

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.10.2009
COM(2009)591 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa

{SEC(2009) 1445}

{SEC(2009) 1446}

{SEC(2009) 1447}

{SEC(2009) 1448}

{SEC(2009) 1449}

{SEC(2009) 1450}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa

1. INLEIDING

De afgelopen paar jaar hebben de prijzen langs de voedselvoorzieningsketen grote schommelingen laten zien. Tussen medio 2007 en medio 2008 zijn de landbouwgrondstoffen prijzen fors gestegen, hetgeen resulteerde in hogere consumentenprijzen van voedingsmiddelen en hogere inflatiecijfers in het algemeen. Sindsdien zijn de prijzen van vele landbouwgrondstoffen teruggelopen tot niveaus die vergelijkbaar zijn met of zelfs lager liggen dan vóór de start van de krachtige prijsstijgingen. De consumentenprijzen van voedingsmiddelen zijn echter blijven oplopen en begonnen pas in mei 2009 te dalen, hetgeen twijfel deed rijzen omtrent de werking van de voedselvoorzieningsketen. Deze schommelingen hebben landbouwproducenten zwaar in de problemen gebracht en het vermoeden doen ontstaan dat consumenten geen eerlijke prijzen betalen.

De voedselvoorzieningsketen verbindt drie belangrijke sectoren van de Europese economie (de landbouwsector, de voedselverwerkende industrie en de distributiesector), die samen meer dan 5% van de Europese toegevoegde waarde en 7% van de werkgelegenheid voor hun rekening nemen. Bovendien heeft de prestatie van de voedselvoorzieningsketen directe gevolgen voor alle Europese burgers, aangezien uitgaven voor voedingsmiddelen 16% van de bestedingen van Europese huishoudens uitmaken. Een goede werking van de voedselvoorzieningsketen is van groot belang op de weg naar het herstel van de huidige economische en financiële crisis. Hoge consumentenprijzen van voedingsmiddelen zijn een bron van zorg omdat zij inkomens van huishoudens onder druk zetten, net nu een toename van de consumptie is vereist. Zij komen bijzonder hard aan voor de meest kwetsbare huishoudens, die een veel groter deel van hun inkomen aan voedsel besteden. Op langere termijn is een beter werkende voedselvoorzieningsketen van cruciaal belang voor consumenten en voor het waarborgen van een billijke distributie van de toegevoegde waarde langs de keten, hetgeen tot een versterking van het algehele concurrentievermogen ervan zal bijdragen. Verbeteringen zijn dringend noodzakelijk om escalerende consumentenprijzen van voedingsmiddelen te vermijden als het herstel inzet.

De Commissie heeft de ontwikkeling van de voedselprijzen op de voet gevolgd in het kader van een marktmonitoringactie die plaatsvond in de context van de evaluatie van de interne markt van november 2007¹, waarmee werd beoogd beleidsoplossingen aan te reiken voor aanwijsbare oorzaken van een falende marktwerking. In december 2008 heeft de Commissie een tussentijds verslag over "Voedselprijzen in Europa" gepubliceerd en een stappenplan

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie met als titel "Implementing the new methodology for product market and sector monitoring" – SEC(2007) 1517, begeleidend document van de mededeling van de Commissie over "Een interne markt voor het Europa van de 21ste eeuw" – COM(2007) 724.

opgesteld waarin belangrijke oriëntaties voor beleidsmaatregelen worden aangegeven². In deze mededeling worden concrete beleidsinitiatieven gepresenteerd die in de lijn van het stappenplan liggen. De mededeling vormt het sluitstuk van de marktmonitoringactie met betrekking tot de voedselvoorzieningsketen³.

Deze mededeling is als volgt opgezet. In deel 2 wordt het verband tussen landbouwgrondstoffenprijzen en veranderingen in de consumentenprijzen van voedingsmiddelen beschreven. In deel 3 wordt aangegeven welke de belangrijkste uitdagingen zijn waarmee de voedselvoorzieningsketen wordt geconfronteerd en wordt een aantal beleidsinitiatieven gepresenteerd om deze uitdagingen te overwinnen. In deel 4 worden de volgende stappen beschreven die de Commissie zal ondernemen om deze initiatieven uit te voeren. Deel 5 bevat de conclusies.

2. RECENTE PRIJSONTWIKKELINGEN

In de tweede helft van 2007 en begin 2008 zijn de landbouwgrondstoffenprijzen snel gestegen⁴. Dit had tot gevolg dat ook de producenten- en consumentenprijzen van voedingsmiddelen begonnen op te lopen, zij het in een trager tempo. Deze ontwikkeling kan worden verklaard doordat landbouwgrondstoffen slechts een zeer gering deel van de totale productiekosten van voedingsmiddelen⁵ uitmaken en doordat in de meeste concurrerende markten de voedselverwerkende industrie en de distributiesector een deel van de prijsstijging hebben geabsorbeerd.

Sinds het tweede kwartaal van 2008 zijn de landbouwgrondstoffenprijzen in vrije val. Anders dan de landbouwgrondstoffenprijzen, bleven de producentenprijzen van voedingsmiddelen stijgen tot het vierde kwartaal van 2008, terwijl de consumentenprijzen van voedingsmiddelen pas onlangs zijn gaan afnemen. Bovendien ligt het dalings tempo van de producenten- en consumentenprijzen van voedingsmiddelen vrij laag in vergelijking met dat van de landbouwgrondstoffenprijzen (zie figuur 1). De voedselverwerkende industrie en de distributiesector hebben langzamer en minder sterk op de daling van de landbouwgrondstoffenprijzen gereageerd dan op de stijging ervan in 2007. Deze discrepantie heeft negatieve gevolgen voor de voedselvoorzieningsketen doordat consumenten niet in staat zijn van de lagere prijzen te profiteren en doordat een rem wordt gezet op het herstel van de landbouwgrondstoffenprijzen omdat de vraag naar voedselproducten wordt gereduceerd.

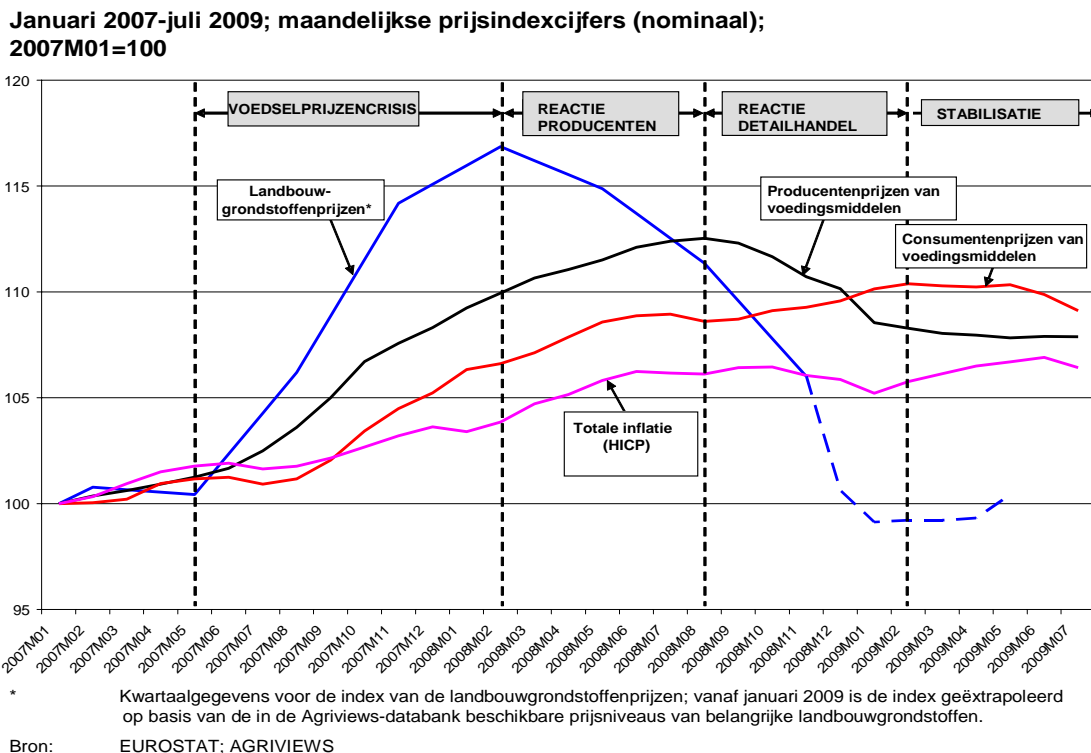
² Mededeling van de Commissie over "Voedselprijzen in Europa" – COM(2008) 821 en de begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie.

³ De technische analyse waarop deze mededeling is gebaseerd, is gepubliceerd in een reeks van zes begeleidende werkdocumenten van de diensten van de Commissie.

⁴ De ontwikkelingen van de landbouwgrondstoffenprijzen zijn op gedetailleerde wijze beschreven in de mededeling van 2008 over "Voedselprijzen in Europa".

⁵ Het aandeel van onbewerkte landbouwproducten in de consumentenprijs van voedingsmiddelen is aan het verminderen.

Figuur 1: Recente prijsontwikkelingen langs de voedselvoorzieningsketen, EU-27



Zowel de discrepanties tussen de ontwikkeling van de landbouwgrondstoffenprijzen en de consumentenprijzen van voedingsmiddelen, als de asymmetrische reactie van de voedselprijzen op de schommelingen van de landbouwgrondstoffenprijzen zijn ten dele het gevolg van structurele zwakheden in het systeem, zoals het aantal tussenpersonen dat langs de keten actief is en de mededingingsstructuur in sommige schakels van de keten. Bovendien dragen alom aanwezige ongelijkheden in de onderhandelingsmacht van contractsluitende partijen bij tot een reductie van de snelheid en de omvang van de prijstransmissie langs de keten, hetgeen de asymmetrie ervan verklaart. De langzame transmissie van prijsveranderingen leidt bovendien tot uitstel van noodzakelijke aanpassingen en helpt tevens de marktinefficiënties in elke schakel van de keten in stand te houden. Dergelijke inefficiënties kunnen de volatiliteit van de prijzen op de landbouwgrondstoffenmarkten in de hand werken. De Commissie is daarom van oordeel dat gezien de recente prijsontwikkelingen dringend werk moet worden gemaakt van de tenuitvoerlegging van concrete beleidsinitiatieven langs de lijnen die in het stappenplan van december 2008 zijn uitgezet.

3. HET HOOFD BIJEN DE BELANGRIJKSTE UITDAGINGEN WAARMEE DE EUROPESE VOEDSELVOORZIENINGSKETEN WORDT GECONFRONTEERD

De voedselvoorzieningsketen verbindt belangrijke en uiteenlopende sectoren van de Europese economie die van essentieel belang zijn, zowel voor het economische, sociale en ecologische welzijn als voor de gezondheid van Europese burgers. Op diverse punten functioneert de keten naar behoren: zij zorgt ervoor dat Europese consumenten kwaliteitsvolle voedingsmiddelen tegen betaalbare prijzen kunnen kopen, zij garandeert de veiligheid en traceerbaarheid van voedingsmiddelen en zij kan bogen op een ruim aanbod van zeer

concurrerende, innovatieve en traditionele producten, zowel binnen als buiten de EU. Het algemene concurrentievermogen en de economische groei van de keten blijven evenwel sinds 1995 achter bij die van de EU-economie als geheel⁶ en sommige sectoren van de voedselvoorzieningsketen hebben met toenemende concurrentie van internationale actoren af te rekenen. Het recente prijsbeloop van de voedingsmiddelen wijst bovendien op een gebrek aan weerbaarheid tegen prijsschokken van landbouwgrondstoffen.

De Commissie heeft in samenwerking met de belanghebbenden gepoogd een beter inzicht te verwerven in de belangrijkste uitdagingen waarmee de keten wordt geconfronteerd, en tevens doelgerichte en concrete beleidsmaatregelen uit te werken die in de lijn liggen van het stappenplan van december 2008. Hoewel de voedselvoorzieningsketen zeer heterogeen is en de uitdagingen van de belanghebbenden van subsector tot subsector en van lidstaat tot lidstaat uiteenlopen, is geconstateerd dat de volgende drie horizontale prioriteiten voor de gehele keten relevant zijn: 1) bevorderen van duurzame en marktconforme verhoudingen tussen belanghebbenden in de voedselvoorzieningsketen; 2) een grotere transparantie langs de gehele keten verwezenlijken om de concurrentie aan te moedigen en de keten beter bestand te maken tegen prijsvolatiliteit; en 3) bevorderen van de integratie en het concurrentievermogen van de Europese voedselvoorzieningsketen in alle lidstaten.

3.1. Bevorderen van duurzame en marktconforme verhoudingen tussen belanghebbenden in de voedselvoorzieningsketen

De voedselvoorzieningsketen verbindt een grote verscheidenheid aan actoren met elkaar: landbouwers, voedselverwerkers, beurshandelaren, groothandelaren en detailhandelaren. Zowel zeer grote ondernemingen als kleine en middelgrote ondernemingen zijn gelijktijdig als concurrenten, leveranciers of klanten actief. Hun onderlinge verhoudingen worden veelal gekenmerkt door diverse moeilijkheden die een optimale benutting van het volledige potentieel van de keten verhinderen. Een belangrijke les die uit de in samenwerking met belanghebbenden en nationale mededingingsautoriteiten verrichte analyses ter zake kan worden getrokken, is dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen potentieel oneerlijke handelspraktijken – vanwege onevenwichtigheden in de onderhandelingsmacht van contractsluitende partijen – en mededingingsversturende gedragingen.

3.1.1. Onderhandelingsmacht en potentieel oneerlijke handelspraktijken

In de voedselvoorzieningsketen zijn aanzienlijke onevenwichtigheden in onderhandelingsmacht tussen contractsluitende partijen schering en inslag. Deze kwestie wordt door belanghebbenden als zeer zorgwekkend bestempeld. Deze asymmetrie in onderhandelingsmacht kan tot oneerlijke handelspraktijken leiden, doordat grotere en machtigere partijen proberen contractuele afspraken door te drukken die in hun voordeel zijn, hetzij in de vorm van betere prijzen, hetzij in de vorm van gunstiger voorwaarden. Dergelijke praktijken kunnen zich in elke schakel van de keten voordoen. Het kan bijvoorbeeld gaan om te late betalingen, unilaterale wijzigingen in contracten, ad-hocwijzigingen in contractvoorwaarden, betalingen vooraf om aan onderhandelingen te mogen deelnemen enz. In de voorzieningsketen van onbewerkte voedingsmiddelen hebben kleine landbouwbedrijven en coöperatieven veelal te maken met grotere afnemers, waarbij het zowel om producenten, groothandelaren als detailhandelaren kan gaan. Binnen de voorzieningsketen van bewerkte voedingsmiddelen sluiten kleine voedselverwerkers gewoonlijk contracten met grotere detailhandelaren, die vaak hun enige toegangskanaal tot de markt vormen. Daarnaast kunnen

⁶ Sinds 1995 ligt de gemiddelde jaarlijkse toename van de toegevoegde waarde in de sectoren van de voedselvoorzieningsketen 2% lager dan de gemiddelde groei in de EU.

grote multinationale voedselproducenten ook over grote onderhandelingsmacht beschikken omdat zij merkproducten aanbieden waar detailhandelaren niet buiten kunnen.

Contractuele onevenwichtigheden die uit ongelijke onderhandelingsmacht voortvloeien, hebben negatieve gevolgen voor het concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen doordat kleinere maar efficiëntere partijen zich verplicht kunnen zien met minder winst genoeg te nemen, waardoor zij minder goed in staat zijn en ook minder geneigd zullen zijn om in een betere productkwaliteit en een innovatie van de productieprocessen te investeren. Een grotere bekendheid met de contractuele rechten en een krachtiger optreden tegen oneerlijke contractuele praktijken kunnen deze nadelen helpen voorkomen, aangezien partijen met een beperkte onderhandelingsmacht doorgaans onvoldoende geïnformeerd zijn over hun rechten. Bovendien kunnen zij aarzelen om contractclausules te betwisten uit vrees het contract helemaal te verliezen.

Er bestaat dus behoefte aan een beter inzicht in en een diepgaand onderzoek van contractuele praktijken en hun verband met asymmetrieën in de onderhandelingsmacht in de voedselvoorzieningsketen, aangezien dergelijke praktijken, afhankelijk van de specifieke situatie, tot onbillijke en inefficiënte uitkomsten kunnen leiden.

3.1.2. Marktmacht en potentieel concurrentieverstorende praktijken

Het vermogen van leveranciers en/of afnemers om hun marktmacht uit te oefenen op een wijze die de mededinging verstoort ten nadele van consumenten, is hoofdzakelijk afhankelijk van de aard van de voorzieningsketen en de lokale marktomstandigheden. Daar voedselmarkten veelal een nationaal of plaatselijk karakter hebben, heeft de Commissie voor voedselgerelateerde kwesties nauw met nationale mededingingsautoriteiten samengewerkt in het kader van het European Competition Network (ECN).

Dit had tot gevolg dat nationale mededingingsautoriteiten passende voorrang hebben verleend aan zowel onderzoeken van specifieke gevallen als ruimere onderzoeken met betrekking tot de voedselmarkten. Al deze acties samen hebben in een veel beter inzicht in de werking van deze cruciale sector van de economie geresulteerd. Voorts hebben sommige onderzoeken geleid tot de vaststelling van een aanzienlijk aantal ernstige inbreuken, zoals kartelvorming en gevallen van verticale prijsbinding. Deze inbreuken werden snel uit de wereld geholpen door middel van de uitvaardiging van een verbod van de laakbare praktijk, eventueel in combinatie met een aanzienlijke boete.

Overeenkomstig haar mededeling van december 2008 is⁷ de Commissie ook nagegaan in hoeverre bepaalde commerciële praktijken zich in de betrokken voedselvoorzieningsketens kunnen voordoen en tot mededingingsbezwaren aanleiding kunnen geven. Volgens de mededeling zijn er naast klassieke kartels en verticale prijsbinding nog andere praktijken die bijzondere aandacht van de mededingingsautoriteiten verdienen, zoals gezamenlijke verkoopovereenkomsten, koppelverkoop en bundeling, gezamenlijke inkoopovereenkomsten (inkoopallianties) en het toenemende gebruik van huismerken. Voor dergelijke praktijken moet een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen efficiëntieverbetering en potentiële mededingingsverstorende effecten. Er mag echter niet worden veralgemeend: de nationale mededingingsautoriteiten zijn het erover eens dat een analyse per geval op basis van de

⁷ Mededeling van de Commissie over "Voedselprijzen in Europa" – COM(2008) 821.

specifieke kenmerken van de lokale marktomstandigheden vereist is om het bestaan van een mogelijk concurrentienadeel vast te stellen.

Teneinde duurzame en marktconforme verhoudingen tussen belanghebbenden in de voedselvoorzieningsketen te bevorderen:

1. acht de Commissie actie geboden om oneerlijke contractuele praktijken tussen alle partijen langs de voedselvoorzieningsketen te bannen.

1.1. **De Commissie zal met de lidstaten samenwerken** om de contractuele betrekkingen van een steviger basis te voorzien, zodat contractsluitende partijen optimaal kunnen profiteren van de interne markt en tegelijkertijd hun contractvrijheid behouden. Een en ander vereist de volgende maatregelen:

- **uitwisselen van informatie over contractuele praktijken**, waarbij onder meer grotere duidelijkheid wordt verschaft over de contractuele rechten en over de wettigheid en billijkheid van de meest gebruikelijke contractclausules;
- **opzetten van bewustmakingscampagnes** om belanghebbenden voor te lichten over hun contractuele rechten en over potentieel onwettige of oneerlijke praktijken;
- **uitwisselen van optimale werkwijzen voor de aanmelding van contractuele praktijken** (bv. ombudsmannen, optreden door handhavingsinstanties, groepsacties).

1.2. **Op Gemeenschapsniveau** zal de Commissie, afgaande op de in deze context vergaarde informatie:

- **samen met de belanghebbenden uit de voedselvoorzieningsketen werken aan reeksen standaardcontracten**, waarvan op vrijwillige basis zou kunnen worden gebruikgemaakt en waarin met de verscheidenheid van de voedselvoorzieningsketen rekening wordt gehouden;
- **nagaan welke oneerlijke contractuele praktijken in de interne markt bestaan en de nodige communautaire maatregelen voorstellen om dergelijke praktijken aan te pakken.**

2. **zal de Commissie samen met het European Competition Network (ECN) een gemeenschappelijke aanpak** van de relevante mededingingskwesties⁸ uitwerken met de bedoeling om tot een duurzame uitwisseling van informatie, een snelle opsporing van probleemgevallen en een efficiënte taakverdeling tussen alle leden te komen. In dit verband is de Commissie voornemens, waar nodig, binnen het ECN gemengde werkteams in het leven te roepen die specifieke praktijken en markten analyseren welke van kritiek belang kunnen zijn voor de goede werking van de voedselvoorzieningsketen. Deze nauwere samenwerking zal bijdragen tot een betere detectie van hardnekkige problemen die eigen zijn aan voedselmarkten, en tot een snellere coördinatie van toekomstige acties.

⁸

Er zij op gewezen dat het effect op de mededinging van verticale relaties tussen actoren in de keten valt binnen de werkingssfeer van de bestaande regels die op verticale overeenkomsten van toepassing zijn – Verordening (EG) nr. 2790/1999 van de Commissie van 22 december 1999 en de bijbehorende richtsnoeren van de Commissie inzake verticale beperkingen, die momenteel worden herzien.

3.2. Een grotere transparantie langs de voedselvoorzieningsketen verwezenlijken om de concurrentie aan te moedigen en de keten beter bestand te maken tegen prijsvolatiliteit

De markten langs de voedselvoorzieningsketen worden gekenmerkt door een gebrek aan prijstransparantie en voorspelbaarheid. Vooraan in de keten vormen derivaten een belangrijk instrument om aan de geconstateerde volatiliteit van landbouwgrondstoffenprijzen het hoofd te bieden. Het is dan ook van essentieel belang ervoor te zorgen dat derivaten hun oorspronkelijke rol op het gebied van de prijsvorming en als afdekkingsinstrument blijven vervullen. Momenteel is een wereldwijd debat gaande over het vraagstuk hoe "excessieve speculatie" op grondstoffenmarkten kan worden tegengegaan. In dit verband is het zaak de algemene transparantie en controle van van landbouwgrondstoffen afgeleide instrumenten (met inbegrip van buitenbeursmarkten) te verbeteren. Meer in het bijzonder is een beter toezicht op de activiteiten van de verschillende soorten marktdeelnemers vereist.

Bovendien wordt in het kader van het stappenplan voorgesteld een Europees instrument voor de bewaking van de voedselprijzen te ontwikkelen teneinde de prijstransparantie op de downstreammarkten van de keten te vergroten. Vandaag presenteert de Commissie een eerste versie van een dergelijk bewakingsinstrument⁹, waarin door Eurostat en nationale bureaus voor de statistiek verzamelde gegevens worden gecombineerd. Het instrument heeft twee dimensies:

- monitoren van de consumentenprijzen van vergelijkbare voedselproducten in alle lidstaten om de prijsspreiding en de integratie van de interne detailmarkt voor voedingsmiddelen te beoordelen – zie punt 3.3;
- monitoren van de prijsontwikkelingen in de lidstaten in elke schakel van de keten (landbouwgrondstoffenprijzen, producentenprijzen van voedingsmiddelen en consumentenprijzen van voedingsmiddelen) voor een selectie van specifieke producten zoals melk, kaas of varkensvlees.

Op die manier verschaft het bewakingsinstrument waardevolle informatie over prijsniveaus en -ontwikkelingen langs de gehele voedselvoorzieningsketen en geeft het het prijsverloop per product en lidstaat aan, rekening houdend met de verscheidenheid van de keten. Het maakt de ontwikkeling van de voedselprijzen in elk land zichtbaar en zal bijdragen tot het vergroten van de druk op belanghebbenden om tot een snellere prijstransmissie over te gaan. Het instrument zal verder worden ontwikkeld om voor een betere link tussen consumentenprijzen van voedingsmiddelen, producentenprijzen van voedingsmiddelen en landbouwgrondstoffenprijzen te zorgen en om het gamma van de bestreken producten uit te breiden.

Uit consumentenenquêtees die in het kader van de tweede editie van het scorebord voor de consumentenmarkten¹⁰ zijn verricht, blijkt weliswaar algemene tevredenheid over de diensten van detailhandelaren in voedingsmiddelen, maar ook relatieve ontevredenheid over de vergelijkbaarheid van de voedselprijzen tussen verschillende detailhandelaren. Het is dus wenselijk om door te gaan met de ontwikkeling van instrumenten voor het vergelijken van

⁹ Beschikbaar op <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database>.

¹⁰ Tweede editie van het scorebord voor de consumentenmarkten, 2009.

prijzen van voedselproducten (zoals websites of smartphones die in de winkel kunnen worden gebruikt om producten te scannen en te vergelijken) en voort te bouwen op de diverse voorbeelden van dergelijke diensten die met succes in Europa worden aangeboden. Met de ontwikkeling en het gebruik van dergelijke websites kan een krachtig signaal worden gegeven aan de burgers dat regeringen concrete stappen ondernemen om hen te helpen geld te besparen op hun dagelijkse of wekelijkse boodschappen. Dit zou tevens een scherpere concurrentie in de hand werken, zowel op detailhandelsniveau op de lokale markten als stroomopwaarts langs de voedselvoorzieningsketen. Tegelijkertijd is de Commissie zich ervan bewust dat alle informatie die aan consumenten wordt verstrekt, van hoge kwaliteit dient te zijn. Indien op basis van reeds opgedane ervaring kan worden uitgemaakt welke factoren bepalend zijn voor het succes van dergelijke prijsvergelijkingsdiensten, dan kan dit de verdere ontwikkeling van dergelijke instrumenten sterk vooruithelpen.

Teneinde de transparantie in de voedselvoorzieningsketen te vergroten:

3. zal de Commissie in de context van de totaalaanpak van derivaten¹¹ en de evaluatie van de richtlijn betreffende markten voor financiële instrumenten (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID) voorstellen doen ter verbetering van het toezicht op en de algemene transparantie van de markten voor afgeleide instrumenten van landbouwgrondstoffen:

3.1. voor alle van landbouwgrondstoffen afgeleide instrumenten, met inbegrip van onderhands verhandelde instrumenten, dienen passende transparantie- en rapportageverplichtingen te gelden;

3.2. deze verplichtingen moeten worden aangevuld met de invoering van positierapportageverplichtingen per categorie beurshandelaren welke op EU-niveau dienen te worden vastgesteld. Aldus zouden toezichthouders kunnen beschikken over een overzicht van de posities die door de verschillende soorten beurshandelaren worden ingenomen;

3.3. de mogelijkheid om toezichthouders in staat te stellen positielimieten vast te stellen om onevenredige prijsbewegingen of concentraties van speculatieve posities¹² tegen te gaan, zal zorgvuldig worden bestudeerd teneinde een efficiënte werking van deze markten te garanderen;

4. publiceert de Commissie vandaag de eerste editie van het Europees instrument voor de bewaking van de voedselprijzen en verbindt zij er zich toe na te zullen gaan op welke wijze dit instrument verder kan worden ontwikkeld zodat het met ingang van de zomer van 2010 een groter aantal voedingsmiddelen en voedselketens bestrijkt. Dit vereist de medewerking van de nationale bureaus voor de statistiek. De Commissie verzoekt de nationale bureaus voor de statistiek dan ook de benodigde gegevens te verzamelen;

5. beveelt de Commissie aan dat alle lidstaten voorzien in online beschikbare en gemakkelijk toegankelijke diensten voor de vergelijking van detailhandelsprijzen van voedingsmiddelen. De Commissie zal met de lidstaten samenwerken met het oog op de uitwisseling van optimale werkwijzen en ervaringen op dit gebied.

¹¹ Uiteengezet in de mededeling van de Commissie met als titel "Garanderen van efficiënte, veilige en gezonde derivatenmarkten" – COM(2009) 563.

¹² Speculatieve positielimieten zijn beperkingen op het aantal open derivatencontracten dat specifieke categorieën beurshandelaren mogen aanhouden.

3.3. Bevorderen van de integratie en het concurrentievermogen van de Europese voedselvoorzieningsketen in alle lidstaten

3.3.1. Integratie van de voedselvoorzieningsketen

Zoals reeds in de mededeling over "Voedselprijzen in Europa" is aangestipt, is de voedselvoorzieningsketen nog steeds sterk versnipperd tussen EU-lidstaten. De informatie die voor het Europees instrument voor de bewaking van de voedselprijzen is verzameld, bevestigt dat er qua prijspeil en qua prijsontwikkeling grote verschillen tussen de landen bestaan. Binnen de EU is er weliswaar sprake van een algemene vermindering van de prijs spreiding van voedingsmiddelen en alcoholvrije dranken, maar dat neemt niet weg dat er voor diverse producten grote verschillen qua prijs spreiding blijven bestaan, zoals wordt geïllustreerd door figuur 2 die op een experimentele prijsverzameling is gebaseerd¹³. De prijs spreiding van sommige basisproducten, zoals suiker en boter, is veel kleiner dan gemiddeld; voor andere verbruiksproducten, zoals mineraalwater, eieren en roomijs, is de prijs spreiding groter dan de gemiddelde spreiding voor de onderzochte voedingsmiddelen.

Diverse nationale factoren, zoals verschillen in het gemiddelde inkomen van huishoudens, smaakverschillen, verschillen in het tarief van de belasting over de toegevoegde waarde en verschillen in het aandeel van de lokale productie, verklaren sommige van de waargenomen verschillen in prijsniveau tussen de landen. Er zijn echter nog andere, met de marktdynamiek en het regelgevingskader verband houdende factoren die eveneens een rol spelen. De Commissie is bezig met een harmonisatie van de voedselveiligheidsnormen om de grensoverschrijdende handel in voedingsmiddelen verder te stimuleren. Dit is van bijzonder belang voor het vermijden van problemen die het gevolg zijn van mogelijke noodsituaties in de voedselvoorzieningsketen welke hun oorsprong vinden in een lidstaat of in een derde land. Ook de voortgezette handhaving van de richtlijn inzake oneerlijke handelspraktijken en de momenteel aan de gang zijnde herziening van de etiketteringsrichtlijn¹⁴ zouden tot een grotere integratie van de voedselvoorzieningsketen moeten bijdragen. Ten slotte heeft de Commissie onlangs een aantal besluiten genomen om de ontwikkeling van nationale en regionale regelingen voor oorsprongsetikettering een halt toe te roepen. Voorts heeft zij in het raam van haar kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten¹⁵ voorgesteld een nieuw kader voor geografische aanduidingen, handelsnormen en certificeringsregelingen te ontwikkelen.

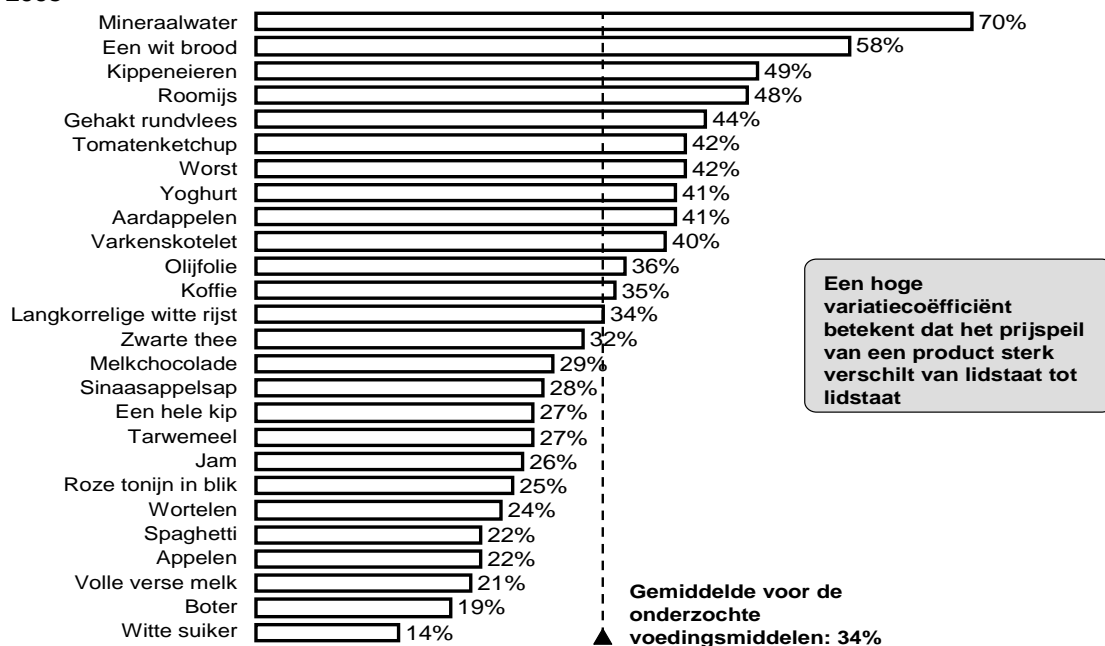
¹³ Prijsverzameling door Eurostat voor het scorebord voor consumentenmarkten en het Europees instrument voor de bewaking van de voedselprijzen.

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan de consumenten – COM(2008) 40.

¹⁵ Mededeling van de Commissie over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten – COM(2009) 234 definitief.

Figuur 2: Spreiding van de prijsniveaus van een selectie producten in de lidstaten

Variatiecoëfficiënt van de prijzen van een selectie van voedingsmiddelen in de lidstaten; juni 2008



Bron: gebaseerd op de experimentele verzameling van prijzen – zie het Europees instrument voor de bewaking van de voedselprijzen

Bepaalde bedrijfspraktijken, zoals beperkingen op territoriale leveringen of belemmeringen voor parallelhandel, vormen een andere belangrijke hinderpaal voor de integratie van EU-markten. Belanghebbenden hebben indicaties gemeld van dergelijke praktijken die indruisen tegen de beginselen van de interne markt. Een specifiek geval betreft detailhandelaren uit een bepaald land die worden "gedwongen" producten lokaal te betrekken wanneer zij handel drijven met multinationale leveranciers, waardoor belemmeringen voor de grensoverschrijdende handel worden opgeworpen. Dergelijke praktijken ondermijnen meer dan waarschijnlijk de goede werking van de interne markt en kunnen negatieve gevolgen hebben voor consumenten in de vorm van hogere prijzen en een beperkter productenpalet.

Teneinde belemmeringen op te heffen en een einde te maken aan praktijken die tot een versnippering van de interne markt leiden:

6. zal de Commissie zich buigen over maatregelen om territoriale leveringsbeperkingen aan te pakken, voor zover deze tot economische inefficiënties leiden en in strijd zijn met de beginselen van de interne markt. De Commissie zal uiterlijk eind 2010 met een op een gedetailleerd onderzoek gebaseerde effectbeoordeling komen, die als uitgangspunt zal dienen voor haar optreden;
7. dringt de Commissie er bij de Raad en het Europees Parlement op aan vaart te zetten achter de aanneming van het Commissievoorstel tot herziening van de wetgeving inzake etiketteringsvoorschriften;
8. zal de Commissie een analyse verrichten van een selectie van milieunormen en regelingen voor oorsprongsetikettering die de grensoverschrijdende handel kunnen belemmeren, om uit te maken of de beleidsdoelstellingen van deze reglementeringen kunnen worden bereikt zonder de integratie van de voedselvoorzieningsketen al te zeer te beïnvloeden; zij zal ook met de lidstaten en de sector samenwerken om tot een meer geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de

3.3.2. *Concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen*

De landbouwsector is zeer gefragmenteerd en de landbouwbedrijven verschillen sterk qua omvang, type en sociaaleconomische prestatie. De huidige economische crisis sorteert een zeer groot effect op de landbouwsector doordat zij enorme druk uitoefent op landbouwprijzen en landbouwinkomens, met name in de zuivel- en veehouderijsector. Hoewel reeds tal van de in het kader van het GLB ter beschikking staande mechanismen zijn aangewend om sommige van de ergste negatieve effecten van de crisis op te vangen, heeft deze de druk om de sector verder te herstructureren doen toenemen.

De voedingsmiddelenindustrie draagt weliswaar in belangrijke mate bij tot de groei van de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde in de be- en verwerkende industrieën van de EU, maar de toegevoegde waarde en de arbeidsproductiviteit in de voedingsmiddelenindustrie stijgen trager in de EU dan in de Verenigde Staten. Op wereldniveau verliezen EU-voedingsmiddelen marktaandeel aan Brazilië, Canada en Australië. Op basis van een veelomvattende benadering heeft de Groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen van de voedingsmiddelenindustrie¹⁶ de voornaamste oorzaken van de concurrentiekloof van de sector gesignaleerd en aan de politieke en economische actoren 30 concrete aanbevelingen gedaan¹⁷. Het gebrek aan transparantie in de prijsvormingsmechanismen en de onevenwichtige verhoudingen tussen actoren werden door de Groep als voornaamste punten van zorg voor de voedselvoorzieningsketen aangemerkt. De Groep dringt er bij de EU op aan hoge voedselveiligheids- en voedselkwaliteitsnormen te handhaven, maar wees er daarnaast ook op dat er een grote behoefte bestaat aan een beter innovatiekader, alsook aan doelgerichte maatregelen ten behoeve van de talrijke kleine en middelgrote ondernemingen in de sector en met het oog op een verbetering van de prestatie van de Europese voedingsmiddelenindustrie op de wereldmarkten.

Ook de detailhandelssector ziet zich voor een uitdaging op het gebied van het concurrentievermogen geplaatst. Hoewel de sector de afgelopen tien jaar een ingrijpende transformatie heeft ondergaan als gevolg van de toegenomen consolidatie, de opkomst van prijsvechters en de invoering van goedkope huismerken, is de productiviteitsgroei bij Europese detailhandelaren het voorbije decennium lager uitgevallen dan bijvoorbeeld bij hun tegenhangers uit de Verenigde Staten. Het ontstaan van deze productiviteitskloof, dat ook met de verschillende marktdynamiek samenhangt, is weliswaar het gevolg van diverse factoren, maar investeringen in informatie- en telecommunicatietechnologie en in nieuwe bedrijfsprocessen lijken daarbij een belangrijke rol te hebben gespeeld. Ook bepaalde regelgevingsaspecten kunnen de productiviteitsgroei in de EU-detailhandel hebben afgeremd. Strengere vestigingsvoorschriften hebben de opening van nieuwe winkels en daarmee de verspreiding van innovatie gehinderd¹⁸. Een cruciale bevinding is dat een ambitieuze

¹⁶ Besluit 2008/359/EG van de Commissie van 28 april 2008.

¹⁷ Het eindverslag, de aanbevelingen en het overzicht van de voornaamste initiatieven zijn te vinden op: <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>.

¹⁸ Op deze kwesties zal nader worden ingegaan in de binnenkort verschijnende mededeling over de doorlichting van de detailmarkten.

tenuitvoerlegging van de Dienstenrichtlijn een belangrijke bijdrage zou leveren tot de opheffing van deze belemmeringen.

Teneinde het concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen te bevorderen:

- 9. zal de Commissie de herstructurering en consolidatie van de landbouwsector stimuleren en faciliteren,** zowel in de context van het beleid inzake plattelandsontwikkeling (met name door de oprichting van vrijwillige landbouwproducentenorganisaties aan te moedigen), als in de bredere context van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na 2013. Dit zal eerst worden onderzocht voor de specifieke situatie in de zuivelsector door de onlangs opgerichte deskundigengroep op hoog niveau voor melk;
- 10. zal de Commissie actie ondernemen om meer vaart te zetten achter de door de Groep op hoog niveau gedane voorstellen ter verbetering van het concurrentievermogen van de voedingsmiddelenindustrie (en met name van kleine en middelgrote ondernemingen) en ter bevordering van innovatie en uitvoer in de sector.**

4. TENUITVOERLEGGING VAN BELEIDSINITIATIEVEN

In deze mededeling wordt een aantal voorstellen gedaan om aan de gesignaleerde uitdagingen het hoofd te bieden. Het vergroten van de transparantie langs de voedselvoorzieningsketen en de bevordering van duurzame en marktconforme verhoudingen tussen belanghebbenden kunnen het Europese herstel in de hand werken en dienen dan ook vóór eind 2010 prioritair te worden aangepakt. De andere initiatieven hebben betrekking op structurele aspecten van de keten en zijn erop gericht op langere termijn een verbetering van de integratie en het concurrentievermogen tot stand te brengen. Zij zullen worden aangevuld met voorstellen ter versterking van het concurrentievermogen van de detailhandel in Europa, welke in de binnenkort verschijnende mededeling over de doorlichting van de detailmarkt zullen worden gedaan.

Uiterlijk in november 2010 zal de Commissie op basis van doorlopende discussies met EU-instellingen en betrokken belanghebbenden verslag over de follow-up van de voorgestelde maatregelen uitbrengen. Daartoe zal zij de reikwijdte, het mandaat en het lidmaatschap uitbreiden van de bestaande Groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen van de voedingsmiddelenindustrie.

5. CONCLUSIE

De snelle stijging en daaropvolgende daling van de landbouwgrondstoffenprijzen en de vertraagde doorwerking daarvan in de voedselprijzen hebben bij belanghebbenden en beleidsmakers aanleiding gegeven tot bezorgdheid omtrent de werking van de voedselvoorzieningsketen. De marktmonitoringactie die over de afgelopen twee jaar heeft plaatsgevonden, heeft uitgewezen dat deze bezorgdheid terecht is. Gebrekkige markttransparantie, ongelijke onderhandelingsmacht en concurrentieverstorende praktijken hebben tot marktdistorsies geleid, met alle negatieve gevolgen van dien voor het concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen als geheel. Ook de prijsstarheid heeft

negatieve gevolgen gehad voor het aanpassings- en innovatievermogen van alle sectoren langs de voedselvoorzieningsketen.

Vooruitblikkend zal het niet als een grote verrassing komen dat de landbouwgrondstoffenprijzen wederom een snelle stijging te zien zullen geven wanneer de wereldeconomie de recessie achter zich laat. Als het geconstateerde marktfalen niet snel wordt aangepakt, bestaat het risico dat de consumentenprijzen van voedingsmiddelen op hun beurt een onevenredige toename gaan vertonen, hetgeen in een daling van de koopkracht en het consumentenvertrouwen zal resulteren en het ontluikende herstel van de Europese economie kan afremmen. Daarom is het van het allergrootste belang dat voortdurende waakzaamheid wordt betracht om de marktverstoringen die tot de waargenomen asymmetrieën in de prijstransmissie langs de voedselvoorzieningsketen hebben bijgedragen, op te sporen en weg te werken.