

**BG**

**BG**

**BG**



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 9.12.2008  
СОМ(2008) XXX окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

ЦЕНИ НА ХРАНИТЕЛНИТЕ СТОКИ В ЕВРОПА

{SEC(2008) 2970}

{SEC(2008) 2971}

{SEC(2008) 2972}

(представена от Комисията)

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**ЦЕНИ НА ХРАНИТЕЛНИТЕ СТОКИ В ЕВРОПА**

**1. ВЪВЕДЕНИЕ**

През втората половина на 2007 г. цените на селскостопанските стоки растяха все по-бързо и до началото на 2008 г. достигнаха извънредно високи нива. Тези увеличения на цените предизвикаха рязко покачване на потребителските цени на храните, което доведе до намаляване на покупателната способност на домакинствата в ЕС с около един процент. Домакинствата с ниски доходи бяха засегнати дори още по-силно.

В резултат на това Комисията<sup>1</sup> предложи да подобри мониторинга на развитието на цените на селскостопанските стоки и храните, да анализира въздействието на спекулацията върху цените на селскостопанските стоки и да проучи функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки. Проведеният през юни 2008 г. Европейски съвет поиска от Комисията да представи доклад по тези въпроси до декември. Настоящото съобщение представява отговор на това искане.

През последните месеци цените на селскостопанските стоки рязко намаляха. Въпреки това структурните причини за силното повишение на цените, като например нарастването на търсенето на хранителни стоки в световен мащаб и забавянето на растежа на производството на хранителни култури, продължават да са налице. За да се запази балансът на предлагането и търсенето на хранителни стоки в световен мащаб, са необходими непрекъснати усилия, с които да се гарантира, че селскостопанската продукция реагира на пазарните сигнали, като в същото време следва да се насърчи политика на свободна търговия. С приемането на Проверката на състоянието на ОСП, Европейският съюз предприе решителни стъпки към улесняване на приспособяването на земеделските стопани към променливите пазарни условия. Освен това търговските преговори на СТО в Доха целят отварянето на селскостопанските пазари към развиващите се страни. Стимули и помощи за повишаване на производствения потенциал в развиващите се страни също биха допринесли за подобряването на продоволственото осигуряване в световен план.

В същото време все по-голяма загриженост се забелязва по отношение на зараждащата се отново променливост на цените. Успоредно с колебанията на цените на селскостопанските стоки се увеличиха инвестиционните потоци в свързаните с тях финансови деривативи. Това повдига въпроса относно ролята, която е изиграла спекулацията при образуването на цените, и дали е имало отклонения от фундаменталните икономически показатели. Необходим е непрекъснат надзор на пазарите за селскостопански стоки, за да се оцени как могат да бъдат избегнати по най-

---

<sup>1</sup> Съобщение на Комисията, озаглавено „Справяне с предизвикателствата на нарастващите цени на хранителните стоки — насоки за действия на ЕС“, COM(2008)321.

добрия начин прекомерната променливост на цените и натрупването на масови спекулативни позиции с оглед на вредите, които те могат да предизвикат.

На фона на забавянето на икономическия растеж е по-важно от всякога да се гарантира, че спадовете на цените на стоките незабавно се пренасят на потребителите, както и да се повиши конкурентоспособността на селскостопанския сектор, хранително-преработвателния сектор и сектора на дистрибуцията. Това е напълно в духа на Европейския план за икономическо възстановяване, предложен от Комисията на 26 ноември 2008 г., който подчертава необходимостта от бързо стимулиране на търсенето и повишаване на доверието на потребителите и бизнеса. От особено значение за постигането на тази цел е идентифицирането и разрешаването на проблеми при функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки по отношение на законодателството и конкуренцията.

Настоящото съобщение е структурирано както следва. Раздел 2 съдържа обзор на развитието на цените на селскостопански стоки и средносрочна перспектива на това развитие. Ролята на спекулацията за развитието на цените на селскостопанските стоки се разглежда в раздел 3. Раздел 4 проучва функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки. Раздел 5 представя пътна карта за преодоляване на установените проблеми и раздел 6 съдържа заключенията.

## **2. РАЗВИТИЕ НА ЦЕНИТЕ НА СЕЛСКОСТОПАНСКИТЕ СТОКИ И ХРАНИТЕ**

### **2.1. Развитие на пазарните цени на селскостопанските продукти**

Причината за рязкото повишаване на цените на селскостопанските стоки бе комбинация от структурни и временни фактори. Структурни фактори, като глобалното нарастване на населението, нарастващите приходи в бързо развиващите се икономики и появата на нови пазари допринесоха за постепенно нарастване на търсенето в световен мащаб. Предлагането в световен мащаб изоставаше поради забавяне в растежа на добива на хранителни зърнени култури и поради особеностите на световните селскостопански пазари, които са недостатъчни на брой и обикновено са ограничени от сезонността на продукцията. Освен това нарастващите производствени разходи, които между другото се дължат и на нарастващите цени на енергията, оказаха влияние върху цените на селскостопанските стоки. Въздействието на тези структурни фактори бе подсилено от големи производствени дефицити, причинени от неблагоприятни климатични условия и ограничения върху търговията, наложени от няколко страни износителки. Динамиката на обменните курсове, все по-голямата спекулативна дейност на пазарите на стоковите деривативи и силното взаимодействие между селскостопанските пазари и други стокови пазари, като например петролният пазар, също оказаха влияние върху развитието на цените на селскостопанските стоки. Ролята на тези различни фактори варира според сектора. Например измененията в цените на пшеницата и ориза до голяма степен се дължат на фактори, свързани с предлагането, докато пазарите на царевица и соя се влияят предимно от силния растеж на търсенето в световен мащаб както за консумация на месо, така и за промишлена употреба.

Цените на стоките рязко намаляха през последните месеци и достигнаха равнища близки до или дори под равнищата, които се наблюдаваха преди покачването на цените. Освен това световната икономическа несигурност поражда загриженост относно евентуални повторни резки изменения в цените. Въздействието на някои от краткосрочните фактори, които засилиха увеличението на цените на селскостопанските стоки през втората половина на миналата година, намаля благодарение на по-благоприятни климатични условия, намаляващи цени на енергията и премахване на някои ограничения за износ. Освен това световното предлагане се адаптира бързо и ефективно към по-високите цени, като в същото време бе подкрепено от намаляване на ограниченията върху производството съгласно ОСП, а именно премахването на задължителното заделяне на обработваема земя и увеличаването на квотите за мляко от 2008 г. насам. Например прогнозите сочат, че световната продукция на пшеница ще достигне рекордно равнище през 2008 г., което ще доведе до значителен спад в цените на пшеницата.

## **2.2. Развитие на потребителските цени на хранителните продукти**

Тъй като селскостопанските стоки представляват само малък дял от общите производствени разходи за хранителни продукти, потребителските цени на храните се повишиха по-бавно отколкото селскостопанските цени. Например разходите за пшеницата в един хляб представляват средно по-малко от 10 % от крайната потребителска цена.

Въпреки това увеличението на потребителските цени на храните през лятото на 2007 г. и до началото на 2008 г. беше значително. Заедно с увеличението на цената на петрола, международните изменения на цените на селскостопанските стоки оказаха значително въздействие върху инфлацията в ЕС през последната година. От август 2007 г. до юли 2008 г. инфлацията на цените на хранителни стоки (с изключение на алкохола и тютюна) представляваше около 1 процентен пункт (пп.) от общата инфлация. Този дял до голяма степен се дължи на развитието на цените в категорията на преработените храни (където главно влияние оказват „хлебните и други житни“ продукти, както и „млечните“ продукти).

Разликите, наблюдавани в развитието на цените между преработени и непреработени храни, се дължат най-вече на последиците от „съдържанието“. Категорията „преработени храни“ включва хранителни продукти, произведени на базата на стоки, които са най-силно засегнати от международното увеличение на цените, а именно житни и млечни продукти. Разходите за вложените ресурси за категорията „непреработени храни“, включително месо и риба, се увеличиха в много по-малка степен. Освен това резките увеличения на цените на горивата може да са оказали по-голямо въздействие върху цените на преработените храни.

Делът на инфлацията на хранителните стоки в общата инфлация варира в различните държави-членки, като най-големият дял е отчетен в новите държави-членки. Една част от тези вариации може да бъде обяснена с различните пропорции на разходите за храна от потребителските разходи, които са обикновено по-високи в страните с по-нисък БВП на глава от населението. 16-те процента европейци, които живеят под прага на бедността,

изглежда са най-засегнати от увеличенията на цените на хранителните стоки, защото изборът им на хранителни продукти е ограничен и защото разходите за хранителни продукти представляват значителен дял от бюджета им.

### **2.3. Перспектива за селскостопанските пазари и цените на хранителни стоки**

Очаква се резкият спад на цените на селскостопанските стоки през последните месеци да предизвика спад в инфлацията на цените на хранителни стоки и значително намаляване на дяла на цените на хранителните стоки в общата инфлация през следващите две години. Това предполага, че делът на инфлацията на хранителните стоки в общата инфлация в ЕС ще се нормализира през 2009 г., като инфлацията на хранителните стоки ще допринесе с около 0,6 пп. към общата инфлация в ЕС през 2009 г. и с 0,5 пп. през 2010 г.

Въпреки голямата несигурност около бъдещото развитие на цените, структурни фактори като растежа на търсене на хранителни стоки в световен мащаб, появата на нови пазари и забавянето в дългосрочен план на растежа на продукцията на хранителни култури вероятно ще задържат цените високи в средносрочен план. Това ще стимулира нарастването на продукцията на хранителни стоки, включително и в развиващите се страни. Очакват се също така по-силни колебания на цените отколкото през последните десетилетия, тъй като равнищата на запасите продължават да бъдат относително ниски. В резултат на това всяка една значителна промяна в предлагането или търсенето може бързо да доведе до по-висока променливост на цените.

За да се улесни приспособяването на земеделските стопани към по-променливите пазарни условия, от съществено значение е подобряването на капацитета за адаптиране на продукцията с помощта на по-ясно изразена ориентация към пазара и на адекватни мрежи за сигурност. С приемането на Проверката на състоянието на ОСП, ЕС предприе решителни стъпки в тази насока, а именно премахването на задължителното заделяне на обработваема земя, постепенното премахване на квотите за мляко и превръщането на намесите на пазара в истинска мрежа за сигурност. Това ще помогне на селскостопанските производители да реагират по-добре на пазарните сигнали и да се възползват от нови възможности.

### **2.4. Увеличаване на световната продукция и премахване на търговските бариери**

За да се възстанови балансът на световното предлагане и търсене на хранителни стоки, селскостопанската продукция следва да реагира на пазарните сигнали и следва да се насърчи политика на свободна търговия. Ограниченията върху износа на селскостопански стоки, наложени от някои държави миналата година, имаха повече отрицателни отколкото положителни последици, тъй като прекъснаха пазарните сигнали и обезсърчиха земеделските стопани да произвеждат повече, за да задоволят нарастващото търсене. Търговските преговори на СТО в Доха най-вероятно ще доведат до отварянето на селскостопанските пазари за развиващите се страни. ЕС продължава да бъде ангажиран с постигането на споразумение за амбициозен и балансиран резултат от Програмата за развитие от Доха и ще направи всичко възможно за постигането на този резултат.

За да се увеличи производственият потенциал в развиващите се страни, от особено значение е да се подобри бизнес средата на земеделските стопани, като например се улесни достъпа до кредитиране, ресурси и информация. За тази цел ще бъдат необходими инвестиции в селската инфраструктура, както и реформи в селскостопанските политики, институции и режими за стопанисване на земята. Продоволственото осигуряване в дългосрочен план изисква устойчиво използване на земята и водата, както и въвеждането на селскостопански практики, адаптирани към измененията на климата. За да не изостава предлагането на селскостопански стоки от дългосрочните световни тенденции в търсенето, от съществено значение ще бъдат продължителните усилия за укрепване на растежа на селскостопанската продуктивност, *inter alia* като се засилят научноизследователската дейност и иновациите в селското стопанство. Помощта на ЕС за развитие ще подкрепи тези усилия в развиващите се страни. Очаква се това да доведе до увеличение на предлагането в средносрочен до дългосрочен план.

Европейската комисия също стартира мащабна инициатива, като предложи създаването на инструмент за бързи ответни мерки на стойност 1 млрд<sup>2</sup>. Този инструмент, който се очаква да бъде одобрен през следващите седмици от Съвета и Европейския парламент, ще се съсредоточи върху стимулирането на предлагането на селскостопански продукти в развиващите се страни в средносрочен до дългосрочен план.

### 3. РОЛЯТА НА СПЕКУЛАЦИЯТА ЗА ЦЕНИТЕ НА ХРАНИТЕЛНИТЕ СТОКИ

През последното десетилетие се наблюдаваше безпрецедентен растеж на финансовите пазари за селскостопански стоки, изразен в по-голяма ликвидност, по-широко участие, консолидация и появата на нови борси и електронни търговски платформи. В същото време се увеличи разнообразието от стратегии за търговия със стоки и бяха създадени нови деривативни продукти. С течение на времето инвеститорите проявяваха все по-голям интерес към тези деривативи.

На фючърсните пазари за селскостопански стоки могат да се различат две основни категории участници: търговски участници, които са главните действащи лица при закупуването и продажбата на стоки, и финансови инвеститори като хедж фондове, инвестиционни фондове и държавни инвестиционни фондове. Докато спекулацията, базирана на фундаментални пазарни показатели, спомага за улесняването на управлението на риска и образуването на цената, значителното разрастване на дейността на нетърговски участници през последните години доведе до увеличение на риска от образуването на спекулативни балони на фючърсните пазари за селскостопански стоки.

От началото на 2006 г. се наблюдава рязко нарастване на инвестиционни потоци към тези пазари, което се изразява в общия брой фючърсни договори, държани от участници на пазара. Успоредно с разрастването на пазарите на стокови деривати, от 2007 г. насам се наблюдава значително увеличение (в порядъка на 30 %) на търговията

---

<sup>2</sup> Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмент за бързи ответни мерки във връзка с покачващите се цени на храните в развиващите се страни, COM(2008) 450

с деривативи на извънборсовите пазари, която е по-малко прозрачна от търговията на борсите за селскостопански стоки. Притокът на средства към фючърните пазари за селскостопански стоки може да се дължи на оттеглянето на инвеститори от други пазари, по-специално пазари за структурирани продукти, което рязко се активира с възникването на финансовата криза в средата на 2007 г. По подобен начин неотдавнашният рязък отлив на инвестиции от фючърните пазари за селскостопански стоки може да е знак за спукан спекулативен балон, тъй като инвеститорите бяха принудени да търсят допълнителна ликвидност в резултат на общата финансова криза.

Поради краткия период от време обаче може да бъде установена само слаба количествена връзка между повишаването на фючърните цени и спот цените. Внимателният анализ на спредовете между спот цените и 12-месечните фючърни цени не предоставя ясни доказателства, че нарастващите фючърни цени са били една от причините за по-високите спот цени.

Във всеки случай през последните години за някои стоки (по-специално пшеница, соя и царевица) се наблюдаваха съществени разлики между спот цените и фючърните цени, което много вероятно е затруднило търговските участници при използването на фючърните пазари за традиционно хеджиране, като това породило въпроси относно ефективността на пазарите при ценообразуването и възможностите за хеджиране.

В заключение, въпреки че едновременното увеличение на цените на стоките и на инвестиционните потоци в свързаните с тези стоки деривативни инструменти е очевидно, не всички аналитични доказателства подкрепят становището, че спекулацията е изиграла важна роля в процеса на образуването на цените. Следователно би изглеждало уместно за в бъдеще да се продължи с мониторинга на фючърните пазари за селскостопански стоки и сериозно да се проучи как могат да бъдат избегнати по най-добрия начин прекомерната променливост на цените и натрупването на масови спекулативни позиции с оглед на вредите, които те могат да предизвикат. На тази основа Комисията ще проучи възможността да бъдат предприети регулаторни инициативи в тази област.

#### **4. ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ВЕРИГАТА ЗА ПРЕДЛАГАНЕ НА ХРАНИТЕЛНИ СТОКИ**

Развитието на търсенето и предлагането в световен мащаб беше един от основните фактори за наблюдаваното бързо увеличение на цените на хранителните стоки. Въпреки това проблеми при функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки по отношение на степента на конкуренция или по отношение на законодателството може също да са изиграли важна роля. В настоящите икономически условия следователно е особено важно да се проучи как да се подобри функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки и по-специално как да се подобри разбирането на предавателния механизъм, който свързва цените на стоките с производствените и потребителските цени. Това би спомогнало за идентифицирането на подходящи мерки в подкрепа на покупателната способност на потребителите и на конкурентоспособността на засегнатите сектори.

Веригата за предлагане на хранителни стоки свързва три важни за икономиката сектора: селскостопанския сектор, хранително-преработвателния сектор и сектора на дистрибуцията. Тези сектори представляват 6 % от добавената стойност на ЕС и 12 % от заетостта в ЕС. Тъй като хранително-преработвателният сектор и секторът на



дистрибуцията имат редица взаимодействия с други сектори, неправилното функциониране на пазара по веригата за предлагане на хранителни стоки може да има значителни последици. Бавният растеж на производителността в тези сектори в сравнение с растежа в САЩ показва, че са необходими подобрения по отношение на ефективността. Една политика на проактивна конкурентоспособност, подобна на наскоро разискваната от Групата на високо равнище по въпросите на конкурентоспособността на селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост<sup>3</sup>, както и научноизследователски и иновационни политики, финансирани чрез рамковите програми на Общността, биха допринесли за такива подобрения.

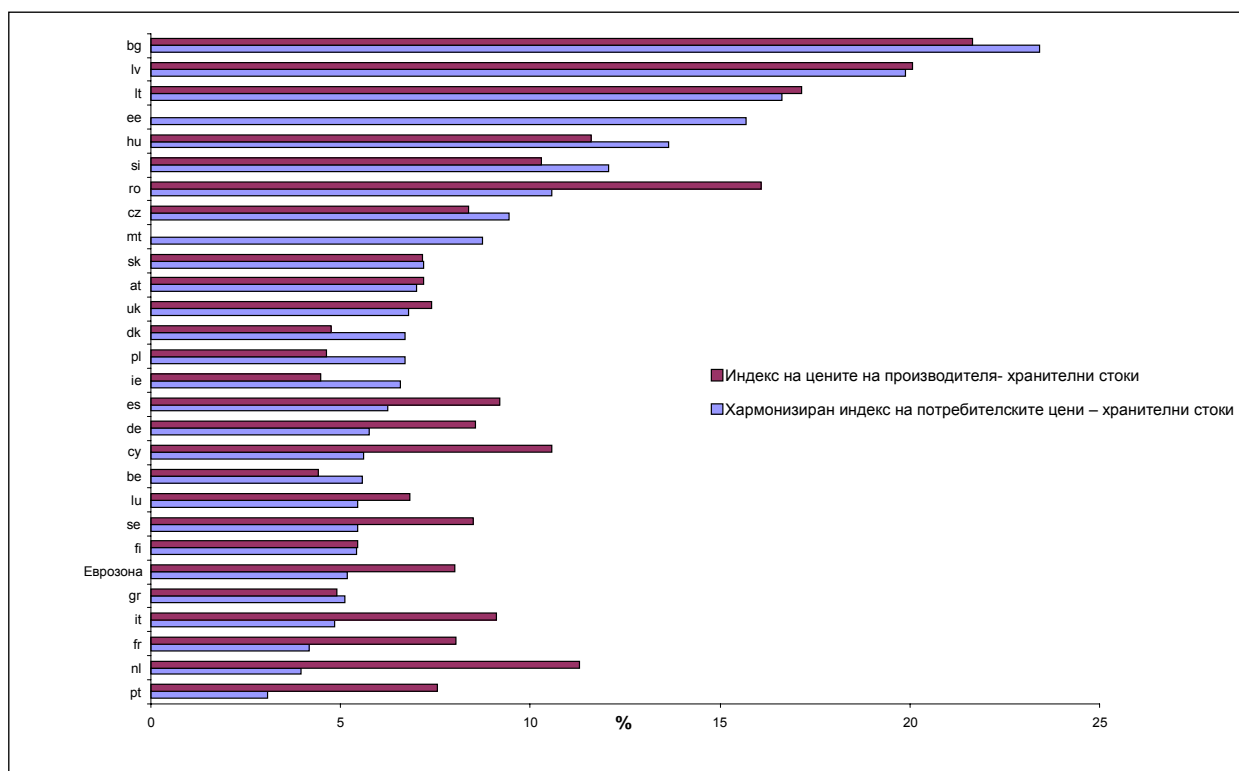
Шокът, предизвикан от неотдашните силни увеличения на цените на селскостопанските стоки и енергията, се отрази по различен начин на различните държави-членки, за което свидетелстват разликите в повишенията на цените на хранителните продукти в отделните страни. Това означава, че пазарът на ЕС за хранителни продукти е все още фрагментиран. Докато във Франция, Полша и Обединеното кралство измененията в цените на производителите стриктно следваха измененията в цените на вложените ресурси, дори и с малко закъснение във времето, в останалите големи държави-членки на ЕС това ставаше в много по-малка степен, което може би отразява влиянието на някои производители на хранителни продукти при договаряне на условията.

По отношение на пазарите надолу по веригата, прехвърлянето на увеличенията на производствените цени върху потребителските цени се осъществяваше по принцип по-бързо в новите държави-членки. В повечето от страните от еврозоната увеличенията на потребителските цени започнаха да изостават от производствените цени от средата на 2007 г. насам (вж. фигура 1). Това може би означава, че конкурентният натиск в сектора на търговията с хранителни стоки на дребно в еврозоната е поел част от увеличенията на производствените цени. Подобни разлики се наблюдават и по отношение на устойчивостта на цените. В страните от еврозоната потребителските цени на хранителните стоки намаляха относително бързо след неотдашния спад в цените на селскостопански продукти, докато в новите държави-членки потребителските цени реагираха по-бавно slowly.

### **Фигура 1: Изменение на потребителските и производствените цени на хранителни стоки**

---

<sup>3</sup> Групата на високо равнище по въпросите на конкурентоспособността на селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост, обединяваща представители на Комисията, държавите-членки, Европейския парламент, хранително-вкусовата промишленост, селскостопанския сектор, търговците на дребно и потребителите, бе създадена с Решение на Комисията от 28 април 2008 г. Нейната задача е да се занимава с проблемите, които засягат настоящата и бъдещата конкурентоспособност на селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост на Общността и на тази база да формулира секторно-специфични препоръки, адресирани до вземащите политически решения лица на равнището на Общността.



Източник: Евростат. Август 2007 г. — юли 2008 г. (годишни изменения)

Разликите между отделните страни по отношение на законодателната рамка изглежда допринесоха към фрагментацията на единния пазар по веригата за предлагане на хранителни стоки и затрудниха функционирането ѝ. По-специално, ограниченията за навлизането на пазара на големи търговци на дребно може да са довели до по-високи цени и по-ниска производителност. По подобен начин забраните да се продава на цена под стойността на производствените разходи доведоха до минимална граница на цените, която ограничава ценовата конкуренция и увеличава разходите по управлението на стоките, въпреки че тези разпоредби са били първоначално създадени с цел да се предотврати хищническо поведение във вреда на по-малките участници на пазара. Освен това разпоредбите, които ограничават работното време на магазините, увеличават разходите на търговците на дребно, като ограничават възможността за продажба на продукти и като увеличават оперативните разходи, разходите за логистика и инфраструктура на големите пунктове за продажба на дребно. Следва да се отбележи обаче, че тези различни разпоредби може да са били създадени с цел да постигнат други политически цели, които не трябва да бъдат пренебрегвани при оценката на цялостното им въздействие.

Що се отнася до конкурентната среда, влиянието на фирмите при договаряне на условията в съответните сектори по веригата варира според категорията на продукта. Производителите на хранителни стоки, които предлагат (на международния пазар) маркови продукти, обикновено имат по-силни позиции за договаряне на условията спрямо търговците на дребно поради специфичния и „незаменим“ статут на тези продукти. Обратно, производителите на недиференцирани продукти, чиято марка не е добре позната, обикновено имат много по-слаби позиции.

Разликите във влиянието при договаряне на условията между селскостопанските производители и останалите участници по веригата на предлагането оказваха силен натиск върху печалбите на производителите в селскостопанския сектор. В отговор

селскостопанските производители приеха широка гама от стратегии, включително и създаването на групи от производители и кооперативи, създаването на договорни споразумения с преработватели и търговци на дребно и разработването на качествени продукти с висока добавена стойност, като например участието в доброволни схеми за сертифициране. Тези схеми са от полза за производителите за възстановяването на баланса на асиметрията на влиянието при договаряне на условията по веригата за предлагане на хранителни стоки, а също и за потребителите и за околната среда. Липсата на взаимно признаване обаче между някои от тези схеми, изисквани от търговците на дребно, може да доведе до създаването на бариери за навлизане на пазара, ако участието в няколко схеми води до прекомерни финансови и административни разходи, особено за производителите от по-малък мащаб.

В момента по веригата за предлагане на хранителни стоки се извършва консолидация. Докато производството в някои хранително-преработвателни сектори, като например преработените плодове и зеленчуци, остава силно разпръснато, в други сектори, като продукти от нишесте, захарни и млечни продукти, то е по-концентрирано. Секторът на търговията с хранителни стоки на дребно е все повече доминиран от големи търговци на хранителни стоки на дребно и трансгранични вериги за търговия на дребно. Консолидацията може да доведе до подобряване на ефективността вследствие на икономии от обхвата и от мащаба, постигнати например чрез по-ниски разходи за логистика, които биха упражнили натиск за намаляване на цените.

В същото време органите за защита на конкуренцията трябва да гарантират, че текущият процес на консолидация не влошава условията на конкуренция нагоре или надолу по веригата на местно равнище във вреда на потребителите и бизнеса. Някои практики заслужават по-обстояен преглед, като всяка една практика се разглежда поотделно, като винаги се взема предвид контекста:

- Картелите представляват много сериозно ограничение на конкуренцията. Неотдавнашният опит показва, че картелите могат да се появят в хранително-вкусовия сектор и че териториалният им обхват варира. Картелите представляват много сериозно антиконкурентно поведение, което веднъж след като е идентифицирано, следва да се третира като приоритет от съответните законодателни органи.
- Обемът и броят на „споразуменията за закупуване“ в хранително-вкусовия сектор значително се увеличи в целия ЕС, като доведе до увеличаване на загрижеността сред производителите на хранителни стоки. От една страна такива споразумения могат да доведат до подобряване на ефективността поради икономии от мащаба в рамките на единния пазар. От друга страна те могат да бъдат използвани като инструмент за затрудняване на достъпа на конкуренти до основни ресурси при конкурентни условия и/или постигане на тайни споразумения между конкуренти на пазарите надолу по веригата.
- На вертикално равнище практиките, свързани с поддържането на препродажните цени, се смятат за екстремни ограничения на конкуренцията. Такива практики, свързани с ограничаването на възможността на купувача да определя своята продажна цена, означават, че дистрибуторите нямат повече възможност да се конкурират с по-ниски цени, което води до пълното премахване на ценовата конкуренция по отношение на една и съща марка.

- Други вертикални споразумения като задължения за използването на единствена марка, които задължават търговците на дребно да продават един единствен продукт, и някои обвързващи практики, които обвързват закупуването на даден продукт с условието да бъде закупен друг продукт, могат да имат проконкурентни или антиконкурентни въздействия. Що се отнася до негативните въздействия основните рискове за конкуренцията биха били затварянето на пазара за конкурентни и потенциални доставчици или загуба на конкуренцията между различните марки в рамките на един пункт за продажба. По подобен начин честата употреба на стоки със собствен етикет от търговците на дребно може да доведе до изолиране на съществуващи и потенциални конкурентни доставчици. Това би довело до по-малко продукти в магазините, като по този начин се ограничава изборът на потребителите.
- Споразуменията за изключителна доставка, които задължават доставчика да продава определените в споразумението стоки само на един купувач, могат да доведат до изолирането на други купувачи/търговци на дребно по веригата за предлагане на хранителни стоки. Схемите за сертифициране са пример за споразумения, които могат косвено да принудят доставчиците да продават само на един купувач.

Таблица 1 предлага преглед на основните гореописани практики, които могат да създадат проблеми, свързани с конкуренцията.

**Таблица 1: Преглед на основните практики, които могат да създадат проблеми, свързани с конкуренцията**

Практика	Описание	Основен риск за конкуренцията
Картели	Споразумения между конкурентите, свързани между другото с фиксиране на цените, ограничения на производството и разпределяне на пазара	Поддържане на високи цени и забавяне на иновациите във вреда на потребителите. Картелите представляват много сериозно антиконкурентно поведение
Споразумения за закупуване	Споразумения, сключени от конкурентни купувачи, с цел съвместно закупуване на някои ресурси	При определени условия, инструмент за ограничаване на достъпа на конкурентите до основни ресурси при конкурентни условия; тайни споразумения между конкуренти на пазарите надолу по веригата
Поддържане на препродажните цени	Ограничаване на възможността на купувача да определя продажната цена на крайните потребители	Намаляване на ценовата конкуренция
Снабдяване с продукт от една марка	Задължение или схема за насърчаване, според която купувачът трябва да купува практически всичките си необходими количества на конкретен пазар само от един доставчик и за определен период от време	Възможно ограничаване на конкуренцията между различните марки в рамките на един пункт за продажба и/или затваряне на пазара за конкурентни и потенциални доставчици
Стоки със собствен етикет	Продукти, произведени от трети страни по веригата за предлагане и продавани с марката на търговците на дребно	Възможно изолиране на стоките на конкурентни доставчици; ограничаване на конкуренцията между различните марки в рамките на един пункт за продажба
Обвързване	Закупуването на даден продукт (обвързващ продукт) подлежи на условието да бъде закупен друг продукт (обвързан продукт)	Възможно затваряне на пазара на обвързания продукт и косвено на пазара на обвързващия продукт
Споразумения за изключителна доставка	Пряко или косвено задължение доставчикът да продава дадена стока само на един купувач	Възможно изолиране на други купувачи/търговци на дребно
Схеми за сертифициране	Изискване за спазване на определен брой условия, определени от отделните купувачи	Потенциални рискове за изолиране на конкурентни купувачи

## 5. ПЪТНА КАРТА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ВЕРИГАТА ЗА ПРЕДЛАГАНЕ

Необходими са съвместни усилия на общностно, национално и местно равнище, за да се установят рамковите условия за подобряване на функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки. Тези усилия трябва да гарантират, че интеграцията и консолидацията на секторите по веригата за предлагане на хранителни стоки се извършват успоредно с осигуряването на справедливи печалби за селскостопанските производители, конкурентни цени и по-добра конкурентоспособност на хранително-преработвателния сектор, както и по-голям избор, по-лесен достъп до и по-високо качество на хранителните продукти за европейските потребители. Освен това следва да

бъдат премахнати необоснованите регулаторни ограничения, които затрудняват ефективността и ограничават конкуренцията.

Въз основа на гореизложения анализ, настоящото съобщение предлага пътна карта за подобряване на функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки. Пътната карта съдържа различни инициативи и следва да бъде усъвършенствана с времето, при задълбочаване на знанието относно веригата за предлагане на хранителни стоки. Също така тя трябва да извлече полза от обширните консултации със заинтересованите страни. Предложената пътна карта се състои от четири основни компонента.

#### **5.1. Насърчаване на конкурентоспособността на веригата за предлагане на хранителни стоки**

Една политика за проактивна конкурентоспособност би спомогнала за подобряването на ефективността по веригата за предлагане на хранителни стоки. Очакваните препоръки на Групата на високо равнище по въпросите на конкурентоспособността на селскостопанската и хранително-вкусовата промишленост в началото на 2009 г. следва да помогнат на веригата за предлагане на хранителни стоки да подобри цялостната си конкурентоспособност и по този начин устойчивостта си по отношение на ценови шокове.

#### **5.2. Осигуряване на стриктно и последователно прилагане от страна на Европейската комисия и на националните органи за защита на конкуренцията и потребителите на правилата за защита на конкуренцията и на потребителите на пазарите за предлагане на хранителни стоки**

За да идентифицира и коригира всички видове потенциални антиконкурентни практики, които могат да доведат до нарушения във функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки, Комисията ще продължи в контекста на Европейската мрежа по конкуренцията с диалога с националните органи за защита на конкуренцията, за да осигури последователно и добре координирано прилагане на правилата за конкуренцията в ЕС в полза на европейските потребители. Въз основа на анализа на развитието на пазара проучванията следва да се съсредоточат върху тези ограничения на конкуренцията и/или специфични практики с най-висок потенциал за нарушаване на конкуренцията във вреда на потребителите (вж. таблица 1 за неизчерпателен списък).

Освен това по време на резки промени в цените на хранителните стоки рискът от реклами с измамно съдържание по отношение на цените се увеличава. Например потребителите могат да бъдат подведени от доставчиците, които променят размера на опаковката или съдържанието, за да запазят привидно същата цена за съответния продукт. От особено значение за потребителите е да могат да сравняват точно цените на единица мярка. Следователно националните органи за защита на потребителите следва да отделят специално внимание на прилагането на директивите за нелоялни търговски практики и за ценообразуването на единица мярка.

**5.3. Преглед на национално равнище и/или, когато това е целесъобразно, на равнище ЕС на разпоредбите, идентифицирани като потенциално проблематични за функционирането на веригата за предлагане на хранителни стоки**

Няколко вида разпоредби са идентифицирани като потенциално проблематични. Първо, разпоредбите, които ограничават навлизането на пазара на нови компании, трябва да бъдат подробно анализирани и при необходимост премахнати, като в същото време се отчитат техните екологични и социални цели. Такъв анализ ще бъде извършен в контекста на мониторинг на пазара на търговците на дребно и транспонирането на Директивата за услугите. Второ, разпоредбите, които ограничават възможността на бизнеса да упражнява ценова конкуренция, следва да бъдат анализирани на национално равнище. Трето, практиките, които нарушават взаимодействието между доставчици и търговци на дребно, следва да бъдат спрени. Това са например просрочени плащания, необосновани или прекомерни такси, платени от доставчици за извършени услуги от търговците на дребно, или примамване на потребителите с подвеждащи оферти. В този контекст може да се разгледа евентуалното въвеждане на кодекс за поведение като израз на социалната отговорност на търговците на дребно и националните кодекси за поведение следва да бъдат преразгледани. И накрая, в по-широк аспект, разпоредбите, които ограничават работното време на магазините, могат да бъдат разгледани на национално равнище с оглед на тяхното въздействие върху цените на хранителните стоки въз основа на национални консултации със социални партньори, като бъдат взети предвид техните социални и екологични въздействия.

**5.4. Осигуряване на по-добра информация за потребителите, публичните органи и участниците на пазара чрез установяването на постоянен европейски мониторинг на цените на хранителните стоки и на веригата за предлагане**

Този инструмент за мониторинг следва да коригира липсата на прозрачност на цените и да подобри знанието по отношение на въздействието на законодателството по веригата за предлагане на хранителни стоки.

Непрекъснатият мониторинг на производствените и потребителските цени на определен брой избрани и сравними потребителски стоки би разкрил разлики между цените в Европа и би спомогнал за откриването на случаи на фрагментация на пазара. Изглежда липсва достатъчно сравнима информация относно цените и качеството, която би позволила на потребителите да правят по-информиран избор. В този контекст пилотният проект, понастоящем управляван от Евростат и националните статистически служби, за събиране на подробна информация относно потребителските цени следва да бъде оценен и разработен.

В рамките на процеса на мониторинг на пазара Комисията преразглежда разпоредбите, които имат въздействие върху функционирането на пазарите за търговията на дребно. Посочените по-горе проблеми вероятно ще засегнат някои подсектори за търговия на дребно, различни от хранително-вкусовия сектор, и по този начин ще бъдат обект на по-обширно третиране. Подробности относно прилагането и функционирането на този инструмент за мониторинг ще

бъдат представени на последващия етап от текущото проучване през 2009 г. При разработването на този инструмент следва да се отдели внимание на услугите и информацията, предоставени от съществуващите национални или международни, публични и частни ресурси за мониторинг на цените.

#### **5.5. Проучване на мерки за предотвратяване на спекулацията във вреда на търговските участници на пазарите за селскостопански стоки**

Комисията смята, че е необходимо да се избегнат въздействията, причинени от прекомерната спекулация върху цените на хранителните стоки. По-специално, Комисията смята, че степента на променливост на цените, която наблюдаваме през последните месеци, не е от полза нито за производителите, нито за потребителите. Поради тази причина Комисията ще проучи, съвместно с регулаторите на стоковите пазари и в тясно сътрудничество с други регулаторни органи извън ЕС (по-специално САЩ, където се намират най-важните борси), какви мерки за намаляване на променливостта на цените на пазарите за селскостопански стоки биха могли да се предприемат. За тази цел Комисията ще вземе предвид, при необходимост, резултатите от текущия задълбочен преглед на надзорната и регулаторна рамка, която се прилага за всички важни участници на финансовите пазари, включително хедж фондове и фондове за частни капиталови инвестиции, като особено се набляга на капиталовите изисквания, управлението на риска и прозрачността. Комисията ще представи инициативи, както сметне за целесъобразно, до лятото на 2009 г.

### **6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Резките изменения на цените на селскостопанските стоки и храни по време на висока несигурност по отношение на икономическите перспективи показват необходимостта да се подобри функционирането на европейската верига за предлагане на хранителни стоки с оглед увеличаване на ефективността и конкурентоспособността ѝ. По-доброто законодателство и осигуряването на стриктно и последователно прилагане на правилата за защита на конкуренцията и на потребителите ще допринесат за ограничаване на увеличенията на цените в полза на европейските потребители, по-специално на домакинствата с по-ниски доходи. Освен това то ще помогне също за преодоляването на настоящата фрагментация на веригата за предлагане на хранителни стоки и ще премахне изкуствените бариери за навлизане на пазара на производители, което ще помогне на европейските потребители да се възползват от възможно най-голям избор на качествени хранителни стоки. В допълнение това би допринесло за възстановяването на баланса на влиянието при договаряне на условията по веригата за предлагане на хранителни стоки.

Настоящото съобщение предлага пътна карта, която трябва да се приложи както на равнище държави-членки, така и на равнище ЕС, с активното участие на всички заинтересовани страни. Въз основа на тази работна програма и свързаните с нея мерки, Комисията ще проучи възможността да бъдат предприети по-нататъшни действия и предлага Европейският съвет да преразгледа този въпрос през декември 2009 г.

За да се възстанови балансът на предлагането и търсенето на хранителни стоки в световен мащаб, следва да се засилят усилията за насърчаване на селскостопанската научноизследователска дейност и иновациите в селското стопанство, както и да се



отворят международните пазари. Един подобрен капацитет за адаптиране на селскостопанската продукция с помощта на по-ясно изразена пазарна ориентация, заедно с подходящи мрежи за сигурност, е от съществено значение за улесняването на приспособяването на земеделските стопани към по-променливите пазарни условия. С приемането на Проверката на състоянието на ОСП, Европейският съюз предприе решителни стъпки в тази насока, което ще помогне на селскостопанските производители да реагират по-добре на пазарните сигнали и да се възползват от нови възможности. Предвид несигурността по отношение на развитието на цените на селскостопанските стоки за в бъдеще трябва да се упражнява непрекъснат мониторинг на поведението на и резултатите от пазара.