärder för att eliminera orättvis kontraktspraxis mellan de olika aktörerna i livsmedelsförsörjningskedjan.**

   1.1. **Kommissionen kommer att samarbeta med medlemsstaterna** för att lägga en stabilare grund för de kontraktsmässiga förhållandena så att de kontraktsslutande parterna fullt ut kan dra nytta av den inre marknaden samtidigt som de bevarar sin frihet att sluta kontrakt. Detta innebär följande:

   – **Informationsutbyte om kontraktspraxis,** däribland en redogörelse för kontraktsmässiga rättigheter och om huruvida ofta tillämpade kontraktsklausuler är lagenliga och rättvisa.

   – **Informationskampanjer** för att informera berörda aktörer om deras kontraktsmässiga rättigheter och om eventuella otillåtna och orättvisa metoder.

   – **Utbyte av bästa praxis om anmälan av kontraktspraxis** (till exempel ombudsmän, åtgärder av tillsynsmyndigheter, kollektiva insatser).

   1.2. **På gemenskapsnivå** kommer kommissionen, på grundval av den information som samlats in i detta sammanhang, att

   – **samarbeta med aktörer i livsmedelsförsörjningskedjan för att ta fram olika standardkontrakt,** som kan användas frivilligt, med beaktande av mångfalden i livsmedelsförsörjningskedjan,

   – **utvärdera orättvis kontraktspraxis inom den inre marknaden och föreslå eventuella gemenskapsåtgärder som är nödvändiga för att ta itu med sådana metoder.**

2. **kommer kommissionen att samarbeta med Europeiska konkurrensnätverket för att utarbeta en gemensam syn** i aktuella konkurrensfrågor[8] som syftar till ett fortlöpande informationsutbyte, snabb identifiering av problem och en effektiv uppgiftsfördelning mellan olika medlemmar. Kommissionen föreslår att man vid behov inrättar gemensamma arbetsgrupper inom det Europeiska konkurrensnätverket för att analysera specifika metoder och marknader som är av avgörande betydelse för hur livsmedelsförsörjningskedjan fungerar. Det utökade samarbetet kommer att bidra till att man lättare kan upptäcka endemiska problem som är specifika för livsmedelsmarknaderna och snabbt samordna framtida åtgärder.

---

[8] Det bör påpekas att konkurrenseffekterna av vertikala förbindelser mellan operatörer i kedjan omfattas av gällande regler för vertikala avtal – kommissionens förordning (EG) nr 2790/1999 av den 22 december 1999 och tillhörande riktlinjer från kommissionen om vertikala begränsningar, vilka för närvarande håller på att ses över.

3.2. Större öppenhet i livsmedelsförsörjningskedjan för att uppmuntra till konkurrens och förbättra dess förmåga att stå emot prissvängningar

Det saknas öppenhet vad gäller prissättningen och förutsebarhet för marknaderna längs livsmedelsförsörjningskedjan. I början av kedjan utgör derivat ett viktigt verktyg för att ta itu med konstaterade prissvängningar när det gäller jordbruksråvaror. Det är viktigt att se till att derivat tjänar sitt ursprungliga syfte nämligen prisbildning och att säkra tillgången. Hur man ska komma till rätta med ”överdriven spekulation” på råvarumarknaderna är en fråga som diskuteras allmänt. I detta fall är det nödvändigt att inom hela EU förbättra öppenheten och övervakningen när det gäller derivaten för jordbruksprodukter, OTC-marknaderna inberäknade. Framför allt är det nödvändigt med en bättre översikt av olika marknadsaktörers verksamhet.

Enligt vägledningen föreslås ett europeiskt instrument för övervakning av livsmedelspriser för att förbättra öppenheten vad gäller prissättningen på marknader i senare led i livsmedelsförsörjningskedjan. Idag offentliggör kommissionen en första version av ett sådant instrument[9] som sammanställer uppgifter som samlats in av Eurostat och nationella statiskkontor. Instrumentet bygger på två dimensioner:

- Uppföljning av konsumentprisnivåerna för jämförbara livsmedel i medlemsstaterna för att fastställa prisspridningen och integrationen av den inre detaljhandelsmarknaden för livsmedel – avsnitt 3.3

- Uppföljning av prisutvecklingen i medlemsstaterna i varje del i kedjan (priserna för jordbruksprodukter, livsmedelsproducenternas priser och konsumenternas livsmedelspriser) för ett urval av produkter, exempelvis mjölk, ost eller griskött.

Detta övervakningsinstrument ger värdefull information om prisnivåer och utvecklingen längs hela livsmedelsförsörjningskedjan och visar prisutvecklingen för varje enskild produkt och medlemsstat samt beaktar mångfalden i kedjan. Det åskådliggör prisutvecklingen i varje enskilt land och bidrar till att öka trycket på de olika aktörerna att snabba upp prisöverföringen. Detta instrument kommer att vidareutvecklas för att förbättra kopplingen mellan konsumenternas livsmedelspriser, livsmedelsproducenternas priser samt priserna för jordbruksråvaror och för att öka det antal produkter som omfattas av övervakningen.

Konsumentundersökningar som genomförts inom ramen för den andra resultattavlan för konsumentmarknaderna[10] visar att man överlag är nöjd med de tjänster som livsmedelsdetaljisterna tillhandahåller. Samtidigt avslöjar de ett ganska stort missnöje med möjligheterna att jämföra olika detaljisters livsmedelspriser. Det är därför önskvärt att man vidareutvecklar instrument för jämförelse av livsmedelspriser (till exempel webbplatser eller smarta telefoner som kan användas i butiken för att scanna och jämföra produkter). Ett antal sådana tjänster tillämpas med framgång på olika ställen i Europa och skulle kunna tjäna som förebild. Genom att utveckla och använda sådana webbplatser kan man sända en klar signal till medborgarna om att regeringarna vidtar konkreta åtgärder för att hjälpa konsumenterna att spara pengar när de gör sina dagliga inköp eller när de veckohandlar. Detta skulle intensifiera konkurrensen på detaljistnivå inom de lokala marknaderna och även i tidigare led i

---

[9] Dessa uppgifter finns tillgängliga på http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database

[10] Resultattavlan för konsumentmarknaderna, andra utgåvan 2009.

livsmedelsförsörjningskedjan. Samtidigt är kommissionen medveten om att det är viktigt att den information som ges till konsumenterna är av hög kvalitet. För att kunna vidareutveckla sådana instrument vore det till stor hjälp om man kunde identifiera framgångsfaktorer för sådana prisjämförelser som grundar sig på redan vunna erfarenheter.

För att öka öppenheten i livsmedelsförsörjningskedjan

3. **kommer kommissionen att lägga fram förslag för att förbättra överblickbarheten och öppenheten på derivatmarknaderna** för jordbruksprodukter i samband med den övergripande strategin för derivat[11] och översynen av direktivet om marknader för finansiella instrument:

   3.1. Ändamålsenliga krav på öppenhet och rapportering bör utvidgas till att omfatta alla jordbruksråvaruderivat, inklusive sådana som handlas onoterat.

   3.2. Dessa skyldigheter bör kompletteras med införandet av krav på positionsrapportering för vissa kategorier av handlare som fastställs på EU-nivå. Detta skulle ge lagstiftarna möjlighet att få en överblick över olika typer av handlares positioner.

   3.3. Möjligheten för lagstiftarna att fastställa limitvärden för positioner för att motverka oproportionerligt stora kursrörelser eller koncentrationer av spekulativa positioner[12] kommer att undersökas noggrant med syftet att se till att dessa marknader fungerar effektivt.

4. **offentliggör kommissionen i dag den första utgåvan av det europeiska instrumentet för övervakning av livsmedelspriser och förpliktar sig att undersöka hur det kan vidareutvecklas** så att det omfattar ett större antal livsmedelsprodukter och livsmedelskedjor, med början från sommaren 2010; detta kräver ett samarbete med de nationella statistikkontoren; kommissionen uppmanar därför de nationella statistikkontoren att samla in nödvändiga uppgifter;

5. **rekommenderar kommissionen att alla medlemsstater har webbaserade och lättillgängliga tjänster för jämförelse av detaljhandelspriser;** kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att säkerställa utbyte av bästa praxis och erfarenheter på detta område.

3.3. Främjande av den europeiska livsmedelsförsörjningskedjans integration och konkurrenskraft i alla medlemsstater

3.3.1. Livsmedelsförsörjningskedjans integration

Som det redan framhållits i meddelandet "Livsmedelspriser i Europa" är livsmedelsförsörjningskedjan mycket fragmenterad i EU. De uppgifter som samlats in för det

---

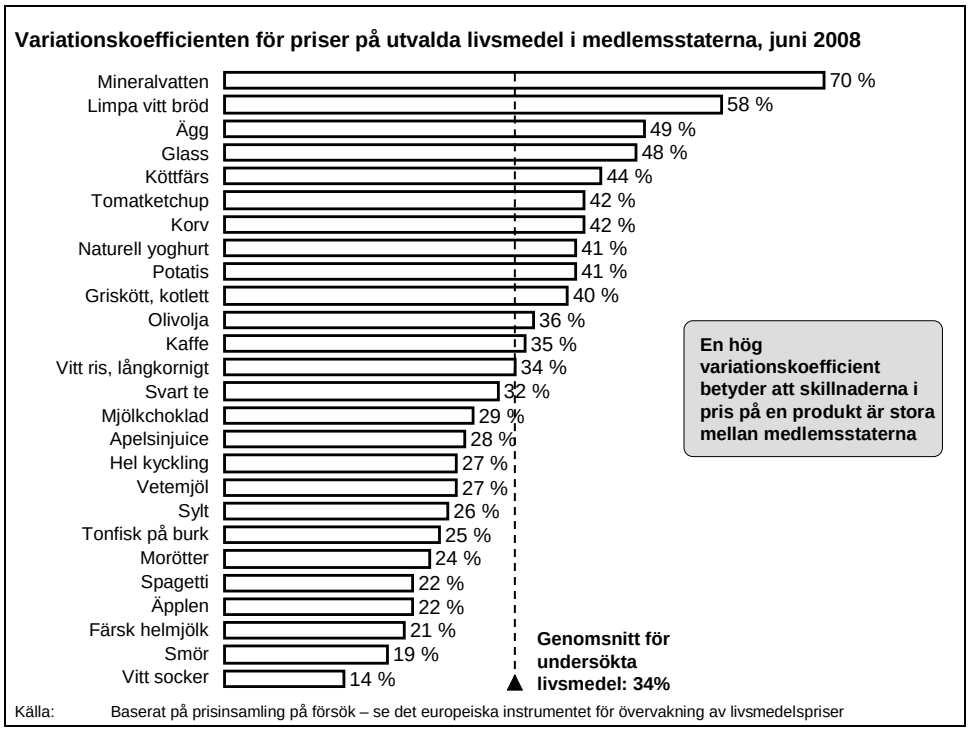
[11] I enlighet med vad som anges i KOM(2009) 563 ”*Ensuring efficient, safe and sound derivatives markets: future policy actions*”.

[12] Limitvärden för spekulativa positioner begränsar hur många öppna derivatkontrakt vissa kategorier av handlare kan inneha.

europeiska instrumentet för övervakning av livsmedelspriser visar att det råder stora skillnader mellan länderna i fråga om både prisnivåer och prisutveckling. Prisspridningen inom EU när det gäller livsmedel och icke alkoholhaltiga drycker har visserligen minskat överlag, men det råder fortfarande betydande skillnader mellan olika produkter, vilket illustreras i figur 2, som baserar sig på en prisinsamling som genomförts på försök[13]. Prisspridningen på vissa basvaror som socker och smör ligger klart under genomsnittet, samtidigt som prisvariationen för andra konsumentprodukter som mineralvatten, ägg och glass ligger över den genomsnittliga prisspridningen för de livsmedel som undersökts.

Ett antal nationella faktorer, t.ex. skillnader i den genomsnittliga hushållsinkomsten, smakpreferenser, skillnader i mervärdesskatt samt andelen lokal produktion, förklarar vissa av de prisskillnader som konstaterats mellan länderna. Andra faktorer som har att göra med marknadsdynamik och regelverk har dock också en viss betydelse. Kommissionen arbetar kontinuerligt med att harmonisera normerna för livsmedelssäkerhet för att främja handeln med livsmedel över gränserna. Detta är särskilt viktigt för att undvika problem till följd av eventuella larm som kan uppstå i livsmedelsförsörjningskedjan i en medlemsstat eller i ett tredje land. Den fortsatta övervakningen av efterlevnaden av direktivet om otillbörliga affärsmetoder och den pågående översynen av direktivet om märkning[14] bör också bidra till att öka livsmedelsförsörjningskedjans integration. Slutligen har kommissionen nyligen fattat en rad beslut för att stoppa utvecklingen av nationella och regionala system för ursprungsmärkning. Den har vidare föreslagit en ny ram för geografiska beteckningar, handelsnormer och certifieringssystem i sin kvalitetspolitik för jordbruksprodukter[15].

Figur 2: Prisspridningen på utvalda produkter i EU:s medlemsstater



13 Prisinsamling som Eurostat har genomfört för resultattavlan för konsumentmarknaderna och det europeiska instrumentet för övervakning av livsmedelspriser.

14 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om livsmedelsinformation till konsumenterna, KOM(2008) 40.

15 Meddelande från kommissionen om en kvalitetspolitik för jordbruksprodukter, KOM(2009) 234 slutlig.

Affärsmetoder som inskränkningar av det regionala utbudet eller hinder för parallellhandel är andra väsentliga hinder för EU-marknadernas integration. Aktörerna har lämnat uppgifter om metoder som är oförenliga med principerna för den inre marknaden. I ett fall har detaljhandlarna från ett visst land "tvingats" att handla lokalt när de samarbetar med multinationella leverantörer, varvid hinder för den gränsöverskridande handeln uppstått. Sådana metoder underminerar den inre marknadens funktion och kan få negativa konsekvenser för konsumenterna i form av högre priser och ett mindre produktutbud.

För att undanröja hinder och stoppa metoder som leder till en fragmentering av den inre marknaden

6. **kommer kommissionen att överväga åtgärder för att ta itu med begränsningar av det regionala utbudet som leder till ekonomisk ineffektivitet och strider mot principerna för den inre marknaden;** kommissionen kommer att – på grundval av en ingående undersökning – lägga fram en konsekvensanalys som underlag för sina åtgärder före utgången av 2010;

7. **uppmanar kommissionen rådet och Europaparlamentet att snabbt anta kommissionens förslag till översyn av lagstiftningen om märkningsregler;**

8. **kommer kommissionen att se över utvalda miljönormer och system för ursprungsmärkning som kan hindra den gränsöverskridande handeln,** i syfte att fastställa om de politiska målen för dessa regler kan uppnås med mindre inverkan på livsmedelsförsörjningskedjans integration; **kommissionen kommer också att arbeta tillsammans med medlemsstaterna och branschen med siktet inställt på en bättre harmonisering av genomförandet av gemenskapens normer för livsmedelssäkerhet.**

3.3.2. Livsmedelsförsörjningskedjans konkurrenskraft

Jordbrukssektorn är mycket fragmenterad och olikartad när det gäller jordbruksföretagens storlek, art och socioekonomiska resultat. Den nuvarande ekonomiska krisen har mycket stor inverkan på sektorn i och med att jordbrukspriser och jordbruksinkomster utsätts för hårt tryck, framför allt inom mejerisektorn och animalieproduktionen. Trots att en rad mekanismer som finns att tillgå i den gemensamma jordbrukspolitiken redan har genomförts för att motverka vissa av de mest negativa effekterna av krisen har trycket ökat i riktning mot en ytterligare omstrukturering av sektorn.

Den jordbruksbaserade livsmedelsindustrin bidrar i hög utsträckning till sysselsättningen och ett ökat förädlingsvärde inom tillverkningsindustrin i EU, men tillväxten i förädlingsvärde och arbetskraftsproduktivitet inom EU:s livsmedelsindustri överträffas vida av motsvarande tillväxt i USA. På global nivå tappar EU:s livsmedelsprodukter marknadsandelar till Brasilien, Kanada och Australien. Högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft[16] har inom ramen för en övergripande strategi fastställt vilka faktorer som i huvudsak ligger till grund för skillnaderna i sektorns konkurrenskraft och föreslagit 30 konkreta rekommendationer som

[16] Kommissionens beslut 2008/359/EG av den 28 april 2008.

riktar sig till de politiska och ekonomiska aktörerna[17]. Högnivågruppen konstaterade att den bristande öppenheten i fråga om prisbildningsmekanismerna och obalansen mellan aktörerna utgör stora problem för livsmedelsförsörjningskedjan. Gruppen uppmanade EU att fortsatt upprätthålla en hög nivå av livsmedelssäkerhet och kvalitetsnormer samtidigt som man fastställde att det finns ett stort behov av en bättre ram för innovation samt riktade åtgärder för att främja det stora antalet små och medelstora företag i sektorn och den europeiska jordbruksbaserade livsmedelsindustrins prestanda på världsmarknaderna.

Inom detaljhandeln står man också inför en konkurrensmässig utmaning. Även om sektorn har genomgått en genomgripande omvandling under de senaste tio åren till följd av en ökad konsolidering, nya lågprisbutiker och införandet av billiga egna märken har produktivitetstillväxten inom den europeiska detaljhandeln under samma tid varit lägre än t.ex. i USA. Bland flera faktorer som har bidragit till dessa produktivitetsskillnader, som också beror på att marknadsdynamiken skiljer sig åt, tycks investeringar i IT och telekom och nya affärsmetoder ha spelat en viktig roll. Vissa inslag i regelverket kan också ha hämmat produktivitetstillväxten inom detaljhandeln i EU. Restriktiva etableringsregler har hindrat etableringen av nya butiker och därmed spridningen av innovation[18]. Ett målmedvetet genomförande av tjänstedirektivet skulle avsevärt bidra till att sådana hinder undanröjs.

För att främja livsmedelsförsörjningskedjans konkurrenskraft

9. **kommer kommissionen att främja och underlätta omstruktureringen och konsolideringen av jordbrukssektorn** både i samband med politiken för landsbygdsutveckling – särskilt genom att uppmuntra inrättandet av frivilliga producentorganisationer inom jordbruket – och inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken efter 2013; detta kommer först att undersökas för den särskilda situationen i mejerisektorn av den nyligen inrättade högnivågruppen för mjölk;

10. **kommer kommissionen att vidta åtgärder för att lägga fram högnivågruppens förslag som syftar till att förbättra den jordbruksbaserade livsmedelssektorns konkurrenskraft, särskilt de små och medelstora företagens, och till att främja innovation och export inom sektorn.**

4. GENOMFÖRANDET AV POLITISKA INITIATIV

Detta meddelande innehåller en rad förslag för att angripa de utmaningar som identifierats. En ökad öppenhet inom livsmedelsförsörjningskedjan och främjandet av stabila och marknadsbaserade relationer mellan aktörerna kan underlätta den ekonomiska återhämtningen i Europa och bör därmed betraktas som prioriterade uppgifter att genomföra före utgången av 2010. Övriga initiativ ska åtgärda strukturella aspekter av försörjningskedjan i syfte att förbättra integrationen och konkurrenskraften på lång sikt. De kommer att kompletteras med förslag för att stärka konkurrenskraften inom den europeiska detaljhandeln som läggs fram i det kommande meddelandet om övervakningen av detaljhandelsmarknaden.

---

17 Slutrapporten, rekommendationerna och vägledning till viktiga initiativ finns på följande adress: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/

18 Dessa frågor kommer att utvecklas närmare i ett kommande meddelande om övervakningen av detaljhandelsmarknaden.

Senast i november 2010 kommer kommissionen att lägga fram en rapport om uppföljningen av de föreslagna åtgärderna med utgångspunkt i de pågående diskussionerna med EU-institutionerna och relevanta aktörer. Kommissionen planerar i detta syfte att utöka räckvidden och mandatet för samt sammansättningen av den inrättade högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft.

5. SLUTSATS

Den snabba uppgången och fallet i priserna på jordbruksprodukter i kombination med de fördröjda effekterna på livsmedelspriserna har lett till att aktörer och politiker är bekymrade över hur livsmedelsförsörjningskedjan fungerar. Marknadsövervakningen under de senaste två åren har visat att dessa bekymmer är motiverade. Den bristande öppenheten på marknaden, obalanserna i förhandlingsstyrka och konkurrenshämmande förfaranden har lett till snedvridningar på marknaden som har negativa effekter på hela livsmedelsförsörjningskedjans konkurrenskraft. Dessutom har en rigid prissättning inverkat negativt på anpassningsförmågan och innovationsförmågan i alla branscher inom livsmedelsförsörjningskedjan.

Blickar man framåt torde det inte komma som någon större överraskning om priserna på jordbruksprodukter snabbt stiger igen när recessionen är över. Om inga åtgärder vidtas inom kort för att rätta till de brister som konstaterats på marknaden riskerar livsmedelspriserna att öka i oproportionerlig omfattning, vilket leder till att köpkraften och konsumenternas förtroende minskar, vilket i sin tur eventuellt kan leda till att den ekonomiska återhämtningen saktar av i Europa. Det är därför av yttersta vikt att vi är uppmärksamma och identifierar och undanröjer sådana snedvridningar på marknaden som har bidragit till de konstaterade asymmetrierna i prisspridningen inom livsmedelsförsörjningskedjan.