

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 9.12.2008
COM(2008) 821 definitief

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

VOEDSELPRIJZEN IN EUROPA

**{SEC(2008) 2970}
{SEC(2008) 2971}
{SEC(2008) 2972}**

(door de Commissie ingediend)

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

VOEDSELPRIJZEN IN EUROPA

1. INLEIDING

In de tweede helft van 2007 zijn de stijgingen van de landbouwgrondstoffenprijzen versneld en begin 2008 hadden deze prijzen een buitengewoon hoog niveau bereikt. Deze forse prijsstijgingen veroorzaakten een snelle toename van de consumentenprijzen van voedingsmiddelen, waardoor de koopkracht van EU-huishoudens met circa een procent afnam. Huishoudens met een laag inkomen werden nog harder getroffen.

In reactie op deze gebeurtenissen heeft de Commissie¹ voorgesteld de ontwikkeling van de landbouwgrondstoffen- en voedselprijzen nauwlettender in het oog te houden, het effect van speculatie op landbouwgrondstoffenprijzen te analyseren en de werking van de voedselvoorzieningsketen te onderzoeken. Tijdens zijn bijeenkomst van juni 2008 heeft de Europese Raad de Commissie verzocht vóór december daarover verslag uit te brengen. Met deze mededeling wordt gevolg gegeven aan dit verzoek.

De afgelopen maanden zijn de landbouwgrondstoffenprijzen scherp gedaald. De structurele oorzaken van de eerdere sterke prijsstijging, zoals de expansie van de mondiale voedselvraag en de dalende productiviteitsgroei in de sector van de voedingsgewassen, blijven echter bestaan. Om de mondiale vraag naar en het mondiale aanbod van voedingsmiddelen in balans te houden, moeten volgehouden inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat de landbouwproductie op marktsignalen reageert en dient het voeren van een open handelsbeleid te worden bevorderd. Door met een "check-up" van het GLB in te stemmen, heeft de Europese Unie beslissende stappen gezet die het makkelijker moeten maken voor landbouwers om op veranderende marktomstandigheden in te spelen. Bovendien wordt met de Doha-ronde van handelsbesprekingen in het kader van de WTO beoogd landbouwmarkten voor ontwikkelingslanden open te stellen. Ook stimulerings- en bijstandsmaatregelen ter verhoging van het productiepotentieel in de ontwikkelingslanden kunnen tot een verbetering van de mondiale voedselzekerheid bijdragen.

Tegelijkertijd heerst er groeiende bezorgdheid over een nieuwe toename van de prijsvolatiliteit. De schommelingen van de landbouwgrondstoffenprijzen vielen samen met een forse toename van de beleggingen in van dergelijke grondstoffen afgeleide financiële instrumenten. Dit doet de vraag rijzen welke rol speculatie bij de prijszetting heeft gespeeld en in hoeverre deze prijszetting bij de fundamentele economische ontwikkelingen aansluit. De gebeurtenissen op de landbouwgrondstoffenmarkten moeten voortdurend nauwlettend worden gevolgd om uit te maken hoe buitensporige volatiliteit en de opbouw van kuddeachtige speculatieve posities het beste kunnen worden vermeden, gezien de potentiële schade die dergelijke ontwikkelingen kunnen teweegbrengen.

Tegen de achtergrond van de economische groeivertraging komt het er meer dan ooit op aan ervoor te zorgen dat neerwaartse bewegingen van de grondstoffenprijzen zonder uitstel aan

¹ Mededeling van de Commissie met als titel "Het probleem van de stijging van de voedselprijzen aanpakken – Richtsnoeren voor maatregelen van de EU", COM(2008) 321.

consumenten worden doorgegeven en dat het concurrentievermogen van de landbouwsector, de voedselverwerkende industrie en de distributiesector wordt versterkt. Dit strookt volledig met de geest van het Europees economisch herstelplan dat op 26 november 2008 door de Commissie is gepresenteerd en waarin wordt gewezen op de noodzaak om snel de vraag te stimuleren en het vertrouwen van consumenten en ondernemingen op te krikken. Om deze doelstelling te realiseren, is het van essentieel belang dat mededingings- en regelgevingsproblemen die de goede werking van de voedselvoorzieningsketen verstoren, worden opgespoord en verholpen.

Deze mededeling is als volgt opgezet. In afdeling 2 worden de ontwikkelingen van de landbouwgrondstoffenprijzen belicht en de vooruitzichten voor de middellange termijn geschetst. De rol van speculatie in de ontwikkeling van de landbouwgrondstoffenprijzen wordt geanalyseerd in afdeling 3. In afdeling 4 wordt de werking van de voedselvoorzieningsketen onderzocht. Afdeling 5 bevat een stappenplan om de geconstateerde problemen te verhelpen en in afdeling 6 worden conclusies geformuleerd.

2. ONTWIKKELING VAN DE LANDBOUWGRONDSTOFFEN- EN VOEDSELPRIJZEN

2.1. Ontwikkeling van de marktprijzen van landbouwproducten

De forse stijging van de landbouwgrondstoffenprijzen is aan een combinatie van structurele en tijdelijke factoren toe te schrijven. Structurele factoren, zoals een toename van de wereldbevolking, stijgende inkomens in de opkomende economieën en het ontstaan van nieuwe afzetmarkten, hebben een geleidelijke expansie van de mondiale vraag in de hand gewerkt. Het mondiale aanbod is niet in staat gebleken gelijke tred te houden met het vraagverloop op de wereldmarkten. Deze ontwikkeling was het gevolg van een groeivertraging van de opbrengsten van voedingsgranen en van het feit dat er sprake is van dunne wereldlandbouwmarkten, die doorgaans ook beperkingen ondervinden van de seizoengebonden productie. Bovendien werkten de toenemende productiekosten, onder meer als gevolg van stijgende energieprijzen, door in de landbouwgrondstoffenprijzen. Het effect van deze structurele factoren werd nog kracht bijgezet door een sterk tegenvallende productie als gevolg van ongunstige weersomstandigheden en de door diverse exporterende landen opgelegde handelsbeperkingen. Ook wisselkoersontwikkelingen, toenemende speculatieve activiteit op de markten voor grondstoffenderivaten en het nauwe verband tussen landbouw- en andere grondstoffenmarkten, zoals de oliemarkt, hebben de ontwikkeling van de landbouwgrondstoffenprijzen negatief beïnvloed. Het belang van deze diverse factoren loopt van sector tot sector uiteen. Zo zijn veranderingen in tarwe- en rijstprijzen vooral aan factoren aan de aanbodzijde toe te schrijven, terwijl de ontwikkelingen op de maïs- en sojamarkeet vooral terug te voeren zijn op een krachtige expansie van de mondiale vraag als gevolg van een forse toename van de vleesconsumptie en het industrieel gebruik.

De grondstoffenprijzen zijn de laatste maanden scherp gedaald en teruggekeerd naar een peil dat gelijk was aan of zelfs lager lag dan dat voor de prijsspieken. De mondiale economische onzekerheid heeft tevens vrees doen ontstaan voor een mogelijke nieuwe toename van de prijsvolatiliteit. Het effect van sommige van de kortetermijnfactoren die de versnelling van het stijgingstempo van de landbouwprijzen in de tweede helft van vorig jaar in de hand hebben gewerkt, is immers afgenomen dankzij gunstiger weersomstandigheden, dalende energieprijzen en de opheffing van uitvoerbeperkingen. Bovendien heeft het mondiale aanbod snel en krachtig op de hogere prijzen gereageerd, mede onder invloed van de versoepeling

van de productiebeperkingen in het kader van het GLB, zoals met name de opschorting van de verplichte braaklegging van bouwland en de verhoging van de melkquota vanaf 2008. Zo zou de mondiale tarweproductie in 2008 een recordhoogte bereiken, hetgeen tot een aanzienlijke daling van de tarweprijzen zou leiden.

2.2. Ontwikkeling van de consumentenprijzen van voedselproducten

Daar landbouwgrondstoffen slechts een gering deel van de totale kosten van de voedselproductie voor hun rekening nemen, zijn de consumentenprijzen van voedingsmiddelen trager gestegen dan de landbouwprijzen. Zo vertegenwoordigen de kosten van tarwe in een brood gemiddeld minder dan 10% van de uiteindelijke prijs voor de verbruiker.

Dit neemt evenwel niet weg dat de consumentenprijzen van voedingsmiddelen tijdens de zomer van 2007 en tot begin 2008 fors zijn gestegen. In combinatie met de olieprijsstijgingen hebben de schommelingen van de internationale landbouwgrondstoffenprijzen het afgelopen jaar een grote invloed op de inflatie in de EU uitgeoefend. Tussen augustus 2007 en juli 2008 was de voedselprijsinflatie (exclusief alcohol en tabak) immers goed voor ongeveer 1,0 procentpunt (pp) van de totale inflatie. Deze bijdrage kan vooral worden toegeschreven aan de prijsontwikkeling in de categorie bewerkte voedingsmiddelen (die grotendeels bestaat uit "brood en andere graanproducten" en "zuivelproducten").

Het verschil in prijsverloop tussen bewerkte en onbewerkte voedingsmiddelen lijkt hoofdzakelijk uit "samenstellingseffecten" voort te vloeien. De categorie "bewerkte voedingsmiddelen" omvat immers voedselproducten die worden vervaardigd aan de hand van landbouwgrondstoffen die het sterkst door de internationale prijsstijgingen zijn getroffen, namelijk granen en zuivelproducten. De productiekosten van de categorie "onbewerkte voedingsmiddelen" (die onder meer vlees en vis omvat) zijn veel minder sterk gestegen. Bovendien is het niet uitgesloten dat de forse stijgingen van de brandstoffenprijzen een groter effect op de prijzen van bewerkte voedingsmiddelen hebben gehad.

De bijdrage van de voedselprijsinflatie tot de nominale inflatie loopt van lidstaat tot lidstaat uiteen, waarbij de grootste bijdragen in de nieuwe lidstaten zijn opgetekend. Deze onderlinge afwijkingen zijn ten dele terug te voeren op verschillen in het aandeel van voedsel in de consumptieve bestedingen: in landen met een lager bbp per hoofd is dit aandeel immers doorgaans groter. De 16% van de Europeanen die onder de armoedegrens leven, lijken het sterkst door de voedselprijsstijgingen te zijn getroffen, mede omdat hun keuze van voedselproducten beperkt is en omdat een aanzienlijk deel van hun budget gaat naar uitgaven voor voedingsmiddelen.

2.3. Vooruitzichten voor de landbouwmarkten en voedselprijzen

Verwacht wordt dat de scherpe daling van de landbouwgrondstoffenprijzen van de afgelopen maanden de komende twee jaar in een vermindering van de voedselprijsinflatie en in een aanzienlijk kleinere bijdrage van de voedselprijzen aan de nominale inflatie zal resulteren. Dit laat vermoeden dat de bijdrage van de voedselprijsinflatie tot de nominale inflatie in de EU zich in de loop van 2009 zal normaliseren en in 2009 en 2010 op respectievelijk 0,6 en 0,5 pp zou uitkomen.

Ondanks de grote onzekerheid waarmee de toekomstige prijsontwikkelingen zijn omgeven, is het niet uitgesloten dat de prijzen onder invloed van structurele factoren, zoals de expansie van de mondiale voedselvraag, het ontstaan van nieuwe afzetmarkten en de dalende productiviteitsgroei in de sector van de

voedingsgewassen, op middellange termijn hoog blijven. Dit zal een verhoging van de voedselproductie in de hand werken, ook in de ontwikkelingslanden. Tevens wordt ervan uitgegaan dat de prijzen grotere schommelingen zullen vertonen dan de afgelopen decennia het geval is geweest omdat de voorraden vrij krap zullen blijven. Dit zal tot gevolg hebben dat grotere veranderingen in vraag of aanbod snel in een hogere prijsvolatiliteit kunnen resulteren.

Een grotere aanpasbaarheid van de productie als gevolg van een sterkere marktgerichtheid in combinatie met adequate vangnetten moet het makkelijker maken voor landbouwers om op volatielere marktomstandigheden te reageren. Door met een "check-up" van het GLB in te stemmen, heeft de Europese Unie beslissende stappen in deze richting gezet, met name door de opschorting van de braakleggingsverplichting voor akkerbouwgewassen, de geleidelijke afschaffing van melkquota en de omvorming van marktinterventie tot een echt veiligheidsnet. Dit zal landbouwproducenten helpen beter op marktsignalen te reageren en nieuwe kansen te baat te nemen.

2.4. Verhogen van de mondiale productie en opheffen van handelsbelemmeringen

Om de mondiale vraag naar en het mondiale aanbod van voedingsmiddelen weer in balans te brengen, moet de landbouwproductie op marktsignalen reageren en dient het voeren van een open handelsbeleid te worden bevorderd. De uitvoerbeperkingen die sommige landen vorig jaar voor landbouwproducten hebben ingesteld, hebben meer kwaad dan goed gedaan omdat zij de marktsignalen hebben afgesneden en landbouwers ervan hebben weerhouden meer te produceren om aan de toenemende vraag te voldoen. De Doha-ronde van handelsbesprekingen in het kader van de WTO houdt de belofte in dat landbouwmarkten voor ontwikkelingslanden zullen worden opengesteld. De EU blijft zich inzetten om overeenstemming te bereiken over een ambitieus en evenwichtig resultaat van de Doha-ontwikkelingsagenda en zal ervoor ijveren om een gunstig resultaat te behalen.

Om het productiepotentieel in de ontwikkelingslanden te verhogen, is het van essentieel belang dat het bedrijfsklimaat voor landbouwers wordt verbeterd, bijvoorbeeld door een betere toegang te bieden tot kredieten, productiemiddelen en informatie. Daartoe zijn zowel investeringen in plattelandsinfrastructuur als hervormingen van het landbouwbeleid, de instellingen en de systemen voor de exploitatie van de grond vereist. Om voedselzekerheid op lange termijn te bewerkstelligen, moet een duurzamer gebruik van grond en water worden nagestreefd en moeten de landbouwmethoden aan het veranderende klimaat worden aangepast. Om te waarborgen dat het aanbod van landbouwproducten gelijke tred kan blijven houden met de langeretermijntrends van de mondiale vraag, is het tevens van belang dat de inspanningen tot verhoging van de productiviteitsgroei in de landbouw worden voortgezet, onder meer door landbouwonderzoek en -innovatie te stimuleren. De EU-ontwikkelingshulp zal dergelijke inspanningen in ontwikkelingslanden ondersteunen. Verwacht wordt dat dit op middellange à lange termijn tot een positieve reactie aan de aanbodzijde zal leiden.

Ook de Europese Commissie heeft een belangrijk initiatief genomen door de instelling van een snellerresponsfaciliteit ten bedrage van 1 miljard EUR² voor te

² Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een snellerresponsfaciliteit voor maatregelen tegen de scherpe stijging van de voedselprijzen in de ontwikkelingslanden, COM(2008) 450.

stellen. Deze faciliteit, die naar verwachting in de komende weken door de Raad en het Europees Parlement zal worden goedgekeurd, is vooral bedoeld om de respons van het aanbod van landbouwproducten in ontwikkelingslanden op korte à middellange termijn te verbeteren.

3. DE ROL VAN SPECULATIE IN VOEDINGSMIDDELENPRIJZEN

De afgelopen tien jaar hebben de financiële markten voor landbouwgrondstoffen een ongekeerde groei doorgemaakt, hetgeen tot uiting kwam in een toegenomen liquiditeit, een ruimere participatie, een consolidatie en de opkomst van nieuwe beurzen en elektronische handelsplatformen. Tegelijkertijd was er sprake van een sterke uitbreiding van het scala aan strategieën in de grondstoffenhandel en zijn er nieuwe afgeleide producten ontwikkeld. De belangstelling van beleggers voor dergelijke derivaten is gaandeweg toegenomen.

Op de futuresmarkten voor landbouwgrondstoffen kunnen twee belangrijke categorieën marktdeelnemers worden onderscheiden: zakelijke partijen (de belangrijkste actoren die fysieke posities innemen en afwikkelen) en financiële beleggers (zoals hedgefondsen, beleggingsfondsen en staatsbeleggingsfondsen). Op fundamentele marktontwikkelingen gebaseerde speculatie vergemakkelijkt het risicobeheer en de prijsvorming, maar de sterke toename van de activiteiten van niet-zakelijke partijen tijdens de voorbije jaren heeft het risico vergroot dat op futuresmarkten voor landbouwgrondstoffen speculatieve zeepbellen ontstaan.

Sinds begin 2006 is er sprake van een forse toename van de beleggingsstromen naar deze markten, hetgeen tot uiting komt in het totale aantal uitstaande futurescontracten dat door marktdeelnemers wordt aangehouden. Er heeft zich niet alleen een krachtige groei van de markt voor grondstoffenderivaten voorgedaan, sinds 2007 is er ook een forse stijging (in de orde van 30%) van de activiteit op de markt voor onderhandse derivaten. Deze activiteit is minder transparant dan de activiteit op de landbouwgrondstoffenmarkten. De beleggingsstromen naar de futuresmarkten voor landbouwgrondstoffen kunnen terug te voeren zijn op het feit dat beleggers zich uit andere markten, en met name uit markten voor gestructureerde producten, terugtrekken. Als gevolg van het uitbreken van de financiële crisis in het midden van 2007 heeft deze ontwikkeling zich sterk geïntensiveerd. Evenzo kan de recente plotse uitstroom van beleggingen uit de futuresmarkt voor landbouwgrondstoffen op het uiteenspatten van een speculatieve zeepbel wijzen, omdat beleggers zich wegens de algemene financiële crisis verplicht zagen extra liquiditeiten te vinden.

Gezien de korte periode kan echter slechts een zwak kwantitatief verband tussen de opwaartse beweging van futuresprijzen en contante prijzen worden vastgesteld. Een nauwgezet onderzoek van de spreads tussen contante prijzen en twaalfmaands futuresprijzen levert immers geen duidelijk bewijs op voor de veronderstelling dat oplopende futuresprijzen tot een verhoging van de contante prijzen hebben bijgedragen.

Hoe het ook zij, de afgelopen jaren werden gekenmerkt door grote verschillen tussen de contante en futuresprijzen van sommige landbouwgrondstoffen (met name tarwe, soja en maïs), wat het voor zakelijke partijen wellicht moeilijker heeft gemaakt om van futuresmarkten gebruik te maken voor hun gebruikelijke afdekkingsactiviteiten en vragen heeft doen rijzen over de efficiëntie van de markten op het gebied van prijsvorming en afdekkingsmogelijkheden.

Concluderend kan worden gesteld dat hoewel het inderdaad opvallend is dat de stijging van de grondstoffenprijzen met een forse toename van de beleggingen in de daarmee samenhangende derivaten samenvalt, niet alle analytische bewijsmateriaal het standpunt onderbouwt dat speculatie een belangrijke rol heeft gespeeld in het prijsvormingsproces. Het

lijkt derhalve raadzaam de gebeurtenissen op de futuresmarkten voor landbouwgrondstoffen de komende tijd nauwlettend te blijven volgen en actief na te gaan hoe excessieve volatiliteit en de opbouw van kuddeachtige speculatieve posities het beste kunnen worden vermeden, gezien de potentiële schade die dergelijke ontwikkelingen kunnen veroorzaken. In het licht hiervan zal de Commissie de mogelijkheid onderzoeken om regelgevingsinitiatieven op dit terrein te ontplooiën.

4. DE WERKING VAN DE VOEDSELVOORZIENINGSKETEN

De mondiale ontwikkeling van vraag en aanbod is een van de belangrijkste determinanten van de waargenomen snelle toename van de voedselprijzen geweest. Dit neemt echter niet weg dat ook problemen in de werking van de voedselvoorzieningsketen, hetzij wat de mate van mededinging betreft, hetzij op regelgevingsgebied, een belangrijke rol kunnen hebben gespeeld. In de huidige economische omstandigheden is het daarom des te belangrijker om na te gaan hoe de werking van de voedselvoorzieningsketen kan worden verbeterd, en vooral om een beter inzicht te verwerven in de transmissiemechanismen tussen grondstoffenprijzen en producenten- en consumentenprijzen. Dit moet het mede mogelijk maken passende maatregelen te treffen om de koopkracht van de consumenten te ondersteunen en het concurrentievermogen van de betrokken sectoren te bevorderen.

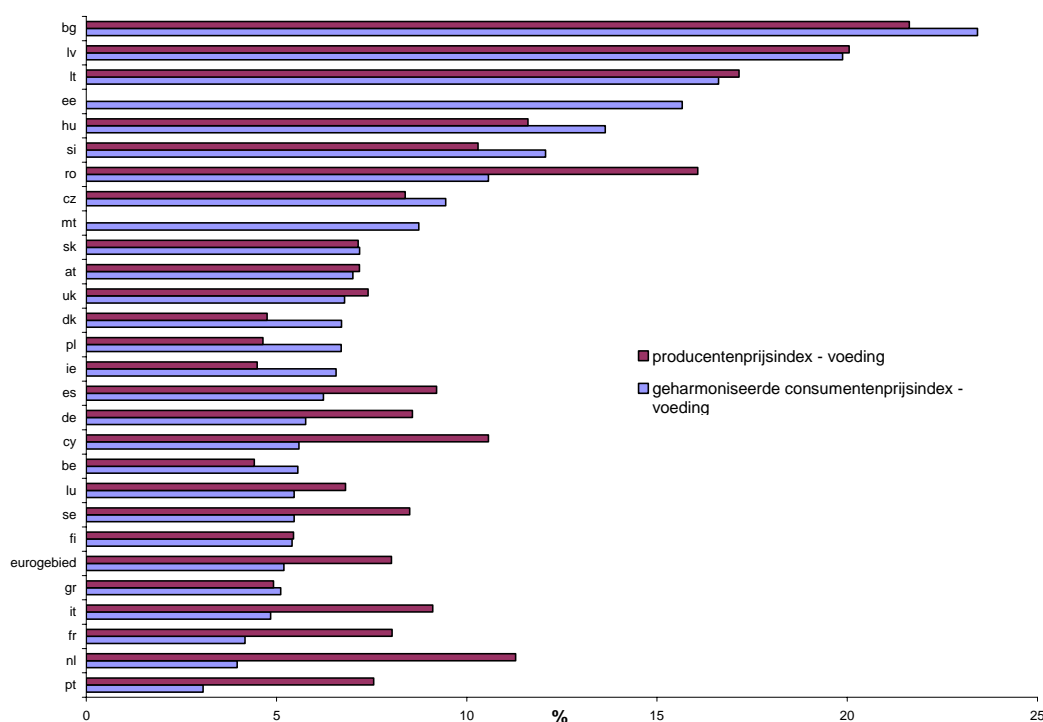
De voedselvoorzieningsketen verbindt drie economisch belangrijke sectoren: de landbouwsector, de voedselverwerkende industrie en de distributiesector. Deze sectoren nemen 6% van de toegevoegde waarde en 12% van de werkgelegenheid in de EU voor hun rekening. Aangezien de voedselverwerkende industrie en de distributiesector nauw met andere sectoren verweven zijn, kan een falende markt in een van de schakels van de voedselvoorzieningsketen ernstige gevolgen hebben. De langzame productiviteitsgroei in de betrokken sectoren in vergelijking met de Verenigde Staten wijst erop dat er ruimte is voor efficiëntieverbeteringen. Zulke efficiëntieverbeteringen kunnen in de hand worden gewerkt door een proactief beleid ter bevordering van het concurrentievermogen te voeren, waarover momenteel door de Groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen van de voedingsmiddelenindustrie³ wordt beraadslaagd. Een dergelijk beleid omvat onder meer onderzoeks- en innovatie-inspanningen die aan de hand van communautaire kaderprogramma's worden gefinancierd.

Zoals uit de verschillen in de nationale voedselprijsstijgingen blijkt, hebben de lidstaten de schok die de recente opflakking van de landbouwgrondstoffen- en energieprijzen heeft teweeggebracht, op uiteenlopende wijze verwerkt. Dit wijst erop dat de EU-markt voor voedselproducten nog steeds versnipperd is. In Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk sloten de veranderingen in de producentenprijzen min of meer aan bij de veranderingen in de grondstoffenprijzen, zij het met enige vertraging, terwijl dit in de andere grote EU-lidstaten minder het geval lijkt te zijn geweest, wat de onderhandelingsmacht van sommige voedselproducenten kan weerspiegelen.

³ De Groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen van de voedingsmiddelenindustrie, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Commissie, de lidstaten, het Europees Parlement, de voedingsmiddelenindustrie, de landbouwsector, detailhandelaren en consumenten, is opgericht bij een Commissiebesluit van 28 april 2008. De groep heeft tot taak kwesties te onderzoeken die het huidige en toekomstige concurrentievermogen van de communautaire voedingsmiddelenindustrie bepalen en op basis van dit onderzoek sector-specifieke aanbevelingen voor de beleidsmakers op communautair niveau op te stellen.

Indien naar de downstreammarkten wordt gekeken, dan blijkt dat verhogingen van de producentenprijzen in de nieuwe lidstaten doorgaans sneller in de consumentenprijzen doorwerkten. In de meeste landen van het eurogebied begonnen de stijgingen van de consumentenprijzen vanaf medio 2007 achter te blijven bij de stijgingen van de producentenprijzen (zie figuur 1). Dit kan erop wijzen dat de concurrentiedruk die binnen het eurogebied in de voedingsdetailhandel heerst, een deel van de toename van de producentenprijzen heeft geabsorbeerd. Ten aanzien van de prijsstarheid kunnen soortgelijke verschillen worden waargenomen. In de landen van het eurogebied lijken de consumentenprijzen van voedingsmiddelen na de recente daling van de landbouwproducten vrij snel te zijn teruggelopen, terwijl de consumentenprijzen in de nieuwe lidstaten trager hebben gereageerd.

Figuur 1: Verandering in de consumenten- en producentenprijzen van voedingsmiddelen



Bron: Eurostat. Augustus 2007 – juli 2008 (jaar-op-jaar verandering).

Ook nationale verschillen in het regelgevingskader lijken tot de versnippering van de interne markt in de voedselvoorzieningsketen te hebben bijgedragen en hebben de goede werking van deze keten gehinderd. Met name toegangsbeperkingen voor grote detailhandelaren kunnen tot hogere prijzen en een lagere productiviteit hebben geleid. Ook restricties op verkopen onder de kostprijs hebben een bodem onder de prijzen gelegd, waardoor de prijsconcurrentie wordt beperkt en de kosten van het voorraadbeheer toenemen, ook al was dergelijke regelgeving in de eerste plaats bedoeld om marktondermijnd gedrag ten nadele van kleinere marktpartijen te voorkomen. Voorts leidt regelgeving inzake openingstijden tot hogere kosten voor detailhandelaren omdat dergelijke regelgeving de mogelijkheid om producten te verkopen beperkt en de operationele, logistieke en infrastructurele kosten van grote detailhandelszaken doet toenemen. Er moet evenwel ook in gedachten worden gehouden dat al deze voorschriften kunnen zijn vastgesteld met het oog op de verwezenlijking van bepaalde

beleidsdoelstellingen. Deze doelstellingen mogen dan ook niet uit het oog mogen worden verloren bij de beoordeling van het algemene effect van de regelgeving.

Indien de concurrentieomgeving in ogenschouw wordt genomen, kan worden geconstateerd dat de onderhandelingsmacht van de ondernemingen in de respectieve sectoren van de keten verschilt naar gelang van de productencategorie. Voedselproducenten die (internationale) merkproducten aanbieden, hebben doorgaans een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van detailhandelaren vanwege de gegeerdheid van hun producten. Voor producenten van standaardproducten, waarvoor merkbekendheid een geringe rol speelt, is de kans daarentegen groter dat zij vanuit een veel zwakkere positie moeten onderhandelen.

De asymmetrische onderhandelingsmacht tussen landbouwproducenten en de rest van de voorzieningsketen heeft ervoor gezorgd dat de producentenmarges in de landbouwsector sterk onder druk blijven staan. De landbouwproducenten hebben daar op uiteenlopende wijze op gereageerd. Tot de door hen gevolgde strategieën behoren onder meer de oprichting van producentengroepen en -coöperatieven, het maken van contractuele afspraken met verwerkers en detailhandelaren en de ontwikkeling van kwaliteitsproducten met een hoge toegevoegde waarde, bijvoorbeeld door middel van de deelname aan op vrijwilligheid gebaseerde certificeringsregelingen. Dergelijke regelingen zijn niet alleen van nut voor producenten (in die zin dat zij tegenwicht bieden aan de asymmetrie van de onderhandelingsmacht in de voedselvoorzieningsketen), maar komen ook aan consumenten en milieu ten goede. Het feit dat er geen wederzijdse erkenning is van sommige van deze regelingen waaraan deelname door de detailhandelaren verplicht wordt gesteld, kan de markttoegang echter bemoeilijken indien deelname aan diverse regelingen buitensporige financiële en administratieve lasten met zich brengt, met name voor kleine producenten.

In de gehele voedselvoorzieningsketen is een consolidatiebeweging aan de gang. In sommige voedselverwerkende sectoren, zoals verwerkte groenten en fruit, blijft de productie sterk verspreid, terwijl zij in andere sectoren, zoals zetmeel, suiker en zuivelproducten, meer geconcentreerd is. De detailhandel wordt steeds meer gedomineerd door grote voedseldetailhandelaren en detailhandelsketens die op grensoverschrijdende basis actief zijn. Consolidatie kan tot efficiëntieverbeteringen leiden als gevolg van schaal- en synergievoordelen (bijvoorbeeld in de vorm van lagere logistieke kosten), waardoor neerwaartse druk op de prijzen wordt uitgeoefend.

Tegelijkertijd moeten de mededingingsautoriteiten erop toezien dat het aan de gang zijnde consolidatieproces noch op de lokale upstreammarkten, noch op de lokale downstreammarkten in een verslechtering van de mededingingsvoorwaarden resulteert, daar zulks negatieve gevolgen zou hebben voor zowel consumenten als bedrijven. Het is raadzaam de volgende praktijken aan een nader onderzoek te onderwerpen, waarbij geval per geval moet worden bekeken en steeds rekening moet worden gehouden met de context waarin zij plaatsvinden:

- kartels zijn hardcore concurrentiebeperkingen. Recente ervaring leert dat in de voedingssector kartels met een uiteenlopende territoriale werkings sfeer kunnen voorkomen. Kartels gelden als zeer ernstige concurrentieverstorende gedragingen, die prioritair door wetshandhavers moeten worden aangepakt als ze worden ontdekt;
- de "inkoopallianties" in de voedingssector zijn overal in de EU aanzienlijk in omvang en in aantal gegroeid, hetgeen tot toenemende bezorgdheid bij voedselproducenten heeft geleid. Enerzijds kunnen dergelijke regelingen efficiëntieverbeteringen opleveren als gevolg van schaalvoordelen binnen de

interne markt. Anderzijds kunnen zij worden gebruikt om de toegang van rivalen tot essentiële goederen tegen concurrerende voorwaarden te belemmeren en/of door concurrenten worden aangewend om heimelijke afspraken op downstreammarkten te maken;

- praktijken op het gebied van verticale prijsbinding worden als hardcore concurrentiebeperkingen aangemerkt. Dergelijke praktijken die het vermogen van de afnemer beperken om vrij zijn verkoopprijs vast te stellen, houden in dat distributeurs niet langer prijsconcurrentie kunnen voeren, waardoor de "intra-brand"-prijsconcurrentie volledig wordt uitgeschakeld;
- andere verticale overeenkomsten, zoals merkexclusiviteitsverplichtingen (op grond waarvan detailhandelaren slechts één enkel product mogen verkopen) en bepaalde koppelingspraktijken (waarbij de aankoop van een product van de aankoop van een ander product afhankelijk wordt gesteld), kunnen ofwel een concurrentiebevorderend, ofwel een concurrentieverstorend effect hebben. Wat de negatieve effecten betreft, bestaan de voornaamste concurrentierisico's in de afscherming van de markt voor concurrerende en potentiële leveranciers of het wegvallen van in-store inter-brand-concurrentie. Ook het toenemend gebruik van huismerkproducten door detailhandelaren kan de markt voor bestaande en potentiële concurrerende leveranciers afschermen. Dit kan tot een vermindering van het aantal artikelen in de winkelrekken leiden en aldus de keuzemogelijkheden voor de consument beperken;
- exclusieve leveringsovereenkomsten, op grond waarvan de leverancier ertoe wordt verplicht de in de overeenkomst gespecificeerde goederen aan slechts een afnemer te verkopen, kunnen ertoe leiden dat binnen de voedselvoorzieningsketen de markt voor andere afnemers/detailhandelaren wordt afgeschermd. Als voorbeeld van regelingen die leveranciers er indirect toe kunnen verplichten aan slechts een afnemer te verkopen, kunnen certificeringsregelingen worden genoemd.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de bovenbeschreven praktijken, die tot mededingingsbezwaren aanleiding kunnen geven.

Tabel 1: Overzicht van de belangrijkste praktijken die mededingingsbezwaren kunnen doen rijzen

Praktijk	Omschrijving	Belangrijkste risico voor de mededinging
Kartels	Afspraken tussen concurrenten over onder meer prijszetting, productiebeperking en marktverdeling	Handhaven van hoge prijzen en afremmen van innovatie ten nadele van consumenten. Kartels moeten als een zeer ernstige mededingingsverstoringe gedraging worden aangemerkt
Inkoopovereenkomsten	Overeenkomsten tussen concurrerende afnemers om gezamenlijk bepaalde producten in te kopen	Onder bepaalde voorwaarden is dit een instrument om de toegang van rivalen tot essentiële goederen tegen concurrerende voorwaarden te bemoeilijken; collusie tussen concurrenten op downstreammarkten
Verticale prijsbinding	Beperking van het vermogen van de afnemer om vrij de verkoopprijs aan eindverbruikers vast te stellen	Beperking van de prijsmededinging
Merkexclusiviteit	Verplichting of systeem van prikkels op grond waarvan de afnemer zich gedurende een bepaalde periode voor vrijwel al zijn aankopen op een bepaalde markt tot slechts één leverancier wendt	Mogelijke beperking van de in-store interbrand-concurrentie en/of afscherming van de markt voor concurrerende en potentiële leveranciers
Huismerkproducten	Producten die upstream in de leveringsketen door derden zijn vervaardigd en die onder het huismerk van de detailhandelaar worden verkocht	Mogelijke afscherming van de markt voor concurrerende producten van leveranciers; beperking van de in-store interbrand-concurrentie
Koppelverkoop	De aankoop van een bepaald product (koppelend product) wordt afhankelijk gesteld van de aankoop van een ander product (gekoppeld product)	Mogelijke afscherming van de markt voor het gekoppelde product en, indirect, van de markt voor het koppelende product
Exclusieve leveringsovereenkomsten	Directe of indirecte verplichting op grond waarvan een leverancier een bepaald product aan slechts één afnemer mag verkopen	Mogelijke afscherming van de markt voor andere afnemers/detailhandelaren
Certificeringsregelingen	Verplichting om te voldoen aan een aantal voorwaarden die door individuele afnemers zijn vastgesteld	Potentieel risico dat de markt voor concurrerende afnemers wordt afgeschermd

5. EEN STAPPENPLAN OM TOT EEN BETER WERKENDE VOEDSELVOORZIENINGSKETEN TE KOMEN

Er is een gezamenlijke inspanning op communautair, nationaal en lokaal niveau vereist om de randvoorwaarden voor een beter werkende voedselvoorzieningsketen tot stand te brengen. Deze inspanning is nodig om ervoor te zorgen dat de integratie en de consolidatie van de sectoren van de voedselvoorzieningsketen enerzijds tot redelijke inkomsten voor landbouwproducenten, concurrerende prijzen en een beter concurrentievermogen van de voedselverwerkende industrie leiden en anderzijds in een ruimere keuze aan voedingsmiddelen en een betere betaalbaarheid en een hogere kwaliteit daarvan voor de Europese consumenten resulteren. Bovendien moet worden overgegaan tot de opheffing van ongerechtvaardigde regelgevende beperkingen die een rem zetten op de efficiëntie en de concurrentie beperken.

Op basis van bovenstaande analyse wordt in deze mededeling een stappenplan voorgesteld om de werking van de voedselvoorzieningsketen te verbeteren. Het stappenplan voorziet in uiteenlopende initiatieven en zou gaandeweg worden aangepast naarmate een grotere kennis van de voedselvoorzieningsketen wordt verkregen. Er zou tevens uitvoerig overleg over worden gepleegd met alle belanghebbenden. Het voorgestelde stappenplan bestaat uit vier belangrijke onderdelen.

5.1. Bevorderen van het concurrentievermogen van de voedselvoorzieningsketen

Een proactief beleid ter bevordering van het concurrentievermogen zou de efficiëntie van de voedselvoorzieningsketen helpen verhogen. De begin 2009 verwachte aanbevelingen van de groep op hoog niveau inzake het concurrentievermogen van de voedingsmiddelenindustrie moeten bijdragen tot een verbetering van de algemene concurrentiekracht van de voedselvoorzieningsketen en van het reactievermogen van deze keten op prijsschokken.

5.2. Waarborgen van een krachtige en consequente handhaving van de mededingingsregels en de voorschriften inzake consumentenbescherming op de markten van de voedselvoorzieningsketen door de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten en voor consumentenzaken bevoegde instanties

Met het oog op het opsporen en aanpakken van alle mogelijke soorten concurrentiebeperkende praktijken die tot een slechte werking van de voedselvoorzieningsketen kunnen leiden, zal de Commissie in het kader van het European Competition Network haar permanente dialoog met de nationale mededingingsautoriteiten voortzetten teneinde overal in de EU een consequente en goed gecoördineerde handhaving van de mededingingsregels te garanderen, met alle voordelen van dien voor de Europese consumenten. Afgaande op de analyse van de marktontwikkelingen moet het onderzoek worden toegespitst op concurrentiebeperkingen en/of specifieke praktijken waarvoor de kans het grootst is dat zij de mededinging ten nadele van consumenten verstoren (zie tabel 1 voor een niet-exhaustieve lijst).

Bovendien neemt in tijden van sterk schommelende voedselprijzen het risico van misleidende prijsreclame toe. Zo kunnen consumenten misleid worden door leveranciers die de omvang of inhoud van een productverpakking wijzigen teneinde de prijs van het desbetreffende product ogenschijnlijk onveranderd te houden. Het is van bijzonder groot belang dat consumenten een accurate vergelijking van de eenheidsprijs kunnen maken. Nationale instanties voor de bescherming van de consument dienen bijgevolg bijzondere aandacht te besteden aan de handhaving van de richtlijnen inzake oneerlijke handelspraktijken en de prijsaanduiding per eenheid.

5.3. Toetsen op nationaal en/of EU-niveau, al naargelang het geval, van regelgeving waarvan is geconstateerd dat zij problemen kan opleveren voor de werking van de voedselvoorzieningsketen

Diverse soorten regelgeving kunnen problemen opleveren. Ten eerste moet regelgeving die de toegang van nieuwkomers tot de markt beperkt, kritisch worden bekeken en eventueel worden afgeschaft, zonder dat evenwel de ecologische en maatschappelijke doelstellingen die met deze regelgeving worden nagestreefd, uit het oog worden verloren. Deze doorlichting zal plaatsvinden in het kader van de monitoring van de detailhandelsmarkten en de omzetting van de Dienstenrichtlijn in nationaal recht. Ten tweede dient regelgeving die de prijsconcurrentie tussen

ondernemingen beperkt, op nationaal niveau te worden onderzocht. Ten derde moeten praktijken die de verhoudingen tussen leveranciers en detailhandelaren verstoren, worden ontmoedigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor laattijdige betaling, de aanrekening aan leveranciers van ongerechtvaardigde of buitensporige vergoedingen voor door detailhandelaren verleende diensten en het verleiden van consumenten met misleidende aanbiedingen. In dit verband zou de invoering van gedragscodes een welkome maatregel zijn waarmee detailhandelaren blijf geven van maatschappelijke verantwoordelijkheidszin. Voorts zouden de bestaande nationale gedragscodes moeten worden getoetst. Ten slotte, en meer in het algemeen, kan het raadzaam zijn de regelgeving inzake winkelopeningstijden op nationaal niveau aan een onderzoek te onderwerpen gezien het effect daarvan op de voedselprijzen, waarbij nationaal overleg dient te worden gepleegd met de sociale partners en met de maatschappelijke en ecologische effecten van deze regelgeving rekening moet worden gehouden.

5.4. Verstrekken van betere informatie aan consumenten, overheidsinstanties en marktpartijen door een permanent Europees systeem voor de bewaking van de voedselprijzen en de voedselvoorzieningsketen op te zetten

Dit bewakingssysteem moet het gebrek aan prijstransparantie verhelpen en leiden tot een betere kennis van het effect van regelgeving op de diverse schakels van de voedselvoorzieningsketen.

De voortdurende bewaking van de producenten- en consumentenprijzen van een selectie van vergelijkbare consumptiegoederen zal eventuele prijsverschillen in Europa aan het licht brengen en gevallen van marktfragmentatie helpen opsporen. Er lijkt een gebrek te bestaan aan voldoende vergelijkbare prijs- en kwaliteitsinformatie die consumenten in staat moet stellen beter geïnformeerde keuzes te maken. In dit verband verdient het aanbeveling het momenteel lopende proefproject van Eurostat en de nationale bureaus voor de statistiek voor de vergaring van gedetailleerde gegevens over consumentenprijzen te evalueren en uit te breiden.

In het kader van haar marktobservatie is de Commissie momenteel bezig met de doorlichting van regelgeving die de werking van de detailhandelsmarkten beïnvloedt. De bovenbeschreven kwesties zullen wellicht ook in andere subsectoren van de detailhandel dan de voedingssector spelen en zullen derhalve vanuit een algemener oogpunt worden benaderd. In 2009 zullen in het kader van de follow-up van de lopende exercitie de toepassing en de functionering van dit bewakingssysteem nader worden uitgewerkt. Bij de ontwikkeling van dit Europese systeem moet rekening worden gehouden met de diensten en informatie die reeds door bestaande (nationale en internationale) openbare en particuliere prijsbewakingssystemen worden verstrekt.

5.5. Onderzoeken van maatregelen om speculatie op de landbouwgrondstoffenmarkten ten nadele van zakelijke partijen te ontmoedigen

De Commissie is van oordeel dat moet worden vermeden dat excessieve speculatie gevolgen heeft voor de voedselprijzen. Zij is met name de mening toegedaan dat noch producenten, noch consumenten gebaat zijn bij een dergelijke mate van volatiliteit als die welke de voorbije maanden is waargenomen. Om die reden zal de Commissie samen met de toezichthouders op de grondstoffenmarkten en in nauw overleg met andere toezichthoudende autoriteiten uit derde landen (en met name de Verenigde Staten, waar zich de belangrijkste beurzen bevinden) nagaan welke maatregelen kunnen worden genomen die tot een vermindering van de prijsvolatiliteit op de landbouwgrondstoffenmarkten kunnen bijdragen. Bij deze

werkzaamheden zal de Commissie op passende wijze rekening houden met de resultaten van de aan de gang zijnde grondige doorlichting van het toezicht- en regelgevingskader dat op alle belangrijke partijen op de financiële markten van toepassing is (met inbegrip van hedgefondsen en private equity fondsen), waarbij vooral het accent zal worden gelegd op kapitaalvereisten, risicomangement en transparantie. In de zomer van 2009 zal de Commissie initiatieven voorstellen op de terreinen waar zulks noodzakelijk blijkt.

6. CONCLUSIE

De sterke schommelingen van de landbouwgrondstoffen- en voedselprijzen ten tijde van grote onzekerheid over de economische vooruitzichten tonen aan dat de werking van de Europese voedselvoorzieningsketen moet worden verbeterd opdat deze efficiënter en concurrerender wordt. Betere regelgeving en een krachtdadige en consequente handhaving van de mededingingsregels en de voorschriften inzake consumentenbescherming moeten er mede voor zorgen dat de prijsstijgingen binnen de perken blijven, hetgeen in het voordeel is van Europese consumenten, en dan vooral van huishoudens met een lager inkomen. Een dergelijke strategie zal er tevens toe bijdragen de huidige fragmentatie van de voedselvoorzieningsketen te verhelpen en kunstmatige toegangsbelemmeringen voor producenten uit de weg te ruimen, wat er mede toe moet leiden dat Europese consumenten een zo ruim mogelijke keuze aan kwaliteitsvolle voedselproducten wordt geboden. Deze strategie kan ook helpen de onderhandelingsmacht in de voedselvoorzieningsketen weer in balans te brengen.

In deze mededeling wordt een stappenplan voorgesteld dat op zowel nationaal als communautair niveau met de actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden ten uitvoer moet worden gelegd. Uitgaande van dit werkprogramma en de daarmee samenhangende maatregelen zal de Commissie de mogelijkheid onderzoeken om verdere actie te ondernemen. Zij stelt voor dat de Europese Raad zich in december 2009 weer over deze aangelegenheid buigt.

Om de mondiale vraag naar en het mondiale aanbod van voedingsmiddelen wederom met elkaar in overeenstemming te brengen, dienen de inspanningen ter bevordering van landbouwonderzoek en –innovatie en tot openstelling van de internationale markten te worden geïntensiveerd. Een grotere aanpasbaarheid van de landbouwproductie als gevolg van een sterkere marktgerichtheid in combinatie met adequate vangnetten moet het makkelijker maken voor landbouwers om op volatielere marktomstandigheden te reageren. Door met een "check-up" van het GLB in te stemmen, heeft de Europese Unie beslissende stappen in deze richting gezet. Dit zal landbouwproducenten helpen beter op marktsignalen te reageren en nieuwe kansen te baat te nemen. Gezien de onzekerheid waarmee het verloop van de landbouwgrondstoffenprijzen is omgeven, zullen het gedrag en de ontwikkeling van de markten in de komende periode voortdurend in het oog moeten worden gehouden.