

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 28.10.2009
COM(2009)591 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Bolje delujoča veriga preskrbe s hrano v Evropi

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

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Bolje delujoča veriga preskrbe s hrano v Evropi

1. UVOD

V zadnjih nekaj letih so cene v različnih delih verige preskrbe s hrano močno nihale. Od sredine leta 2007 do sredine leta 2008 so cene osnovnih kmetijskih proizvodov strmo naraščale, kar je privedlo do zvišanih maloprodajnih cen hrane in na splošno višjih ravni inflacije. Od takrat so se cene mnogih osnovnih proizvodov znova spustile na ravni, ki so primerljive s tistimi izpred začetka naraščanja cen ali celo nižje od njih. Toda maloprodajne cene hrane so še naprej naraščale, spuščati pa so se začele šele maja 2009, kar je vzbudilo pomisleke o delovanju verige preskrbe s hrano. Te spremembe so kmetijskim proizvajalcem povzročile hude težave in nakazujejo, da potrošnikom ni zagotovljena poštena obravnava.

Veriga preskrbe s hrano povezuje tri pomembne sektorje evropskega gospodarstva – kmetijstvo, živilskopredelovalno industrijo in distribucijo, ki skupaj prispevajo več kot 5 % evropske dodane vrednosti in 7 % zaposlitev. Poleg tega ima njegovo delovanje neposredne posledice za vse evropske državljane, saj hrana predstavlja 16 % izdatkov evropskih gospodinjstev. Delovanje verige preskrbe s hrano je na poti okrevanja po sedanjih gospodarski in finančni krizi izjemno pomembno. Visoke maloprodajne cene hrane so zaskrbljujoče, ker pomenijo pritisk na prihodke gospodinjstev, še zlasti v času, ko bi potrebovali porast potrošnje. Najhuje so prizadeta prav najbolj ranljiva gospodinjstva, ki veliko večji delež svojih prihodkov porabijo za hrano. Bolje delujoča veriga preskrbe s hrano je dolgoročno bistvena za potrošnike in za zagotavljanje trajnostne porazdelitve dodane vrednosti vzdolž verige, kar prispeva k dvigu njene splošne konkurenčnosti. Nujno so potrebne izboljšave, da se prepreči višanje maloprodajnih cen hrane, ko bo okrevanje ustaljeno.

Komisija je sledila gibanjem cen hrane v okviru spremljanja trga, ki se je začelo na podlagi Pregleda enotnega trga¹ iz novembra 2007, namenjenega zagotavljanju političnih sredstev za odpravo ugotovljenih vzrokov nepravilnega delovanja. Decembra 2008 je Komisija objavila vmesno poročilo z naslovom „Cene hrane v Evropi“ in določila načrt, v katerem so opredeljene ključne usmeritve za ukrepe politik². To sporočilo predstavlja konkretne pobude politik v skladu z smernicami, opredeljenimi v načrtu, in tako zaključuje spremljanje trga na področju verige preskrbe s hrano³.

To sporočilo ima naslednje razdelke: oddelek 2 opisuje povezavo med cenami osnovnih kmetijskih proizvodov in spremembami maloprodajnih cen hrane. Oddelek 3 opredeljuje glavne izzive, s katerimi se spopada veriga preskrbe s hrano, in predstavlja vrsto pobud

¹ Delovni dokument služb Komisije o „Izvajanju nove metodologije za spremljanje proizvodnega trga in sektorja“ – SEC(2007) 1517, ki spremlja Sporočilo Komisije „Enotni trg za Evropo 21. stoletja“ – COM(2007) 724.

² Sporočilo Komisije „Cene hrane v Evropi“ – COM(2008) 821 in spremni delovni dokumenti služb.

³ Strokovna analiza, na kateri temelji to sporočilo, je objavljena v seriji šestih spremnih delovnih dokumentov služb.

politik, namenjenih njihovemu premagovanju. Oddelek 4 predstavlja naslednje korake, ki jih bo naredila Komisija za izvajanje teh pobud, oddelek 5 pa vsebuje sklepe.

2. NEDAVNA CENOVNA GIBANJA

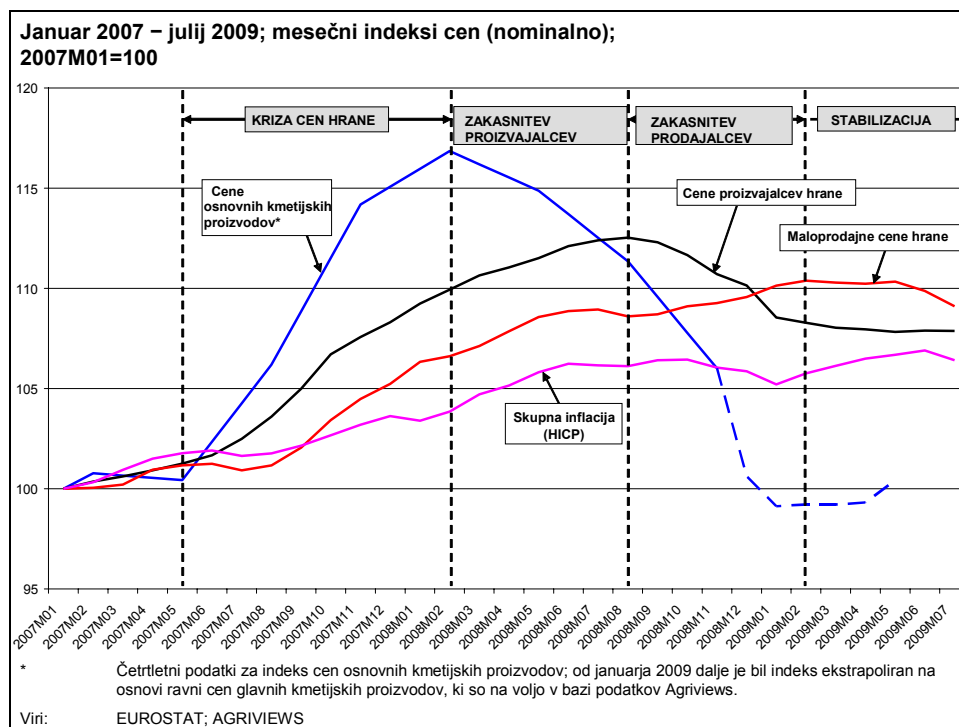
V drugi polovici leta 2007 in začetku leta 2008 so cene osnovnih kmetijskih proizvodov strmo naraščale⁴. Posledično so začele naraščati tudi cene proizvajalcev živil in maloprodajne cene hrane, četudi so naraščale počasneje. To je mogoče razložiti z dejstvom, da so osnovni kmetijski proizvodi le majhen del celotnih proizvodnih stroškov hrane⁵, in z ugotovitvijo, da so na najbolj konkurenčnih trgih predelovalci in distributerji živil absorbirali del porasta cen.

Od drugega četrtertletja leta 2008 cene osnovnih kmetijskih proizvodov strmo padajo. Za razliko od cen osnovnih kmetijskih proizvodov so cene proizvajalcev živil še naprej naraščale do četrtega četrtertletja leta 2008, medtem ko so se maloprodajne cene hrane znižale šele pred kratkim. Poleg tega so stopnje padanja cen proizvajalcev živil in maloprodajnih cen hrane precej nizke v primerjavi s padcem cen osnovnih kmetijskih proizvodov – glej Diagram 1. Odziv predelovalcev in distributerjev hrane na znižanje cen osnovnih kmetijskih proizvodov je bil počasnejši in šibkejši kot njihov odziv na porast teh cen v letu 2007. Ta neskladnost ima negativne posledice za verigo preskrbe s hrano, saj potrošnikom preprečuje, da bi izkoristili ugodnosti nižjih cen, in z zmanjševanjem povpraševanja po živilih omejuje okrevanje cen osnovnih kmetijskih proizvodov.

⁴ Razvoj cen osnovnih kmetijskih proizvodov je bil podrobno opisan v sporočilu „Cene hrane v Evropi“ iz leta 2008.

⁵ Kmetijske surovine predstavljajo vse manjši delež maloprodajne cene živil.

Diagram 1: nedavna cenovna gibanja vzdolž verige preskrbe s hrano, EU-27



Ugotovljene neskladnosti med gibanji cen osnovnih proizvodov in maloprodajnih cen hrane ter nesimetrično odzivanje cen hrane na nihanja cen osnovnih proizvodov so delno povezani s strukturnimi šibkimi točkami sistema, kot so število posrednikov v verigi in konkurenčna struktura na nekaterih delih verige. Splošno razširjena neizenačenost pogajalskih moči med posameznimi pogodbenimi strankami dodatno znižuje hitrost in obseg prenosa cen po verigi ter ponuja razlago za nesorazmernost tega prenosa. Poleg tega počasen prenos sprememb cen zavlačuje potrebne prilagoditve in dodatno ohranja tržne pomanjkljivosti na vsakem delu verige. Takšne pomanjkljivosti lahko zaostrijo nestanovitnost cen na trgih osnovnih kmetijskih proizvodov. Komisija zato meni, da bi morala nedavna gibanja cen pokazati na nujnost izvajanja konkretnih pobud politik v smereh, opredeljenih v načrtu iz decembra 2008.

3. PREMAGOVANJE NAJVEČJIH IZZIVOV, S KATERIMI SE SPOADA EVROPSKA VERIGA PRESKRBE S HRANO

Veriga preskrbe s hrano povezuje pomembne in raznolike sektorje evropskega gospodarstva, ki so bistveni za gospodarsko, socialno in okoljsko blaginjo ter za zdravje evropskih državljanov. V nekaterih razsežnostih veriga deluje dobro: evropskim potrošnikom prinaša visokokakovostno hrano po sprejemljivih cenah, zagotavlja varnost in sledljivost živil ter se ponaša z bogato ponudbo izjemno konkurenčnih, inovativnih in tradicionalnih proizvodov, tako znotraj kot zunaj EU. Po drugi strani se splošna konkurenčnost verige in njena gospodarska rast od leta 1995 dalje v povprečju razvijata slabše od gospodarstva EU⁶, posamezni sektorji iz verige preskrbe s hrano se spopadajo z vse hujšo konkurenco

⁶ Povprečna rast dodane vrednosti v sektorjih verige preskrbe s hrano je bila na letni ravni 2 % nižja od povprečne rasti v EU od leta 1995.

mednarodnih akterjev, nedavna gibanja cen hrane pa so opozorila na pomanjkljivo odpornost na cenovne šoke na področju kmetijskih proizvodov.

Komisija si s pomočjo zainteresiranih strani prizadeva, da bi izboljšala svoje razumevanje največjih izzivov za verigo ter določila ustrezne konkretne ukrepe politik v skladu z usmeritvami iz načrta iz decembra 2008. Čeprav je veriga preskrbe s hrano zelo raznolika ter so izzivi, s katerimi se spopadajo zainteresirane strani, med podsektorji in državami članicami različni, so bile ugotovljene tri presečne prednostne naloge, ki veljajo za celotno verigo: (1) spodbujanje trajnostnih in tržno naravnanih odnosov med zainteresiranimi stranmi v verigi preskrbe s hrano; (2) povečevanje preglednosti po vsej verigi, da se spodbudi konkurenca in izboljša njena odpornost na nestanovitnost cen; ter (3) skrb za povezanost in konkurenčnost evropske verige preskrbe s hrano v vseh državah članicah.

3.1. Spodbujanje trajnostnih in tržno naravnanih odnosov med zainteresiranimi stranmi v verigi preskrbe s hrano

Za verigo preskrbe s hrano je značilna velika raznovrstnost akterjev, ki jih povezuje, to so: kmetje, predelovalci živil, borzni trgovci ter trgovci na debelo in drobno. Hkrati so dejavni tako zelo velike družbe kot mala in srednje velika podjetja v vlogah tekmecev, dobaviteljev ali strank. Te odnose pogosto zaznamujejo težave, ki ovirajo polno izkoriščanje potencialov verige. Ključno spoznanje, ki so ga prinesle zadevne analize, v katere so bili vključeni zainteresirane strani in nacionalni organi, pristojni za konkurenco, je potreba po jasnem razlikovanju med pomisleki o morebitnih nepoštenih trgovinskih praksah, povezanih z neravnovesjem pogajalskih moči pogodbenih strank, in pomisleki o protikonkurenčnih praksah.

3.1.1. Pogajalska moč in morebitne nepoštenе trgovinske prakse

V verigi preskrbe s hrano pogosto nastanejo velika neravnovesja pogajalske moči med pogodbenimi strankami, kar so zainteresirane strani izpostavile kot resen problem. To nesorazmerje pogajalskih moči lahko privede do nepoštenih trgovinskih praks, če skušajo večji in močnejši akterji vsiliti pogodbene določbe v svojo korist, bodisi z boljšimi cenami bodisi z izboljšanimi pogoji. Takšne prakse se lahko pojavijo na katerem koli delu verige in na primer vključujejo zamujena plačila, enostranske spremembe pogodb, ad hoc spremembe pogodbenih pogojev, plačila vnaprej kot vstopne pristojbine za pogajanja itd. V verigah preskrbe z nepredelanimi živili se majhne kmetije in zadruga pogosto srečujejo z večjimi kupci, pri čemer gre lahko za proizvajalce, trgovce na debelo ali trgovce na drobno. V verigi preskrbe s predelanimi živili majhni predelovalci živil sklepajo pogodbe z običajno velikimi trgovci na debelo, ki so pogosto njihova edina možnost za dostop do trga. Po drugi strani imajo lahko tudi veliki večnacionalni proizvajalci živil znatno pogajalsko moč, saj ponujajo proizvode z blagovno znamko, brez katerih trgovci na drobno ne morejo shajati.

Pogodbena neravnovesja, povezana z neenako pogajalsko močjo, negativno vplivajo na konkurenčnost verige preskrbe s hrano, saj so lahko majhni, a učinkoviti akterji prisiljeni v delovanje z zmanjšano donosnostjo, kar omejuje njihovo sposobnost in spodbude za vlaganje v izboljšanje kakovosti proizvodov in inovativnost proizvodnih procesov. Boljše poznavanje pogodbenih pravic in odločnejše ukrepanje proti nepoštenim pogodbenim praksam bi lahko pomagala preprečevati te težave, saj imajo akterji z omejeno pogajalsko močjo premalo informacij o svojih pravicah. Poleg tega si včasih ne upajo ugovarjati pogodbenim določilom, ker se bojijo, da bodo sicer izgubili celoten posel.

Treba je torej bolje razumeti in podrobno raziskati pogodbene prakse ter njihovo povezavo z nesorazmerni pogajalske moči znotraj verige preskrbe s hrano, saj lahko, odvisno od vsake posamezne situacije, vodijo v nepoštene in neučinkovite rezultate.

3.1.2. Tržna moč in morebitne protikonkurenčne prakse

Zmožnost dobaviteljev in/ali kupcev, da uporabljajo svojo tržno moč na način, ki izkrivlja konkurenco v škodo potrošnikov, je v prvi vrsti odvisna od vrste dobavne verige in lokalnih tržnih razmer. Ker je obseg trgov hrane najpogostejše nacionalen ali lokalni, je Komisija pri vprašanjih, povezanih s hrano, v okviru Evropske mreže za konkurenco tesno sodelovala z nacionalnimi organi, pristojnimi za konkurenco.

Posledično so nacionalni organi za konkurenco dali primerno prednost tako preiskavam posameznih primerov kot širšim raziskavam na področju trgov hrane. Ti skupaj izvedeni ukrepi so znatno izboljšali razumevanje delovanja tega ključnega gospodarskega sektorja. Poleg tega so nekatere preiskave pomagale odkriti veliko število resnih kršitev, kot so primeri kartelnega združevanja in vzdrževanja cen za nadaljnjo prodajo. Te kršitve so bile hitro odpravljene z odredbami za opustitev in prenehanje kršitev, ki so jih po potrebi spremljale visoke kazni.

V skladu s sporočilom iz decembra 2008⁷ je Komisija preučila tudi ustreznost določenih trgovinskih praks tako glede verjetnosti, da se bodo pojavile, kot glede možnosti, da vzbudijo sume glede konkurence v zadevnih verigah preskrbe s hrano. Organi, pristojni za konkurenco, so poleg klasičnih kartelov in vzdrževanja cen za nadaljnjo prodajo s posebno pozornostjo spremljali tudi druge prakse, kot so sporazumi o skupni komercializaciji, vezana in paketna prodaja, sporazumi o skupnih nakupih (nakupovalne združbe) in naraščajoča uporaba trgovinskih blagovnih znamk. Pri takšnih praksah je treba izboljševanje učinkovitosti skrbno uravnovešati z morebitnimi protikonkurenčnimi učinki. Široka posplošitev ni možna in nacionalni organi, pristojni za konkurenco, ugotavljajo, da je potrebna analiza posameznih primerov na podlagi posebnosti lokalnih tržnih razmer, da bi se ugotovilo, ali se morda povzroča škoda konkurenci.

⁷ Sporočilo Komisije „Cene hrane v Evropi“ – COM(2008) 821.

Za spodbujanje trajnostnih in tržno naravnanih odnosov med zainteresiranimi stranmi v verigi preskrbe s hrano, Komisija:

1. meni, da so potrebni ukrepi za odpravo nepoštenih pogodbenih praks med poslovnimi akterji po vsej verigi preskrbe s hrano.

1.1. Komisija bo sodelovala z državami članicami pri postavljanju pogodbenih odnosov na varnejše temelje, tako da bodo lahko pogodbene stranke izkoristile vse ugodnosti, ki jih prinaša enotni trg, in hkrati obdržale pogodbeno svobodo. Zato bo potrebno naslednje:

- **izmenjava informacij o pogodbenih praksah**, vključno z razjasnitvijo pogodbenih pravic ter zakonitosti in poštenosti običajno uporabljenih pogodbenih določil;
- **začetek izvajanja kampanj za ozaveščanje**, s katerimi se zainteresirane strani obvešča o njihovih pogodbenih pravicah ter morebitnih nezakonitih ali nepoštenih praksah;
- **izmenjava najboljših praks za prijavljanje pogodbenih praks** (npr. ombudsman, ukrepi izvršilnih organov, skupni ukrepi);

1.2. Na ravni Skupnosti bo Komisija na podlagi informacij, zbranih v zvezi s tem:

- **sodelovala z zainteresiranimi stranmi v verigi preskrbe s hrano za pripravo serij standardnih pogodb**, uporaba katerih bi bila neobvezna, ob upoštevanju raznolikosti verige preskrbe s hrano;
- **ocenila nepoštene pogodbene prakse na notranjem trgu in predlagala vse ukrepe Skupnosti, potrebne za odpravo takšnih praks.**

2. bo sodelovala z Evropsko mrežo za konkurenco pri razvoju skupnega pristopa k ustreznim vprašanjem v zvezi s konkurenco⁸, usmerjenega v trajno izmenjavo informacij, hitro odkrivanje problematičnih primerov in učinkovito porazdelitev nalog med posamezne člane. V zvezi s tem Komisija predlaga, da se znotraj Evropske mreže za konkurenco po potrebi ustanovijo skupne delovne ekipe, ki se bodo ukvarjale z analizo posebnih praks in trgov, ki so lahko ključni za delovanje verige preskrbe s hrano. To okrepljeno sodelovanje bo prispevalo k lažjemu odkrivanju težav, značilnih za trge s hrano, in hitremu usklajevanju prihodnjih ukrepov.

3.2. Povečevanje preglednosti po vsej verigi preskrbe s hrano, da se spodbudi konkurenca in izboljša njena odpornost na nestanovitnost cen

Na trgih v verigi preskrbe s hrano vlada pomanjkanje preglednosti in predvidljivosti cen. Na začetku verige so izvedeni finančni instrumenti pomembno sredstvo za premagovanje

⁸ Opomniti je treba, da vpliv vertikalnih odnosov med akterji v verigi, kar zadeva konkurenco, spada na področje uporabe obstoječih pravil, ki veljajo za vertikalne sporazume – Uredba Komisije (ES) št. 2790/1999 z dne 22. decembra 1999 in z njo povezane smernice Komisije o vertikalnih omejitvah, ki se trenutno pregledujejo.

ugotovljene nestanovitnosti cen osnovnih kmetijskih proizvodov. Bistveno je zagotoviti, da izvedeni finančni instrumenti še naprej služijo osnovnemu namenu odkrivanja in varovanja cen. Po vsem svetu se razpravlja o vprašanju, kako se spopasti s „pretirano špekulacijo“ na blagovnih borzah. V zvezi s tem je treba izboljšati splošno preglednost in nadzor EU nad izvedenimi finančnimi instrumenti za osnovne kmetijske proizvode, vključno z zunajborznimi trgi. Potreben je zlasti boljši pregled dejavnosti različnih vrst udeležencev na trgu.

Poleg tega je v načrtu predlagano oblikovanje orodja za spremljanje evropskih cen hrane, s katerim bi se povečala preglednost cen na trgih v končnem delu verige. Komisija danes objavlja prvo različico takšnega orodja⁹, ki združuje podatke, zbrane na Eurostatu in nacionalnih statističnih uradih. Njegova struktura sega v dve smeri:

- spremljanje ravni maloprodajnih cen primerljivih živil po državah članicah, da se oceni razpršenost cen in povezanost notranjega maloprodajnega trga hrane – glej oddelek 3.3;
- spremljanje cenovnih gibanj v državah članicah na vsakem členu verige – osnovni kmetijski proizvodi, proizvodne in maloprodajne cene hrane – za vzorec značilnih proizvodov, kot so mleko, sir ali svinjina.

Orodje za spremljanje tako prinaša koristne informacije o cenovnih ravneh in gibanjih po vsej verigi preskrbe s hrano ter prikazuje razvoj cen po proizvodih in državah članicah, pri čemer upošteva raznolikost verige. Omogoča pregled razvoja cen hrane v posameznih državah, prispeval pa bo tudi k večjemu pritisku na zainteresirane strani, da pospešijo prenos cen. Orodje se bo še naprej razvijalo, da se izboljša povezava med maloprodajnimi cenami, proizvodnimi cenami in cenami osnovnih kmetijskih proizvodov ter razširi nabor spremljanih proizvodov.

Potrošniške raziskave, opravljene v okviru drugega pregleda stanja potrošniških trgov¹⁰, so pokazale, da so potrošniki na splošno zadovoljni s storitvami trgovcev na drobno, ki prodajajo hrano, vendar so hkrati pretežno nezadovoljni s primerljivostjo cen hrane med posameznimi trgovci. Zaželeno je torej, da se orodja za primerjavo cen živil (kot so spletne strani ali „pametni“ telefoni, ki se lahko v trgovinah uporabljajo za skeniranje in primerjavo proizvodov) razvijajo dalje in sledijo vzoru številnih uspešnih storitev te vrste po vsej Evropi. Razvijanje in uporaba takšnih spletnih strani lahko za državljane pomeni znak, da vlade sprejemajo konkretne ukrepe, s katerimi jim pomagajo varčevati pri dnevnem ali tedenskem nakupovanju. S tem bi se povečala tudi intenzivnost konkurence tako na maloprodajni ravni na lokalnih trgih kot v začetnem delu verige preskrbe s hrano. Komisija se obenem zaveda tudi, da morajo biti vse informacije, razširjene med potrošnike, visoke kakovosti. K nadaljnjemu razvijanju takšnih orodij lahko veliko prispeva opredelitev ključnih dejavnikov za uspeh tovrstnih storitev za primerjavo cen, zasnovana na podlagi obstoječih izkušenj.

⁹ Na voljo na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database>.

¹⁰ Pregled stanja potrošniških trgov, druga izdaja, 2009.

Za povečanje preglednosti verige preskrbe s hrano Komisija:

- 3. pripravlja predloge za izboljšanje nadzora in splošne preglednosti trgov izvedenih finančnih instrumentov za osnovne kmetijske proizvode** v okviru splošnega pristopa za izvedene finančne instrumente¹¹ in pregleda direktive o trgih finančnih instrumentov:
 - 3.1. ustrezno preglednost in zahteve za poročanje bi bilo treba razširiti na izvedene finančne instrumente za vse osnovne kmetijske proizvode, vključno s tistimi, s katerimi se trguje na zunajborznem trgu;
 - 3.2. te obveznosti bi bilo treba dopolniti z uvedbo obveznosti poročanja o položajih po kategorijah trgovcev, ki jih je treba opredeliti na ravni EU. S tem bi regulativnim organom omogočili pregled položajev, ki jih zasedajo različne vrste trgovcev;
 - 3.3. skrbno se bo ocenila možnost, da se regulativnim organom omogoči določanje omejitve položajev, s čimer bi preprečili nesorazmerna gibanja cen ali koncentracijo špekulativnih položajev¹², tako da se zagotovi učinkovito delovanje navedenih trgov;
- 4. danes objavlja prvo izdajo orodja za spremljanje evropskih cen hrane in se zavezuje k raziskovanju možnosti za njegov nadaljnji razvoj**, tako da se bo vanj zajelo večje število živil in verig od poletja 2010 dalje. Za to bi bilo potrebno sodelovanje nacionalnih statističnih uradov. Komisija zato nacionalne statistične urade poziva k zbiranju potrebnih podatkov;
- 5. priporoča, da vse države članice vzpostavijo lahko dostopne spletne storitve za primerjavo maloprodajnih cen hrane.** Komisija bo sodelovala z državami članicami, da zagotovi izmenjavo najboljših praks in izkušenj na tem področju.

3.3. Skrb za povezanost in konkurenčnost evropske verige preskrbe s hrano v vseh državah članicah

3.3.1. Povezanost verige preskrbe s hrano

Kot je bilo že poudarjeno v sporočilu o cenah hrane v Evropi, je veriga preskrbe s hrano med državami članicami EU močno razdrobljena. Informacije, zbrane za potrebe orodja za spremljanje evropskih cen hrane, potrjujejo, da so med državami velike razlike tako glede ravni cen kot glede cenovnih gibanj. Medtem ko se razpršenost cen hrane in brezalkoholnih pijač znotraj EU na splošno zmanjšuje, so še naprej opazne velike razlike v razpršenosti cen med različnimi proizvodi, kot prikazuje Diagram 2, pripravljen na osnovi poskusnega zbiranja

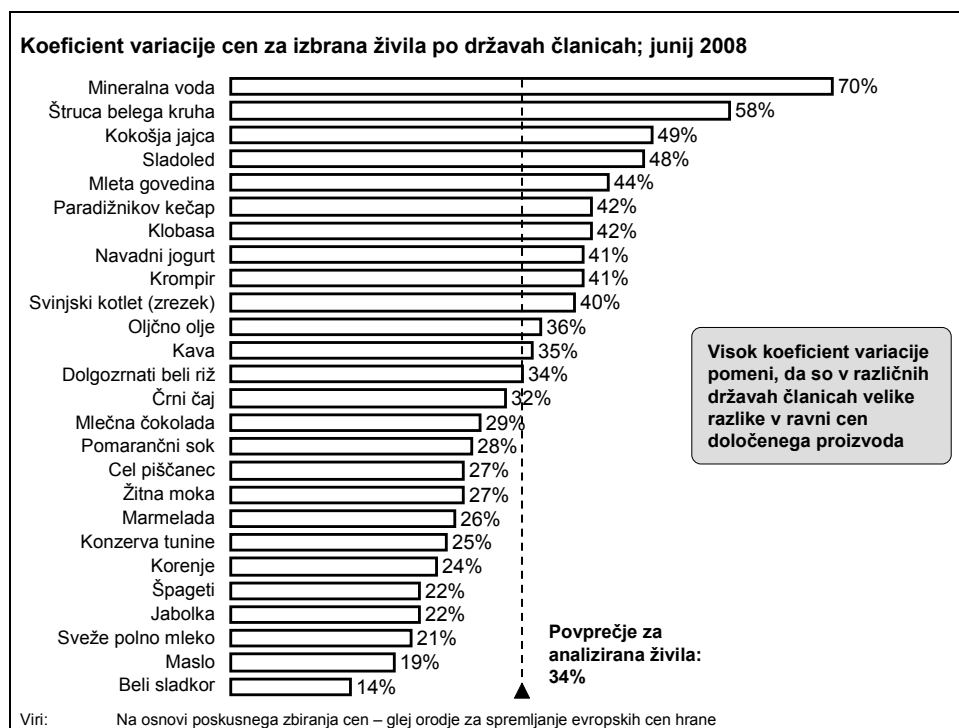
¹¹ Kot je bilo začrtano v COM(2009) 563 „Zagotavljanje učinkovitih, varnih in stabilnih trgov izvedenih finančnih instrumentov: prihodnji ukrepi politike.“

¹² Omejitve špekulativnih položajev so omejitve števila nezaključenih pogodb za izvedene finančne instrumente, ki jih smejo imeti posamezne kategorije trgovcev.

cen¹³. Razpršenost cen nekaterih osnovnih proizvodov, kot sta sladkor ali maslo, je znatno nižja od povprečja, medtem ko so za druge maloprodajne proizvode, kot so mineralna voda, jajca ali sladoled, razlike v cenah višje od povprečne razpršenosti za analizirana živila.

Nekatere od ugotovljenih razlik med cenovnimi ravni v posameznih državah je mogoče razložiti z več nacionalnimi dejavniki, kot so razlike med povprečnim prihodkom gospodinjstev, razlike v okusih, razlike v stopnjah davka na dodano vrednost ali delež lokalne proizvodnje. Vendar igrajo vlogo tudi drugi dejavniki, povezani z dinamiko trga in regulativnim okvirom. Komisija si prizadeva za stalno usklajevanje standardov za varnost živil, tako da se dodatno krepí čezmejno trgovanje z živil. To je še zlasti pomembno za preprečevanje težav, ki izhajajo iz morebitnih nujnih primerov v verigi preskrbe s hrano, ki izvirajo iz države članice ali tretje države. Nadaljnje izvajanje direktive o nepoštenih poslovnih praksah ter pregled direktive o označevanju, ki trenutno poteka¹⁴, naj bi prav tako prispevala k večji povezanosti verige preskrbe s hrano. Komisija je poleg tega pred kratkim sprejela vrsto odločitev za ustavitev razvoja sistemov za označevanje nacionalnega in regionalnega izvora. V okviru svoje politike kakovosti kmetijskih proizvodov¹⁵ je predlagala tudi razvoj novega okvira za geografske označbe, standarde trženja in sisteme certificiranja.

Diagram 2: razpršenost cenovnih ravni za izbrane proizvode po državah članicah



Poslovne prakse, kot sta omejevanje teritorialne dobave ali oviranje vzporedne trgovine, so še ena ključna ovira za povezanost trgov EU. Zainteresirane strani so poročale o znakih teh praks, ki niso skladne z načeli notranjega trga. Značilen primer govori o trgovcih na drobno iz določene države, ki so pri poslovanju z večnacionalnimi dobavitelji „prisiljeni“ v lokalno

¹³ Zbiranje cen je izvedel Eurostat za potrebe pregleda stanja potrošniških trgov in orodja za spremljanje evropskih cen hrane.

¹⁴ Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zagotavljanju informacij o živilih potrošnikom – COM(2008) 40.

¹⁵ Sporočilo Komisije o politiki kakovosti kmetijskih proizvodov – COM(2009) 234 konč.

nabavo, kar pomeni oviro za čezmejno trgovino. Takšne prakse lahko ogrožajo delovanje notranjega trga in bi lahko negativno vplivale na potrošnike z višjimi cenami in ožjim izborom proizvodov.

Za odpravo ovir in ukinitve praks, ki povzročajo razdrobljenost notranjega trga, bo Komisija:

- 6. ocenila ukrepe za preprečevanje omejitev teritorialne dobave, kadar te povzročajo gospodarsko neučinkovitost in so v nasprotju z načeli notranjega trga. Zato, da bo do konca leta 2010 lahko začela z ukrepi, bo Komisija pripravila oceno učinka, ki bo temeljila na podrobni študiji.**
- 7. Svet in Evropski parlament pozvala, naj hitro sprejmeta predlog Komisije za pregled zakonodaje o pravilih označevanja;**
- 8. pregledala izbrane okoljske standarde in sisteme za označevanje izvora, ki morda ovirajo čezmejno trgovino, z namenom ugotoviti, ali se cilji politik iz teh uredb lahko dosežejo z manjšim vplivom na povezanost verige preskrbe s hrano; z državami članicami in industrijo bo sodelovala tudi pri prizadevanjih, da se uskladi izvajanje standardov Skupnosti za varnost živil.**

3.3.2. Konkurenčnost verige preskrbe s hrano

Kmetijski sektor je glede velikosti, vrste kmetij in družbeno-gospodarske uspešnosti kmetijskih podjetij močno razdrobljen in raznolik. Sedanja gospodarska kriza na ta sektor zelo močno vpliva, ker prinaša hud pritisk na kmetijske cene in prihodke, zlasti v sektorjih mleka in mlečnih izdelkov ter živinoreje. Čeprav je bilo uporabljenih več mehanizmov, vključenih v SKP, da bi se ublažili nekateri najbolj negativni učinki krize, je ta okrepila pritiske v smeri nadaljnjega prestrukturiranja sektorja.

Agroživilska industrija pomembno prispeva k zaposlitvi in rasti dodane vrednosti v predelovalni industriji EU, vendar rast dodane vrednosti in produktivnosti dela živilske industrije v EU prehitujejo Združene države. Na svetovni ravni živila iz EU izgubljajo tržni delež na račun Brazilije, Kanade in Avstralije. Skupina na visoki ravni za konkurenčnost agroživilske industrije¹⁶ je s celovitim pristopom opredelila glavne probleme, ki so vzrok za vrzel v konkurenčnosti sektorja, in predlagala nabor tridesetih konkretnih priporočil, namenjenih političnim in gospodarskim akterjem¹⁷. Skupina na visoki ravni je potrdila, da so pomanjkanje preglednosti v mehanizmi za oblikovanje cen ter neravnovesja med akterji glavne težave za verigo preskrbe s hrano. Poleg tega je skupina, ki je EU pozvala k ohranitvi visoke ravni varnosti hrane in standardov kakovosti, ugotovila, da so nujno potrebni izboljšani okvir za inovacije ter ciljno naravnani ukrepi za številna MSP v sektorju in za uspešnost evropske agroživilske industrije na svetovnih trgih.

Tudi maloprodajni sektor se spopada s težavami glede konkurenčnosti. Čeprav se je sektor v zadnjem desetletju korenito preoblikoval, kar je posledica povečanega združevanja, pojava

¹⁶ Odločba Komisije 2008/359/ES z dne 28. aprila 2008.

¹⁷ Končno poročilo, priporočila in načrt ključnih pobud so na voljo na:
<http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>.

diskontnih prodajaln in uvedbe nizkocenovnih trgovinskih blagovnih znamk, so imeli evropski trgovci na drobno v zadnjem desetletju nižjo rast produktivnosti kot na primer trgovci na drobno iz ZDA. Zdi se, da so med številnimi dejavniki, ki so prispevali k tej vrzeli produktivnosti, za katero so krive tudi različne dinamike trga, vidno vlogo odigrali naložbe v informacijsko in telekomunikacijsko tehnologijo ter novi poslovni postopki. Rast produktivnosti v maloprodajnem sektorju EU so lahko ovirale tudi določene regulativne značilnosti. Omejujoča pravila za ustanavljanje podjetij so ovirala odpiranje novih trgovin in s tem širjenje inovacij¹⁸. Ključno je, da bi prizadevno izvajanje direktive o storitvah pomembno prispevalo k odpravi takšnih ovir.

Za krepitev konkurenčnosti verige preskrbe s hrano bo Komisija:

- 9. spodbujala in omogočala lažje prestrukturiranje in združevanje v kmetijskem sektorju** tako v okviru politike za razvoj podeželja, zlasti s spodbujanjem ustanavljanja prostovoljnih organizacij kmetijskih proizvajalcev, kot tudi širše v okviru skupne kmetijske politike po letu 2013. To možnost bo najprej za posebne razmere v sektorju mleka in mlečnih izdelkov preučila nedavno ustanovljena Strokovna skupina na visoki ravni za mleko;
- 10. ukrepala za pripravo predlogov skupine na visoki ravni, ki bodo usmerjeni v izboljšanje konkurenčnosti agroživilskega sektorja, zlasti MSP, ter v krepitev inovacij in izvoza v sektorju.**

4. IZVAJANJE POBUD POLITIKE

To sporočilo določa vrsto predlogov za spopadanje z opredeljenimi izzivi. Povečanje preglednosti verige preskrbe s hrano in spodbujanje trajnostnih in tržno naravnanih odnosov med zainteresiranimi stranmi pomenita priložnost za omogočanje evropskega gospodarskega okrevanja, zato bi ju bilo treba prednostno začeti izvajati pred koncem leta 2010. Ostale pobude so namenjene reševanju strukturnih problemov verige s ciljem, da se izboljšata dolgoročna povezanost in konkurenčnost. Dopolnjene bodo s predlogi za krepitev konkurenčnosti evropskega maloprodajnega sektorja v prihodnjem sporočilu o spremljanju maloprodajnega trga.

Komisija bo do novembra 2010 pripravila poročilo o spremljanju predlaganih ukrepov na podlagi tekočih razprav z institucijami EU in zadevnimi zainteresiranimi stranmi. V ta namen Komisija načrtuje razširitev obsega in pooblastil obstoječe Skupine na visoki ravni za konkurenčnost agroživilske industrije ter njenega članstva.

5. SKLEP

Hiter porast in padec cen osnovnih kmetijskih proizvodov ter zapoznel vpliv teh gibanj na cene hrane so med zainteresiranimi stranmi in oblikovalci politik vzbudili pomisleke o delovanju verige preskrbe s hrano. Spremljanje trga, ki se je izvajalo zadnji dve leti, je pokazalo, da so ti pomisleki upravičeni. Slaba preglednost trga, neizenačenost pogajalske moči in protikonkurenčne prakse so privedle do izkrivljanj trga z negativnimi učinki na

¹⁸ Ta vprašanja bodo podrobneje preučena v prihodnjem sporočilu o spremljanju maloprodajnega trga.

konkurenčnost celotne verige preskrbe s hrano. Na podoben način je cenovna togost negativno vplivala na sposobnost prilagajanja in inovativnost vseh sektorjev, vključenih v verigo preskrbe.

V prihodnosti nas ne bi smelo prehudo presenetiti, če bodo cene osnovnih kmetijskih proizvodov znova hitro narasle, kot si bo svet opomogel po recesiji. Če opredeljene slabosti v delovanju trga ne bodo kmalu odpravljene, obstaja tveganje, da bodo tudi maloprodajne cene hrane nesorazmerno narasle, kar bi privedlo do padca kupne moči in zaupanja potrošnikov ter morda tudi do upočasnitve postopnega okrevanja evropskega gospodarstva. Zato je izjemno pomembno ohranjanje stalne pozornosti, da se odkrijejo in odpravijo izkrivljanja trga, ki so prispevala k ugotovljenim nesorazmerjem pri prenosu cen po verigi preskrbe s hrano.