

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa”

KOM(2009) 591 slutlig

(2011/C 48/25)

Föredragande: **Pedro NARRO**

Medföredragande: **József KAPUVÁRI**

Den 28 oktober 2009 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa”

KOM(2009) 591 slutlig.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 31 augusti 2010.

Vid sin 465:e plenarsession den 15 och 16 september 2010 (sammanträdet den 15 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 121 röster för, inga röster emot och 5 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 De rapporter och meddelanden som Europeiska kommissionen utarbetat under de senaste åren innehåller en avslöjande analys av svagheter och funktionsstörningar i värdekedjan. Prisvolatilitet, spekulation, försäljning under självkostnadspris, bristande insyn, allmän spridning av illojala och konkurrensbegränsande metoder samt skillnader i förhandlingsstyrka mellan olika parter är problem som påverkar livsmedelssektorns framtid och hotar den ”europeiska jordbruksmodellens” överlevnad.

1.2 I sitt meddelande ”En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa” utpekar kommissionen med rätta de olika områden där insatser bör prioriteras. EESK beklagar dock att det går långsamt att anta förslagen och uppmanar kommissionen att påskynda beslutsprocessen på ett område som kräver akuta och konkreta insatser. Den ombildade högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft bör återuppta sitt arbete så snart som möjligt och utvecklas till en grundpelare för den nya och framväxande livsmedelspolitiken.

1.3 Ett gott resultat beror i hög grad på om kommissionen, medlemsstaterna och aktörerna i livsmedelskedjan engagerar sig tillräckligt. Det är nödvändigt med ett samordnat och gemensamt arbete på ett område där det finns påtagliga skillnader mellan de olika nationella marknaderna och de olika produkterna. Europeiska unionen måste beslutsamt leda insatserna på detta område och främja såväl en anpassning av tillgängliga

styrmedel som nya åtgärder som skapar förutsättningar för en mer balanserad utveckling av livsmedelskedjan och en ökad konkurrenskraft.

1.4 Undersökningen av de initiativ som hittills tagits när det gäller livsmedelskedjan visar att självreglering och frivilliga överenskommelser har en begränsad effektivitet. EESK stöder utformningen av frivilliga mekanismer men konstaterar att det utan effektiva tillsyns- och sanktionsorgan inte är möjligt att undvika att de starkaste länkarna i kedjan systematiskt åsidosätter dessa mekanismer.

1.5 Förändringar i de ekonomiska aktörernas beteende bör gå hand i hand med en marknadsreglering som kan utgöra grunden för en ny inriktning inom livsmedelssektorn. För att främja ökad öppenhet i systemet som helhet är det nödvändigt att stärka kontraktspraxis och på sektornivå undersöka möjligheterna att fastställa bindande klausuler eller att göra det obligatoriskt att upprätta skriftliga avtal. Många av de mål som kommissionen anger i sitt meddelande kan endast uppnås genom proportionell och adekvat lagstiftning.

1.6 När det gäller kodex för goda metoder bör EU låta sig inspireras av nationella initiativ och utforma en effektiv tillsyns- och sanktionsmekanism genom inrättandet av en europeisk ombudsman. Utöver innehållet i kodexarna för goda metoder är det viktigaste att se till att de är effektiva och att de efterlevs.

1.7 Konkurrenslagstiftningen på nationell och europeisk nivå måste anpassas väsentligt för att främja en solid organisation av sektorn, se till att livsmedelskedjan fungerar flexibelt och ge aktörerna rättlig säkerhet till fromma för konsumenterna. Slutsatserna från högnivågruppen för mejerisektorn ⁽¹⁾ och från det spanska ordförandeskapet om meddelandet om livsmedelsförsörjningskedjan ⁽²⁾ ligger i linje med EESK:s uppfattning att konkurrenslagstiftningen bör tillämpas flexibelt för att jordbrukssektorns särdrag ska kunna beaktas.

1.8 EESK konstaterar att det finns en stark koncentration på efterfrågesidan, särskilt när det gäller den storskaliga detaljhandeln, som står i motsatsställning till en fragmenterad struktur på utbudssidan och inverkar negativt på värdekedjans sätt att fungera. En utveckling och förstärkning av branschorganisationernas roll kan bidra till att mildra bristen på organisation i produktionssektorn. Denna utmaning borde vara ett skäl till att inleda en djupgående diskussion, inte om producentorganisationernas storlek, utan om hur dessa ska kunna omvandlas till effektiva marknadsföringsinstrument kontrollerade av jordbrukarna. Producentorganisationerna får inte utgöra det enda lämpliga instrumentet för att förbättra den ekonomiska organisationen av utbud av jordbruksprodukter.

1.9 EESK uppmanar Europeiska kommissionen att inte bara fokusera på hur utbudet ska kunna koncentreras utan också att agera beslutsamt på efterfrågesidan genom att kontrollera missbruk av dominerande ställning och olika former av illojala och konkurrensbegränsande metoder, som ofta inte utsätts för effektiv kontroll från de nationella och europeiska myndigheternas sida.

1.10 Konsumenterna i Europa har behov av adekvata, förutsägbara och stabila priser och prisstrukturer. De åtgärder som föreslås i meddelandet skulle kunna bli mer effektiva om de ges större spridning och om konsumenternas val inte snedvrids. Prisövervakningscentrum har ett värde endast om de – i stället för att enbart registrera priser – kan reagera snabbt på eventuella snedvridningar i prisrörelserna.

2. Sammanfattning av kommissionens meddelande

2.1 Europeiska kommissionen erkänner den viktiga roll som livsmedelskedjan – som består av jordbrukare, industri och distribution – har i den europeiska ekonomin ⁽³⁾. Övervakning av

⁽¹⁾ Slutsatserna från högnivågruppen för mejerisektorn antogs den 15 juni 2010.

⁽²⁾ Ordförandeskapets slutsatser antogs med majoritet i rådet (jordbruk) den 29 mars 2010.

⁽³⁾ Jordbruks- och livsmedelssektorn står för 7 % av sysselsättningen i EU och 5 % av förädlingsvärdet.

livsmedelskedjans funktionssätt har blivit en politisk prioritet på EU:s dagordning. Offentliggörandet av meddelandet om "En bättre fungerande livsmedelsförsörjningskedja i Europa" är ett uttryck för EU-lagstiftarens legitima farhågor och för önskan att utforma konkreta åtgärder på nationell och europeisk nivå i syfte att förbättra situationen i livsmedelskedjan.

2.2 Kommissionen formulerar en rad konkreta förslag för var och en av de tre utmaningar som livsmedelskedjan står inför och som beskrivs i meddelandet. För att upprätta hållbara förbindelser är kommissionens avsikt att bekämpa illojala metoder och övervaka konkurrensrelaterade frågor. Man vill angripa en av de frågor som alltid har högsta prioritet, nämligen frågan om öppenhet i livsmedelskedjan, genom att bekämpa spekulation och genomföra det europeiska instrumentet för övervakning av livsmedelspriser. Slutligen vill kommissionen i syfte att stärka konkurrenskraften göra en översyn av ursprungsmärkningen och miljönormerna, begränsa regionala försörjningsmetoder och stärka jordbrukarnas förhandlingsposition genom olika instrument, t.ex. producentorganisationer.

2.3 Kommissionen planerar att i november 2010 offentliggöra en uppföljningsrapport om genomförandet av de viktigaste föreslagna åtgärderna. Rapporten ska kompletteras med ett nytt meddelande om övervakningen av detaljhandelsmarknaden. Kommissionen har också beslutat att utöka mandatet för högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft och göra den till ett forum för diskussion om livsmedelskedjan.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EU har med detta meddelande och via andra initiativ på senare år visat att livsmedelskedjans funktion har blivit en politisk prioritet på EU:s dagordning. Prisvolatilitet och ojämna styrkeförhållanden i livsmedelskedjan har fått negativa konsekvenser för konsumenterna och i produktionssektorn. Trots alla de analyser och förslag som lagts fram under senare år präglas situationen fortfarande av en mängd snedvridningar som allvarligt hotar den europeiska jordbruksmodellens långsiktiga hållbarhet.

3.2 Livsmedelskvaliteten är liksom livsmedelsförsörjningen en fråga av strategisk betydelse. Av denna anledning är det mycket viktigt att skydda produkter genom adekvata kvalitetsmärken. Effektivitetsproblem i livsmedelskedjan kan minska utbudet av produkter på den inre marknaden och därmed hota den europeiska jordbruksmodellen. Kommissionen har i en mängd dokument behandlat de motsägelser som livsmedelskedjans sätt att fungera medför i Europeiska unionen, men detta avspeglas inte i meddelandet.

3.3 Obalanserna i den europeiska livsmedelskedjan utgör också ett allvarligt hot mot de europeiska invånarnas intressen. På grund av skillnaderna mellan råvarupriser och konsumentpriser har de prisstrukturer som utvecklats ingen riktig verklighetsförankring, och detta innebär ett hot mot framtidsutsikterna för de olika delarna av värdekedjan och för EU:s hela ekonomiska och sociala system. Detaljhandeln är mycket koncentrerad och välorganiserad, och den håller livsmedelspriserna för konsumenterna under konstant tryck. De stora livsmedelskedjorna kan göra detta eftersom deras vinstmarginaler, tack vare vissa affärsmetoder, inte bara kommer från konsumenterna utan också från leverantörerna, vilket visade sig då jordbrukspriserna exploderade 2007 och 2008. Affärsstrategier som baseras på tekniken med "dubbla vinstmarginaler" skapar allvarliga problem för såväl konsumenter som leverantörer.

3.4 Den ökande spänningen i relationerna mellan aktörerna inom livsmedelskedjan leder till olika ekonomisk dynamik, vilket är särskilt negativt då jordbrukssektorn genomgår en kris av sällan skådat slag mitt under en mycket djup allmän ekonomisk kris.

3.5 EESK och kommissionen är också överens om vilka åtgärdsområden som ska prioriteras och om nödvändigheten att omedelbart utforma nya åtgärder och konkreta instrument för att livsmedelskedjan i Europa ska fungera bättre. Det krävs väsentliga förändringar som möjliggör en ny inriktning. För att framgångsrikt kunna möta de viktigaste utmaningarna inom livsmedelssektorn förespråkar EESK diversifiering av produktionen, kostnadsminskning genom ökning av storleken på jordbruksföretagen och förbättring av marknadsföringsstrategierna.

3.6 EESK instämmer i de viktigaste slutsatserna från högnivågruppen för livsmedelsindustrins konkurrenskraft, som ligger i linje med kommitténs senaste arbeten inom jordbruksområdet (4).

"Den avgörande frågan om hur stor andel var och en får i värdekedjan avgörs för närvarande bara av marknaden, helt i linje med den marknadsliberala grundtanken. Det är allt annat än tillfredsställande, särskilt för de jordbrukare som blir varse ständigt sjunkande producentpriser, trots att tillverkningskostnaderna ofta blivit högre och därför ofta tvingas vidta åtgärder som strider mot den europeiska jordbruksmodellen. Eftersom 77 % av livsmedelsmarknaden kontrolleras av bara 15 handelskoncerner i de 27 medlemsstaterna, anser EESK att man i likhet med Förenta staterna bör se över om konkurrenslagstiftningen räcker till för att förhindra marknadsdominerande strukturer och tvivelaktig avtalspraxis. Det är viktigt att alla berörda parter involveras i översynen."

(4) Reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens 2013, EUT C 354, 28.12.2010, s. 35.

3.7 Vad gäller samtliga dessa initiativ beror ett gott resultat i hög grad på om kommissionen, medlemsstaterna och aktörerna i livsmedelskedjan engagerar sig tillräckligt. En samordning mellan de olika instanserna och en översyn av tillämpningen av konkurrenslagstiftningen är av avgörande betydelse. De flesta av de åtgärder som föreslås av Europeiska kommissionen har tidigare tillämpats på nationell nivå (5). Därför bör man analysera hur samma problematik har behandlats ur olika nationella perspektiv och hur de initiativ som genomförts av medlemsstaterna har utfallit, ofta utan något praktiskt genomslag. Det är till exempel fallet med inrättandet av prisövervakningsorgan eller införandet av kodex för goda metoder, som i brist på effektiva kontroll- och genomförandeinstrument inte har kunnat begränsa missbruk.

3.8 I yttrandet behandlas på ett allmänt plan några aspekter av livsmedelskedjan som har analyserats i detalj på nationell nivå eller sektorsnivå. Frankrikes ansträngningar för att skapa balans i livsmedelskedjan har varit en referenspunkt för de andra länderna i EU. Den franska lagstiftningen om modernisering av jordbruket går längre än detta yttrande. Denna lagstiftning omfattar en obligatorisk kontraktsram för volymer och priser, införande av obligatoriska klausuler, utvidgning av branschorganisationernas uppgifter samt upprättande av ett system för medling och påföljder för att lösa eventuella konflikter.

3.9 På sektorsnivå har mjölksektorn erkänts av kommissionen som "ett fall för brådsökande åtgärder". Därför har högnivågruppen om mjölk, som inrättades i oktober 2009, gått längre än innehållet i yttrandet och koncentrerat sig på att fastställa en modell för en kontraktsram, utvecklingsmöjligheterna för bransch- och producentorganisationerna och införandet av en råvarumarknad inom mjölksektorn. Inför denna mängd initiativ på europeisk och nationell nivå samt på sektorsnivå och med tanke på dessa frågor komplexitet och omfattning, framhåller EESK att det är nödvändigt att skapa en stabil grundläggande gemenskapsram. Vi förespråkar utbyte av erfarenheter och kräver en större samordning mellan de behöriga myndigheterna.

3.10 EESK har vid flera tillfällen framhållit det lämpliga i att anpassa lagstiftningen till livsmedelskedjans nuvarande situation. De långtgående förändringar som bör genomföras i den nationella lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen måste åtföljas av införandet av en ny ram för förbindelser inom kedjan som främjar samarbete, öppenhet och en rättvis fördelning av vinsterna i hela värdekedjan. Sektorns självreglering bör uppmuntras samtidigt med införandet av instrument av bindande natur. Det faktiska genomförandet av systemet innebär ett tydligt förespråkande av öppenhet som kräver kontrollmekanismer som kan säkerställa att de frivilliga avtal följs som kan ingås mellan de olika leden i kedjan.

(5) I detta avseende har Spanien varit ett föregångsland med införandet av ett övervakningsorgan för livsmedelspriser. Frankrike har tittat närmare på obligatoriska kontrakt och Storbritannien har satsat på en ombudsman som ska kontrollera att reglerna för god praxis följs.

3.11 Kommissionen gör i sitt yttrande och i de åtföljande arbetsdokumenten en korrekt analys av prisvolatiliteten. Det krävs emellertid en kritisk analys av hur de senaste förändringarna i den gemensamma jordbrukspolitiken, som behandlas i "hälsokontrollen", har påverkat balansen i livsmedelskedjan. Avskaffandet av instrumenten för reglering av jordbruksmarknaderna (kvoter, lagstiftning, lagring) har haft en negativ inverkan på prisvolatiliteten och styrningen av marknaden. Detta borde behandlas i kommissionens analys.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Att främja hållbara marknadsrelationer

4.1.1 Kommissionen konstaterar i sin analys att det finns en "asymmetri" mellan de olika leden i kedjan. Dessa obalanser leder till illojala affärsmetoder och konkurrenshämmande förfaranden. När det gäller lättförädliga livsmedel, där förhandlingsutrymmet är mindre, ökar obalanserna. EESK delar synpunkten i meddelandet att man bör stärka kontrakten genom gemensamma regler på EU-nivå. Även om utarbetandet av kontrakten kan ske på frivillig väg är det nödvändigt att undersöka en rad fall där det i lag kan fastställas en skyldighet att utarbeta ett kontrakt och särskilda kontraktsbestämmelser.

4.1.2 Kommissionen bör under alla omständigheter förhindra att handelstransaktioner med jordbruksprodukter görs utan giltiga dokument för att sätta stopp för vanliga och skadliga metoder som "öppna priser", där det pris som betalas till jordbrukaren fastställs i efterhand beroende på det pris som uppnåtts i mellanledet. Utöver kontraktssystemet ser EESK det som nödvändigt att skapa en kodex för goda metoder⁽⁶⁾ och en uppföljningskommitté som kontrollerar att kodexen respekteras. Kodexen för goda handelsmetoder ska garantera kvaliteten i förhandlingarna mellan alla led i värdekedjan och gynna konsumenterna. EU:s lagstiftningsmyndighet måste sätta stopp för metoden att sälja till förlust, som utgör en vanlig strategi för att attrahera konsumenter, och analysera den ökande effekt som distributörens varumärke har på konkurrensen, konsumenternas val och främjande av kvalitetsprodukter i EU.

4.1.3 Det finns stora skillnader i tillämpningen av konkurrensreglerna på nationell nivå. En och samma åtgärd från en branschorganisations sida behandlas olika av de nationella konkurrensmyndigheterna i de olika medlemsstaterna. Det finns i många länder en tendens att bestraffa alla initiativ inom produktionssektorn som syftar till att förbättra hanteringen av efterfrågan. Situationen är inte ny: Trots försöken att utöka samarbetet med Europeiska konkurrensnätverket har man inte lyckats att effektivt samordna konkurrensmyndigheternas agerande.

4.1.4 EESK förespråkar en ny modell för relationerna mellan konsumenter och producenter där man privilegierar de lokala

marknaderna (möjlighet att införa obligatoriska minimikvoter) och eliminering av mellanled genom korta kretslopp eller "noll-kilometer"-produkter. Kommissionen bör uppmuntra producenternas initiativ att närma sig konsumenterna i en strävan efter ett ökat mervärde på sina produkter och bevarande av livsmedlens kulturella aspekter och regionala identitet.

4.1.5 Översynen av direktivet om betalningsförseningar har öppnat en intressant debatt på EU-nivå om det är lämpligt att förkorta betalningsperioden för jordbruksprodukter. För lättförädliga livsmedel bör man fastställa en gräns på 30 dagar från överlämnandet av varan till kunden och inte från utfärdandet av fakturan. Förutom en större kontroll av betalningsförseningar bör det finnas med en klar definition av oskäliga metoder och kontraktsvillkor samt effektiva instrument för att undanröja dem i affärsrelationer.

4.2 Insyn i hela livsmedelskedjan

4.2.1 EESK betraktar insyn i priserna som ett viktigt krav⁽⁷⁾. Inrättandet av ett nytt instrument för övervakning av livsmedelspriser bör åtföljas av nya kontroll- och sanktionsbefogenheter. EESK anser att man måste gå från övervakning till handling, så att de berörda organisationerna kan reagera snabbt och effektivt på snedvridningar av prisutvecklingen.

4.2.2 EESK håller inte med om att bättre möjligheter för konsumenterna att jämföra priser i sig skulle betyda att livsmedelskedjan präglas av ökad insyn. Ökad insyn i priserna och bättre förutsägbarhet i prisutvecklingen är bara en av många faktorer som påverkar prisutvecklingen.

4.2.3 Kommissionens lofvärda försök att harmonisera och samordna de olika nationella instrumenten för prisövervakning är dömda att misslyckas om det inte sker en harmonisering av referensunderlaget för prisöverföringen. Används samma referensunderlag när statistiken samlas in? Finns det gemensamma riktlinjer för hur prisövervakningscentrum ska inrättas och fungera? Har EU organ som kan gripa in när man konstaterar brist på överensstämmelse, anomalier eller omotiverade fluktuationer i prisutvecklingen? Den statistik som medlemsstaterna översänder till kommissionen bygger ofta inte på samma kriterier. När det till exempel gäller citrusfrukter har man konstaterat att den producentprisstatistik som kommissionen publicerar i själva verket rör lagerpriserna, som inte innefattar marknadsföringskostnader. Dessa skillnader i statistiken kan ge en förvrängd verklighetsbild, vilket försvårar en ökad insyn.

⁽⁶⁾ EUT C 175, 28.7.2009.

⁽⁷⁾ EUT C 128, 18.5.2010, s. 111

4.2.4 De åtgärder som kommissionen föreslår i sitt meddelande kan bara fungera om de sprids på ett effektivt sätt. Detta är ett nödvändigt villkor för att konsumenterna ska få en mer exakt prisinformation. På grund av den ökade koncentrationen inom den jordbruksbaserade livsmedelsindustrin och distributionssektorn är ett varumärkes rykte i dag också mer sårbart, med alla de risker som det innebär för företagen.

4.3 Ökad konkurrens och integration i livsmedelskedjan

4.3.1 Kommissionens strävan att skapa en gemensam marknad för livsmedelsprodukter är mycket viktig. De stora prisskillnaderna mellan länderna är emellertid direkt kopplade till de olika köpkraftsnivåerna. De nya medlemsstaterna (EU-12) släpar inte bara efter de övriga länderna utan klyftorna fortsätter desutom att öka. Kommissionen bör därför stödja de nya medlemsstaterna för att försöka minska skillnaderna och få den inre marknaden att fungera optimalt. Om man inte lyckas vända denna trend kommer produkter från EU-15 att efterhand förlora marknadsandelar i de nya medlemsstaterna.

4.3.2 Livsmedelskedjan utmärks av en stor uppsplittring inom producentsektorn och en stark koncentration inom den storskaliga detaljhandeln, vilket för med sig stora obalanser i deras relationer. Enligt EESK beror många problem som hotar en väl fungerande livsmedelskedja på att företagen i slutet av

kedjan har genomgått en snabbare, konstant och koncentrerad utveckling. Kommissionen, som är medveten om problematiken, vill utveckla producentorganisationerna (genom att inspireras av den gemensamma organisationen av marknaden för frukt och grönsaker) för att minska uppsplittringen av utbudet. EESK framhåller dock att det viktiga inte är skapa fler och större producentorganisationer utan att förbättra deras förvaltning och marknadsföringskapacitet så att de verkligen gagnar jordbrukaren. EESK uppmanar kommissionen att införa nya krisförebyggande och stabiliserande åtgärder, till exempel ett inkomstförsäkringsinstrument. De positiva erfarenheterna i Kanada och USA på detta område är ett argument för att i Europa införa ett sådant instrument, som har godkänts av WTO.

4.3.3 Branschorganisationerna bör stärkas och bli mer dynamiska genom en gemensam handlingsram. Det behövs en europeisk lagstiftning i syfte att harmonisera och utveckla producentorganisationerna med hjälp av gemensamma bestämmelser i samtliga medlemsstater för att undvika att de bara blir sektorsgrupper som ägnar sig åt generisk marknadsföring. Det är absolut nödvändigt att undanröja rättsliga hinder som undergräver dessa organisationers rättsäkerhet i deras marknadsstabiliserande arbete och ge dem större befogenheter i samband med ingåendet av branschöverskridande avtal, i syfte att de inte ska bli föremål för godtyckliga beslut från de behöriga nationella myndigheternas sida.

Bryssel den 15 september 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Mario SEPI