

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa

KOM(2009) 591 endelig

(2011/C 48/25)

Ordfører: **Pedro NARRO**

Medordfører: **József KAPUVÁRI**

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 28. oktober 2009 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa.

KOM(2009) 591 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 31. august 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 465. plenarforsamling den 15.-16. september 2010, mødet den 15. september 2010, følgende udtalelse med 121 stemmer for, ingen imod og 5 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 De rapporter og meddelelser, som Europa-Kommissionen har udarbejdet i de seneste år, indeholder en afslørende analyse af svagheder og dysfunktioner i værdikæden. Prissvingninger, spekulation, salg med tab, manglende gennemsigtighed, udbredt urimelig og konkurrencebegrænsende praksis og forskelle i parternes forhandlingsposition er problemer, som berører hele fødevaresektorens fremtid og truer den såkaldte »europæiske landbrugsmodels« overlevelse.

1.2 I sin meddelelse »En bedre fungerende fødevareforsyningskæde i Europa« peger Kommissionen med rette på prioriterede indsatsområder. EØSU beklager dog trægheden i vedtagelsen af forslag og opfordrer Kommissionen til at øge beslutningstempoet på et område, der har brug for hurtige, konkrete og håndgribelige tiltag. Den reformerede Gruppe på Højt Plan om Fødevareindustriens Konkurrenceevne bør hurtigst muligt genoptage sit arbejde og blive en grundpille i den nye, fremspirende fødevarepolitik.

1.3 Succesen afhænger i høj grad af, om Kommissionen, medlemsstaterne og fødevarekædens aktører involverer sig tilstrækkeligt. Det er nødvendigt at arbejde koordineret og samlet på et område, hvor forskellene mellem de forskellige nationale markeder og de forskellige produkter er betydelige. Den Europæiske Union bør beslutsomt lede bestræbelserne på dette område og tilskynde til såvel tilpasning af de disponible

instrumenter som iværksættelse af nye tiltag, der kan fremme en mere afbalanceret udvikling af fødevareforsyningskæden og en bedre konkurrenceevne.

1.4 Gennemgangen af de hidtil iværksatte initiativer inden for fødevareforsyningskæden viser den begrænsede effektivitet af selvregulering og frivillige aftaler. Udvalget støtter udviklingen af frivillige ordninger, men bemærker, at det uden effektive kontrol- og sanktionsmuligheder ikke vil være muligt at sætte en stopper for, at de stærkeste led i kæden systematisk tilside-sætter disse ordninger.

1.5 Ændringer i de økonomiske aktørers adfærd bør gå hånd i hånd med en regulering af markederne, som lægger grunden til en ny kurs for fødevaresektoren. For at fremme gennemsigtigheden i hele systemet er det nødvendigt at styrke kontraktpraksis og undersøge på sektorbasis, om det er muligt at fastsætte bindende klausuler eller at gøre det obligatorisk at udarbejde skriftlige kontrakter. Mange af de mål, som Kommissionen opstiller i meddelelsen, kan kun nås ved hjælp af et proportionelt og passende lovindgreb.

1.6 Hvad angår kodekser for bedste praksis, bør EU lade sig inspirere af nationale initiativer og udforme en effektiv kontrol- og sanktionsmekanisme gennem etablering af en ombudsmand. Udover indholdet i kodekserne for bedste praksis er det afgørende at sikre, at de er effektive, og at de bliver overholdt.

1.7 Konkurrencelovgivningen, den nationale såvel som EU's, bør tilpasses i betydelig grad for at fremme en solid organisering af sektoren, sikre fleksibilitet i forsyningskæderne og give aktørerne retssikkerhed til gavn for forbrugerne. Konklusionerne fra Gruppen på Højt Plan om Mælkeprodukter⁽¹⁾ og konklusionerne fra det spanske formandskab i forbindelse med meddelelsen om fødevarekæden⁽²⁾ svarer til EØSU's forslag om større fleksibilitet i anvendelsen af konkurrencelovgivningen under hensyntagen til de særlige vilkår for landbrugssektoren.

1.8 EØSU konstaterer, at efterspørgslen navnlig i detalilledet er meget koncentreret, hvilket står i kontrast til det fragmenterede udbud og er til hinder for, at værdikæden kan fungere korrekt. Udvikling og styrkelse af brancheorganisationernes rolle kan være med til at råde bod på produktionssektorens ringe organiseringsgrad. Der skal indledes en grundig overvejelse, ikke over producentorganisationernes størrelse, men over måden, hvorpå de kan omdannes til effektive markedsføringsredskaber for landmændene. Producentorganisationerne kan ikke være det eneste redskab til at forbedre den økonomiske organisation af landbrugsvarselysningen.

1.9 EØSU opfordrer Kommissionen til ikke kun at se på, hvordan man koncentrerer udbuddet, men til også at handle beslutsomt på efterspørgselssiden og kontrollere misbrug af dominerende stilling og visse former for konkurrencebegrænsende og illoyal praksis, der ofte ikke er underlagt effektiv kontrol fra de nationale myndigheder og EU's side.

1.10 De europæiske forbrugere har behov for rimelige, forudsigelige og stabile priser og prisstrukturer. De foranstaltninger, der foreslås i meddelelsen, vil kunne fungere mere effektivt, hvis de formidles bredt, og det undgås at forvride forbrugernes valg. Prisovervågningscentre er kun til nytte, hvis de i stedet for blot at registrere priserne kunne reagere hurtigt, før en eventuel forvridding i prisudviklingen

2. Resumé af Kommissionens meddelelse

2.1 Kommissionen erkender, at fødevareforsyningskæden – landbrug, industri og distribution – spiller en vigtig rolle i den europæiske økonomi⁽³⁾. Overvågning af fødevareforsyningskædens funktionsmåde er blevet en politisk prioritet på EU's dagsorden. Offentliggørelsen af Kommissionens meddelelse »En bedre fungerende fødevareforsyningskæde« er udtryk for

⁽¹⁾ Konklusioner fra Gruppen på Højt Plan om Mælkeprodukter, godkendt den 15. juni 2010.

⁽²⁾ Konklusioner fra formandskabet godkendt med flertal i Ministerrådet (Landbrug) den 29. marts 2010.

⁽³⁾ Landbrugsfødevaresektoren tegner sig for 7 % af beskæftigelsen i EU og for 5 % af den europæiske værditilvækst.

den lovgivende EU-myndigheds legitime bekymring og dens ønske om at fremlægge konkrete foranstaltninger på nationalt og europæisk niveau, der kan bidrage til at forbedre situationen for fødevareforsyningskæden.

2.2 Kommissionen formulerer en række konkrete forslag om hver af de tre udfordringer for fødevareforsyningskæden, der behandles i meddelelsen. For at fremme bæredygtige relationer vil Kommissionen bekæmpe urimelig handelspraksis og overvåge konkurrencerelaterede spørgsmål. Et spørgsmål som større gennemsigtighed i fødevareforsyningskæden, der altid har høj prioritet, vil Kommissionen takle gennem bekæmpelse af spekulation og iværksættelse af det europæiske instrument til overvågning af fødevarepriserne. Endelig vil Kommissionen for at fremme konkurrenceevnen revidere miljømærkningen og miljølovgivningen, begrænse regional forsyningspraksis og styrke landmændenes handelsposition gennem instrumenter som producentorganisationer.

2.3 I november 2010 vil Kommissionen udsende en opfølgende rapport om gennemførelsen af de vigtigste foranstaltninger, og den vil blive suppleret med en ny meddelelse om overvågning af detailmarkedet. Kommissionen har også besluttet at udvide mandatet for og sammensætningen af Gruppen på Højt Plan om Fødevareindustriens Konkurrenceevne og omdanne den til et ægte forum for debat om fødevareforsyningskæden.

3. Generelle bemærkninger

3.1 EU har med denne meddelelse og andre initiativer i de seneste år vist, at fødevareforsyningskædens situation er blevet et prioriteret punkt på EU's politiske dagsorden. De svingende priser og den styrkemæssige ubalance inden for forsyningskæden har fået negative konsekvenser for forbrugerne og fremstillingssektoren. På trods af talrige analyser og løsningsforslag i de seneste år er situationen stadig præget af mange ubalancer, som sætter et alvorligt spørgsmålstejn ved den europæiske fødevaremodels bæredygtighed.

3.2 Kvalitet er ligesom forsyningsikkerhed et emne af strategisk betydning. Det er derfor afgørende at beskytte produkter med kvalitetsmærker. Hvis fødevareforsyningskæden får effektivtetsproblemer, kan det reducere udvalget af produkter på det indre marked og dermed true den europæiske landbrugsmodel. Kommissionen har i mange dokumenter drøftet uoverensstemmelserne i den måde, fødevareforsyningskæden i EU fungerer på, men det afspejles ikke i meddelelsen.

3.3 Ubalancerne i den europæiske fødevarerforsyningskæde udgør også en alvorlig trussel mod EU-borgernes interesser. Forskellene mellem priserne på råvarer og forbrugsgoder har skabt urealistiske prisstrukturer, som truer de langsigtede perspektiver for de enkelte bestanddele af værdikæden og hele det økonomiske og sociale system i EU. Detailsektoren er meget koncentreret og organiseret, og den holder forbrugerfødevarerpriserne under konstant pres. De store fødevarer kæder kan gøre det, fordi deres fortjenstmargen takket være en bestemt handelspraksis ikke kun er skabt af forbrugerne, men også af leverandørerne, som man så det, da landbrugspriserne eksploderede i 2007 og 2008. Handelspolitik baseret på teknikken med »dobbelt avance« forårsager alvorlige problemer for forbrugere og leverandører.

3.4 Det stadig mere spændte forhold mellem fødevarer kædens aktører fører til forskellige økonomiske dynamikker, som er særligt skadelige for en landbrugssektor, der oplever en krise uden fortilfælde midt i en generel og dyb økonomisk krise.

3.5 EØSU og Kommissionen er også enige om de indsatsområder, der skal prioriteres, og om behovet for snarest at fremlægge nye konkrete foranstaltninger og instrumenter, der kan få fødevarer kæden i Europa til at fungere bedre. Der kræves radikale ændringer for at komme ind på et nyt spor. For effektivt at imødegå de vigtigste udfordringer på landbrugsfødevarerområdet slår EØSU til lyd for en diversificering af produktionen, nedskæring af omkostningerne gennem forøgelse af bedrifternes størrelse og forbedring af markedsføringsstrategierne.

3.6 EØSU er enig i de vigtigste konklusioner fra Gruppen på Højt Plan om Fødevarerindustriens Konkurrenceevne, som harmonerer med udvalgets seneste arbejde på landbrugsområdet (*):

»Det afgørende spørgsmål om, hvem der får hvilken andel af værditilvæksten, afgøres for nuværende – helt som den fri markedsøkonomi foreskriver det – udelukkende af markedet. Dette er alt andet end tilfredsstillende for de landmænd, der ved ofte højere enhedsomkostninger stadig hyppigere må konstatere, at producentpriserne falder, og de dermed ofte må reagere med tiltag, der er i modstrid med den europæiske landbrugsmodels målsætninger. Idet 15 detailhandelskæder allerede kontrollerer 77 % af fødevarermarkedet i EU27 går EØSU ind for, at man, som i USA, vurderer, om konkurrenceretten i tilstrækkelig grad kan forhindre markedsdominerende strukturer og betænkelige former for kontraktpraksis. Det er vigtigt, at samtlige berørte grupper inddrages i evalueringen«.

3.7 Et godt udfald af alle disse initiativer afhænger i høj grad af, om Kommissionen, medlemsstaterne og fødevarer kædens aktører involverer sig tilstrækkeligt. Koordinering mellem de

forskellige instanser og en revision af anvendelsen af konkurrencereglerne er altafgørende. De fleste af de foranstaltninger, Kommissionen foreslår, har allerede været gennemført på medlemsstatsniveau⁽⁵⁾. Derfor bør det undersøges, hvordan forskellige medlemsstater har håndteret det samme problem, og hvordan de initiativer, medlemsstaterne har gennemført, er faldet ud (ofte et slutresultat uden større betydning). Det er f.eks. tilfældet med etableringen af prisovervågningscentre eller indførelsen af kodekser for bedste praksis, som ikke har været i stand til at begrænse misbrug, fordi der ikke har været effektive instrumenter til kontrol og gennemførelse.

3.8 I meddelelsen behandles på en generel måde visse aspekter af fødevarer kæden, som er blevet grundigt analyseret på nationalt niveau eller på sektorniveau. Frankrigs bestræbelser på at genoprette balancen i fødevarer kæden har været et eksempel for andre EU-medlemsstater. Den franske lov om modernisering af landbruget går længere end denne meddelelse. Den fastlægger en obligatorisk kontraktmæssig ramme for mængder og priser, kræver indsættelse af obligatoriske klausuler, udvider brancheorganisationernes opgaver og etablerer et system for mægling og sanktioner til løsninger af konflikter.

3.9 På sektorniveau har Kommissionen anerkendt, at mælke-sektoren er en »hastesag«. På den baggrund er Gruppen på Højt Plan om Mælkeprodukter, oprettet i oktober 2009, gået længere end indholdet i meddelelsen og har koncentreret sig om fastlæggelse af en standardkontraktramme, branche- og producentorganisationernes udviklingsmuligheder samt gennemførelse af et terminsmarked i mejerisektoren. Over for dette væld af europæiske, nationale og sektorielle initiativer understreger EØSU, med fuldt kendskab til disse spørgsmåls kompleksitet og rækkevidde, at det er nødvendigt at skabe en solid, grundlæggende EU-ramme. Udvalget opfordrer til erfaringsudveksling og efterlyser bedre koordinering fra de kompetente myndigheders side.

3.10 EØSU har ved forskellige lejligheder påpeget, at det er vigtigt at tilpasse lovgivningen til den aktuelle situation i fødevarerforsyningskæden. De radikale ændringer, der skal foretages af medlemsstaternes og EU's lovgivning, skal ledsages af en ny ramme for relationerne i forsyningskæden, som fremmer samarbejde, gennemsigtighed og en retfærdig fordeling af fordelene mellem alle led af værdikæden. Selvreguleringen i sektoren bør fremmes samtidig med, at der indføres instrumenter af bindende karakter. Effektiv gennemførelse af ordningen forudsætter, at der for alvor sættes på at skabe gennemsigtighed, hvilket kræver kontrolmekanismer, der kan sikre overholdelse af de frivillige aftaler, der kan indgås mellem de forskellige led i kæden.

(*) Reformen af den fælles landbrugspolitik i 2013, EUT C 354 af 28.12.2010, s. 35.

(5) Her har Spanien været foregangsland med etablering af et center for overvågning af fødevarerpriserne. Frankrig har set nærmere på obligatoriske kontrakter, og Storbritannien har slået til lyd for en ombudsmand, der skal kontrollere overholdelsen af kodekserne for bedste praksis.

3.11 Kommissionen fremlægger i sin meddelelse og i de ledsagende arbejdsdokumenter en korrekt analyse af prisernes volatilitet. Det er imidlertid nødvendigt kritisk at gennemgå, hvordan de seneste ændringer af den fælles landbrugspolitik, samlet i »sundhedseftersynet«, har påvirket balancen i fødevarerforsyningskæden. Ophævelsen af reguleringsmekanismerne på landbrugsmarkederne (kvoter, intervention, lagring) har haft en negativ indvirkning på prisernes volatilitet og markedsstyringen. Det burde tages med i betragtning i Kommissionens analyse.

4. Særlige bemærkninger

4.1 Fremme af bæredygtige markedsrelationer

4.1.1 Kommissionen konstaterer i sin analyse, at der er »asymmetri« mellem de forskellige led i kæden. Ubalancerne giver sig udtryk i urimelig handelspraksis og konkurrencebegrænsende metoder. Er der tale om letfordærlige produkter, hvor spillerummet for forhandling er mindre, øges ubalancerne. EØSU bifalder Kommissionens ønske om at styrke kontraktpraksis gennem fælles regler fastlagt på EU-niveau. Selv om udarbejdelse af kontrakter kan ske på frivillig basis, er det nødvendigt at undersøge en række tilfælde, hvor der ved lov kunne fastsættes en forpligtelse til at udarbejde en kontrakt og visse specifikke kontraktbetingelser.

4.1.2 Under alle omstændigheder bør Kommissionen forhindre, at der gennemføres handelstransaktioner med landbrugsprodukter uden dokumenter, som beviser, at de har fundet sted, med det formål at sætte en stopper for så udbredte og skadelige metoder som »åbne priser«, hvor prisen, der betales til landmanden, først fastlægges senere på baggrund af den salgspris, mellemmanden har opnået. Ud over kontraktssystemet finder EØSU det nødvendigt, at der etableres en kodeks for bedste praksis⁽⁶⁾ og et overvågningsudvalg, som skal kontrollere, at den overholdes. Kodeksen for bedste handelspraksis skal sikre kvaliteten af forhandlingerne mellem alle leddene i værdikæden til gavn for forbrugerne. EU's lovgivende myndighed skal gøre en ende på salg med tab som en normal strategi for at tiltrække forbrugerne og analysere den stigende effekt, som forhandlerens mærke har på konkurrencen, forbrugernes valg og fremme af kvalitetsprodukter fremstillet i EU.

4.1.3 Der er store forskelle i anvendelsen af konkurrencereglerne på nationalt niveau. En og samme handling fra en brancheorganisations side vil blive behandlet forskelligt af de nationale konkurrencemyndigheder i de forskellige medlemsstater. I mange lande er der en tendens til at straffe ethvert initiativ fra fremstillingssektoren til at forbedre styringen af udbuddet. Det er ikke en ny situation. Trods forsøg på at intensivere samarbejdet med Det Europæiske Konkurrencenetværk er det ikke lykkedes at koordinere konkurrencemyndighedernes indsats effektivt.

4.1.4 EØSU slår til lyd for en ny model for forholdet mellem forbruger og producent, hvor man prioriterer de lokale markeder (evt. indførelse af obligatoriske mindstekvoter) og fjerner mellemhandlere gennem korte kredsløb eller »nul kilometer«-produkter. Kommissionen bør fremme producenterne initiativer til at nærme sig forbrugerne for at få mere ud af deres produkter og bevare fødevarernes kulturelle aspekt og regionale identitet.

4.1.5 Revisionen af direktivet om forsinket betaling har åbnet en interessant debat på EU-niveau om, hvorvidt man bør forkorte betalingsperioden for landbrugsfødevarer. Det ville være positivt at fastsætte en frist på 30 dage for letfordærlige fødevarer, som skulle starte ved varens levering til kunde og ikke ved fakturadatoen. Ud over en større kontrol med forsinket betaling bør der medtages en klar definition af urimelig praksis og urimelige kontraktvilkår samt effektive redskaber til at udrydde dem fra handelsrelationer.

4.2 Gennemsigtighed i fødevarerforsyningskæden

4.2.1 Efter EØSU's mening er prisgennemsigtighed en reel nødvendighed⁽⁷⁾. Oprettelsen af et nyt EU-instrument til overvågning af fødevarerpriserne bør ledsages af nye kontrol- og sanktionsbeføjelser. EØSU mener, at man bør gå fra overvågning til handling, så de relevante instanser kan reagere hurtigt og effektivt i tilfælde af fordrejninger i prisudviklingen.

4.2.2 EØSU er ikke enig i, at forbrugernes bedre muligheder for at sammenligne priser i sig selv betyder, at fødevarerforsyningskæden bliver mere gennemsigtig. Større gennemsigtighed og prisforudsigelighed er kun en af de mange faktorer, som indvirker på prisdannelsesprocesserne og -processerne.

4.2.3 Kommissionens prisværdige bestræbelser på at harmonisere og koordinere de forskellige nationale prisovervågningsinstrumenter er dømt til fiasko, hvis der ikke sker en harmonisering af referencegrundlaget for pristransmission. Anvendes det samme referencegrundlag, når dataene indsamles? Findes der fælles retningslinjer for oprettelse af prisovervågningscentre og for deres funktionsmåde? Råder EU over organer, som kan gribe ind, når der konstateres manglende sammenhæng, anomalier eller ubegrundede svingninger i prisudviklingen? Ofte bygger de data, som medlemsstaterne indsender til Kommissionen, ikke på de samme kriterier. I tilfældet med citrusfrugter har man f.eks. konstateret, at de data, som Kommissionen offentliggør som producentpriser, i realiteten er lagerpriser, hvori markedsføringsomkostninger ikke er inkluderet. Disse dataforskelle kan give et fortegnat billede af virkeligheden, som gør det vanskeligt at nå målet om gennemsigtighed.

⁽⁶⁾ EUT C 175 af 28.7.2009.

⁽⁷⁾ EUT C 128 af 18.5.2010, s. 111.

4.2.4 Foranstaltningerne, der foreslås i meddelelsen, vil kun komme til at virke, hvis de formidles effektivt. Dette er afgørende, da forbrugerne skal modtage præcise oplysninger. På grund af den stigende koncentration i fødevarerindustrien og i distributionssektoren er et mærkes omdømme blevet meget sårbart – med alle de risici, dette indebærer for virksomhederne.

4.3 Fremme af fødevarerforsyningskædens konkurrenceevne og integration

4.3.1 Kommissionen gør et stort arbejde for at skabe et indre marked for fødevarer. De store prisforskelle mellem medlemsstaterne er imidlertid direkte relateret til købekraften, som ligger på forskellige niveauer. De nye medlemsstater (EU-12) halter ikke blot bagefter de andre medlemsstater – forskellene bliver hele tiden større. Det er derfor nødvendigt, at Kommissionen støtter de nye medlemsstater for at mindske kløften og få det indre marked til at fungere så godt som muligt. Hvis tendensen ikke vendes, vil produkterne fra EU-15 gradvist miste markedsandele i de nye medlemsstater.

4.3.2 Fødevarerkæden er kendetegnet ved en meget fragmenteret produktionssektor og en stærk koncentration af store distributionsvirksomheder. Det fører til alvorlige ubalancer i deres relationer. EØSU mener, at mange af de problemer, som truer fødevarerkædens gode funktionsmåde, skyldes, at de virksomheder, som befinder sig sidst i kæden, har gennemgået en

hurtigere, mere konstant og mere koncentreret udvikling. Kommissionen, som er opmærksom på problematikken, ønsker at udvikle producentorganisationerne (inspireret af den fælles markedsordning for frugt og grøntsager) med henblik på at reducere fragmenteringen af udbuddet. Men EØSU understreger, at det ikke drejer sig om at skabe flere og større producentorganisationer, men om at forbedre deres forvaltning og deres markedsføringskapacitet, så de kan blive et vigtigt værktøj for landmændene. EØSU opfordrer indtrængende Kommissionen til at indføre nye kriseforebyggende og stabiliserende foranstaltninger som f.eks. et indkomstforsikringsinstrument. De positive erfaringer fra Canada og USA på dette område er et argument for, at et sådant instrument, hvis legitimitet er blevet bekræftet af WTO, anvendes i Europa.

4.3.3 Brancheorganisationerne skal styrkes og blive mere dynamiske gennem en fælles aktionsramme. Der er behov for en EU-lovgivning, som gennem fælles regler for brancheorganisationerne i de enkelte medlemsstater kan harmonisere og udvikle dem til at blive andet og mere end kontorer, der blot tager sig af sektorfremme i almindelighed. Det er absolut nødvendigt, at man fjerner de lovtekniske hindringer, som undergraver brancheorganisationernes retssikkerhed i deres markedsstabiliserende arbejde, og giver dem flere rettigheder i forbindelse med vedtagelse af sektortværgående aftaler, så de undgår at blive underlagt vilkårlige afgørelser fra de nationale konkurrencemyndigheder.

Bruxelles, den 15. september 2010

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
