

Bruxelles, den 24. maj 2012

Konkurrencebegrænsning: Rapport fra Det Europæiske Konkurrencenetværk viser, at øget konkurrence i EU er til fordel for alle dele af fødevarerektoren - hyppigt stillede spørgsmål

Hvorfor offentliggøres denne rapport nu?

Rapporten fra Det Europæiske Konkurrencenetværk (ECN) imødekommer anmodninger fra Europa-Parlamentets medlemmer om redegørelser for de foranstaltninger, der gennemføres af konkurrencemyndighederne i fødevarerektoren, og den ligger i forlængelse af Kommissionens meddelelse af 28. oktober 2009 om en bedre fungerende fødevarerforsyningskæde. Der blev i meddelelsen efterlyst en fælles fremgangsmåde hos konkurrencemyndighederne inden for ECN med henblik på bedre at kunne påvise endemiske problemer, der er specifikke for fødevarermarkederne, og hurtigt koordinere den fremtidige indsats. Kommissionen har oprettet et forum på højt plan for en bedre fungerende fødevarerforsyningskæde som opfølgning af gennemførelsen af de forskellige politikinitiativer i denne meddelelse fra oktober 2009, og denne rapport vil blive drøftet i dette forum.

De seneste aktiviteter, der er gennemført af de europæiske konkurrencemyndigheder på dette område, danner grundlag for rapportens detaljerede oplysninger og konklusioner om konkurrencen i fødevarerektoren. Det er derfor også hensigten, at den skal bidrage positivt til de igangværende drøftelser om forbedring af fødevarerforsyningskæden og reformen af den fælles landbrugspolitik.

Hvad er ECN?

ECN ([Det Europæiske Konkurrencenetværk](#)) omfatter Europa-Kommissionen og konkurrencemyndighederne i de 27 medlemsstater. Det blev oprettet i forbindelse med revisionen af EU's konkurrenceregler som et forum for drøftelser og samarbejde mellem medlemsstaternes konkurrencemyndigheder i tilfælde, hvor traktatens [artikel 101](#) og 102 finder anvendelse. ECN sikrer en effektiv arbejdsdeling og en virkningsfuld og konstant anvendelse af EU's konkurrenceregler. Der findes yderligere oplysninger om ECN og dets aktiviteter på Europa-hjemmesiden: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html.

Hvordan er rapporten blevet udarbejdet?

ECN-rapporten om fødevarer er blevet til i et tæt koordineret samarbejde mellem Kommissionens tjenestegrene (GD for Konkurrence) og konkurrencemyndighederne i EU-medlemsstaterne og Norge. Dette fælles arbejde er gennemført inden for rammerne af en arbejdsgruppe, ECN's fødevarergruppe.

Hvad er rapportens vigtigste resultater?

ECN-rapporten viser, at fødevareresektoren har været en prioritet for konkurrencemyndighederne i Europa i det seneste par år. Konkurrencemyndighederne har øget deres aktiviteter i sektoren i forbindelse med de senere års stigende fødevarerpriser, omskiftelige råvaremarkeder og bekymringer angående den måde, som den overordnede fødevarerforsyningskæde fungerer på.

EU's konkurrencemyndigheder undersøgte i perioden 2004-2011 mere end 180 konkurrencesager, behandlede tæt på 1 300 fusioner og gennemførte mere end 100 sektorundersøgelser og andre foranstaltninger til overvågning af fødevarermarkederne. Selv om de allerede havde været aktive i fødevareresektoren inden fødevarerpriskrisen brød ud i 2007, har de europæiske konkurrencemyndigheder lige siden det år øget deres konkurrence- og overvågningsaktiviteter og besvaret mange specifikke klager over sektoren.

Fødevarerpriserne er gået op i Europa i de seneste år. Virker konkurrencen reelt i fødevareresektoren?

Rapporten viser, at de europæiske konkurrencemyndigheder har gennemført mange markedsovervågningsforanstaltninger, f.eks. sektorundersøgelser, som har vist, hvordan fødevarermarkederne fungerer. Nogle af disse overvågningsaktioner har vist, at konkurrencen generelt virker på fødevarermarkederne og er til fordel for forbrugerne. Andre undersøgelser har også vist en ugunstig markedsudvikling som f.eks. prisstigninger, hvilket kan forklares ved strukturelle eller cykliske faktorer, der ikke nødvendigvis hænger sammen med, at markedsaktørerne begrænser konkurrencen. Disse faktorer omfatter f.eks. udsving på de internationale råvaremarkeder, øgede inputomkostninger til landbrugsproduktion, den globale udvikling inden for efterspørgsel og udbud, tilgængelighed af lagre, energi- og arbejdskraftomkostninger og den sæsonbetingede produktion af visse fødevarerprodukter. Konkurrencemyndighederne har endelig påvist en række tilfælde af konkurrenceforvridning, som navnlig skyldtes karteller, der fastsatte priser eller fordelte markeder mellem virksomhederne (omkring halvdelen af tilfældene). Der var i mindre omfang tale om vertikale begrænsninger, dvs. aftaler mellem forskellige aktører på forskellige niveauer i produktions- og distributionskæden – sædvanligvis begrænsninger af den frie prisfastsættelse - og misbrug af dominerende stilling, f.eks. i form af eksklusivitetsbestemmelser.

Hvilke fødevarersektorer har været genstand for de fleste af konkurrencemyndighedernes undersøgelser? Har de også fokuseret på særlige niveauer i kæden?

De konkurrencesager, der er undersøgt af de europæiske konkurrencemyndigheder, dækker en lang række produkter og aktiviteter. De europæiske konkurrencemyndigheder har set på alle niveauer i forsyningskæden gennem undersøgelser af overtrædelser eller påståede overtrædelser begået af producenter, forarbejdningsvirksomheder, fremstillingsvirksomheder eller engros- og detailledet, og de fleste af sagerne vedrørte forarbejdning/fremstilling detailledet. Hvad angår specifikke fødevarersektorer, vedrørte sagerne hovedsagelig cerealiebaserede produkter, detailsalg af købmandsvarer, mælk og andre mejeriprodukter, efterfulgt af frugt og grøntsager og kød, kyllinger og æg.

Hvilken type konkurrencebegrænsende adfærd har været genstand for de fleste af konkurrencemyndighedernes undersøgelser?

Halvdelen af det samlede antal sager, som konkurrencemyndighederne så på, fokuserede på horisontale aftaler mellem konkurrenter. Resultatet var, at myndighederne sanktionerede mere end 50 karteller omfattende prisfastsættelse, fordeling af markeder og kunder og udveksling af følsomme forretningsoplysninger. De er i øjeblikket i gang med at undersøge mere end 30 yderligere mulige karteller. De resterende overtrædelser omfatter vertikale begrænsninger som f.eks. bindende videresalgspris – dvs. at en fødevarerproducent fastsætter detaileddets minimumssalgspris for dennes produkter – og misbrug af dominerende stilling, f. eks, med hensyn til eksklusive købsforpligtelser eller forpligtelser til køb af visse mængder af et produkt.

Hvor mange fusioner i fødevarer sektoren var problematiske og i hvilke specifikke sektorer?

Blandt de ca. 1 300 fusioner, som blev undersøgt af de europæiske konkurrencemyndigheder, var 82 problematiske. Problemerne fandt man særligt i detaileddet, som tegnede sig for 33 % af alle fusioner, og for 31 % af alle de fusioner, der gav anledning til bekymring. Andre problematiske sektorer er mejerisektoren og kødsektoren, som tegnede sig for henholdsvis 9 % og 10 % af alle fusioner og 17 % og 12 % af alle fusioner, som frembød problemer. Konkurrencemyndighederne endte med at klarlægge de fleste af de 82 fusioner, som var problematiske, men kun ved, at de fusionerende parter indgik visse forpligtelser. Konkurrencemyndighederne har også nedlagt forbud mod 8 fusioner, der gav anledning til alvorlige konkurrencebekymringer i kagesektoren, ostesektoren, kødsektoren, drikkevarer sektoren og konfekturesektoren. Disse interventioner viser, at koncentrationen på visse markeder ikke kan gå længere uden fare for at hindre effektiv konkurrence, og de europæiske konkurrencemyndigheder vil fortsætte med at anvende de værktøjer, de har til deres rådighed, for at forhindre, at denne fare bliver til virkelighed.

Har konkurrencemyndighederne påvist strukturelle problemer med negativ indvirkning på fødevarermarkederne?

Ja. De markedsovervågningsundersøgelser, der er gennemført af konkurrencemyndighederne, påviste strukturelle faktorer eller lovgivningsfaktorer, der kan have en negativ indvirkning på fødevarer sektoren som helhed og på konkurrencen - f.eks. den opsplittede og spredte struktur for landbrugene i visse medlemsstater, forekomsten af unødvendige mellemlid i forsyningskæden eller lovgivningshindringer for adgang til detailmarkederne. Når dette har været tilfældet, har konkurrencemyndighederne udstedt politikanbefalinger og vejledt de berørte parter og offentlige myndigheder om de mest velegnede lovgivningsværktøjer til at adressere disse faktorer, således som det beskrives nedenfor.

De små landmænd hævder, at der lægges pres på dem, og at de ikke engang kan dække deres produktionsomkostninger. Er det et af de problemer, som konkurrencemyndighederne har påvist?

De europæiske konkurrencemyndigheder har rent faktisk vurderet landmændenes position i værdikæden og understreget, at de opsplittede og spredte strukturer inden for den primære landbrugsproduktion i deres medlemsstater er et negativt element, som underminerer udviklingen og væksten i landbrugssektoren. For at tackle dette problem har de europæiske konkurrencemyndigheder efterlyst konkurrencefremmende omstrukturering og konsolidering af landbrugssektoren gennem etablering af kooperativer og andre former for effektivitetsfremmende samarbejde mellem producenter. Disse mekanismer ville gøre det muligt for producenterne at blive mere konkurrencedygtige og styrke deres forhandlingsposition i kæden. Konkurrencemyndighederne har også efterlyst rationalisering af resten af forsyningskæden ved at fjerne unødvendige mellemlid, som skaber kompleksitet og skader fleksibiliteten og medfører højere priser for forbrugerne.

Skal konkurrencereglerne lempes for at styrke de små landmænds stilling?

De europæiske konkurrencemyndigheder har klart afvist, at der gøres undtagelser fra konkurrencereglerne (f.eks. ved at tillade prisfastsættelse eller outputrestriktioner) som en løsning for at styrke forhandlingspositionen for små landmænd i forhold til andre større spillere i kæden. Sådanne undtagelser ville være en skinløsning på langt sigt, fordi de ikke ville skabe effektivitet i forsyningskæden og ville være til skade for forbrugerne og andre aktører i forsyningskæden. Konkurrencemyndighederne finder, at de problemer, som små landmænd står over for i visse medlemsstater, snarere bør adresseres ved at tilskynde til en konkurrencefremmende omstrukturering og konsolidering af landbrugssektoren ved hjælp af samarbejdsformer, der er tilladt under konkurrencereglerne og den fælles landbrugspolitik, f.eks. samling af aktiviteter (produktion, oplagring, markedsføring af produkter o.lign.) på en hensigtsmæssig måde og ved at integrere en del af værdien i kæden (f.eks. forarbejdning eller detailsalg).

Mange af aktørerne klager også over urimelig handelspraksis, som udøves af de store markedsaktører op igennem kæden. Hvad har konkurrencemyndighederne gjort for at adressere en sådan praksis?

Mange konkurrencemyndigheder har også identificeret konflikter vedrørende påstået urimelig handelspraksis i situationer, hvor der er uligevægt i forhandlingspositionen for parterne i forsyningskæden. Disse konkurrencemyndigheder fandt, at denne praksis i de fleste tilfælde ligger uden for konkurrencelovgivningens anvendelsesområde, fordi de ikke kunne påvise, at forbrugerne havde lidt skade i disse tilfælde. Nogle af disse myndigheder har foreslået at gribe ind over for dette problem gennem lovgivning om urimelig handelspraksis eller regler for god praksis med tilhørende effektive mekanismer til håndhævelse. Nogle få andre myndigheder har også udtrykt bekymring over den potentielle konkurrencebegrænsende effekt, som visse former for urimelig handelspraksis kan have på den lange bane, da den i sidste ende kan have en negativ indflydelse på konkurrencen i forsyningskæden eller på forbrugervelfærden ved at begrænse investeringer og innovation og forbrugernes valgmuligheder.

Detailsektoren siges at være domineret af en lille gruppe af store spillere i de fleste medlemsstater. Har konkurrencemyndighederne foreslået foranstaltninger til at tackle sådanne situationer?

Detailledet er et af de niveauer, hvor der forekommer koncentration i fødevarerektoren, hvilket fremgår af de sager, der redegøres for i rapporten. Konkurrencemyndighederne har konstateret, at den høje koncentration af detailmarkeder, navnlig på lokalt på plan, ofte hænger sammen med, at der er betydelige hindringer for adgangen til disse markeder. Disse barrierer er hovedsagelig resultatet af offentlige lovgivningsbegrænsninger som f.eks. restriktive zone-/planlove og administrative tilladelser, der kræves for at kunne åbne eller udvide detailsalgsforretninger. Nogle få konkurrencemyndigheder har fundet, at disse hindringer også kan skyldes private aftaler, f.eks. vedrørende kontrolmekanismer for detailforretningsarealer eller andre kontrakt aftaler, der begrænser uafhængige detailforretnings frihed til at tilslutte sig eller skifte mellem konkurrerende detailnetværk. Konkurrencemyndighederne har utvetydigt opfordret til, at disse hindringer fjernes for at øge konkurrencen og lette nye aktørers adgang til detailmarkederne.

Hvad vil der ske fremadrettet? Vil fødevarerektoren blive ved med at være en prioritet for konkurrencemyndighederne?

Fødevarerektoren vil blive ved med at have høj prioritet for de europæiske konkurrencemyndigheder som det også bekræftes af, at de på nuværende tidspunkt undersøger ca. 60 nye konkurrencesager og gennemfører yderligere overvågningsforanstaltninger.

Som det tidligere har været tilfældet, vil konkurrencemyndighederne fortsætte med at koordinere deres aktiviteter gennem Det Europæiske Konkurrencenetværk og udvikle dette samarbejde yderligere fremover.