



Брюксел, 29.1.2016 г.
COM(2016) 32 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно неприятели търговски практики във веригата на доставки на храни
между предприятия

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През юли 2014 г. Комисията прие съобщение „Борба с нелоялните търговски практики във веригата на доставки на храни между предприятия.“¹ Нелоялните търговски практики (НТП) се отклоняват грубо от етичното търговско поведение; те са в разрез с принципите на добросъвестност и почтеност при сключване на сделки и са наложени едностранно от единия търговски партньор на другия. В съобщението се разяснява защо пазарната структура на веригата на доставки на храни я прави особено уязвима от НТП, и се описват щетите, които НТП могат да причинят на стопански субекти със слаба позиция при договаряне. За справяне с проблема в съобщението стопанските субекти в европейската верига на доставки на храни се приканват да участват в доброволни схеми, имащи за цел да се насърчат най-добрите практики и да се намалят НТП, и се изтъква значението на ефикасното и независимо правоприлагане на национално равнище.

През 2015 г. обсъжданията се задълбочиха, не на последно място поради трудностите за европейските земеделски производители, предизвикани от спада в цените за определени селскостопански стоки, по-специално за млечните продукти и свинското месо. Търсенето на някои продукти намаля значително, като положението се утежни от наложената от Русия забрана за внос на селскостопански продукти. Същевременно световното производство нарасна, а това доведе до общо свръхпредлагане. НТП не са причината за последните намаления на цените, но заради ниските цени земеделските производители са по-уязвими при евентуално нелоялно отношение на техните търговски партньори. В отговор на предизвикателствата, пред които бяха изправени земеделските производители, министрите на земеделието на седем държави² направиха съвместна декларация, приканвайки Комисията да задълбочи анализа си на НТП и да предложи законодателство на ЕС за предотвратяване на НТП.

Комисията реагира на кризата в селското стопанство с пакет от широкообхватни мерки. Много от тях са насочени към сектора на млякото и млечните продукти, който е особено силно засегнат от спадането на цените. В настоящия доклад не се разглеждат специфичните за НТП мерки, които вече са приети за определени сектори. Ще бъде създадена експертна група по селскостопанските пазари, която ще съветва Комисията по конкретни аспекти на функционирането на селскостопанските пазари и позицията на земеделските производители във веригата на доставки на храни. Тя освен това ще прави препоръки и ще предлага съответни политически инициативи в тази област.

Ударението в настоящия доклад е поставено върху съществуващата уредба за борба с НТП. Той се състои от две основни части: 1) оценка на съществуващата уредба за регулиране и правоприлагане в държавите членки; 2) оценка на въздействието на

¹ COM(2014) 472 final.

² България, Чешката република, Унгария, Полша, Румъния, Словакия, Словения.

доброволната общоевропейска инициатива за веригата на доставки (ИВД) и на създадените национални платформи на ИВД.

В доклада се заключава, че мерките за борба с НТП са се развили значително през последните години. Много държави членки, и по-специално тези, в които проблемът е по-разпространен, са въвели законодателни мерки и мерки за принудително изпълнение, които отговарят до голяма степен на критериите за ефикасна уредба срещу НТП. Над 20 държави членки са въвели законодателство или възнамеряват да направят това в близко бъдеще. Твърде рано е да се оцени общото въздействие на това законодателство, но в настоящия доклад са очертани някои конкретни области, в които все още има какво да се усъвършенства. Що се отнася до доброволната инициатива за веригата на доставки, в доклада се потвърждават постигнатите досега ползи, но се предлагат и някои мерки за възможно оптимизиране с оглед да се увеличи надеждността и ефективността на инициативата.

2. УРЕДБА ЗА РЕГУЛИРАНЕ И ПРАВОПРИЛАГАНЕ В ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

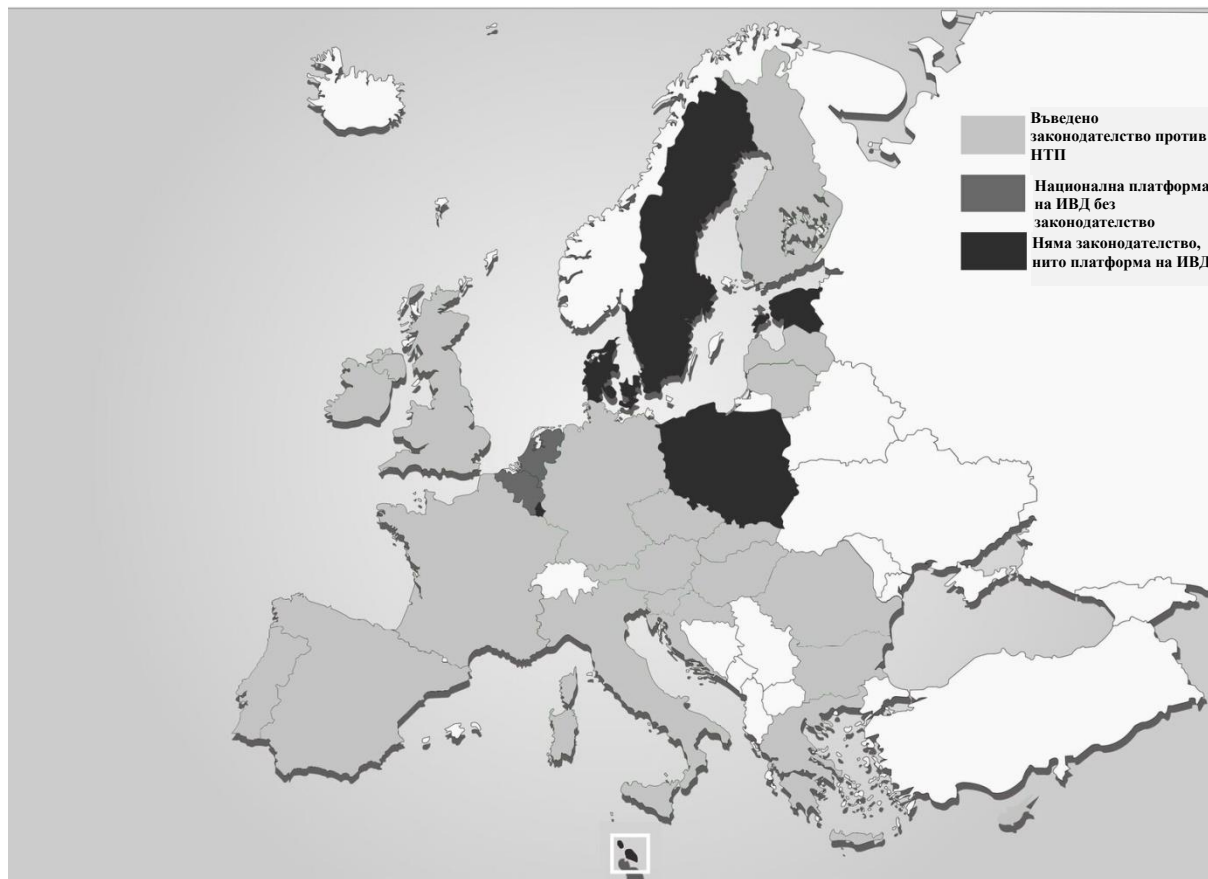
Няма законодателни актове на ЕС срещу НТП във веригата на доставки на храни между предприятия.³ Европейското право в областта на конкуренцията съдържа разпоредби срещу злоупотреби с господстващо положение и антиконкурентни практики, но по-голямата част от докладваните случаи на НТП не попадат в обхвата на правото в областта на конкуренцията, тъй като повечето субекти имат силно, но не господстващо положение. Някои държави членки разшириха прилагането на европейското законодателство за защита на потребителите, като включиха сделките между предприятия.⁴ Става въпрос за Директива 2005/29/ЕО относно нелоялни търговски практики или Директива 93/13/ЕИО относно неравноправните клаузи в потребителските договори. В повечето случаи обаче застъпените в директивата практики са различни от обсъжданите в настоящия доклад.

Положението е различно на национално равнище, където повечето държави членки се противопоставят на НТП с помощта на различни подходи, повечето от които — регулаторни, а някои — основани на инициативи за саморегламентиране на участниците на пазара. По отношение на регулирането през последните няколко години се наблюдават съществени промени. По-конкретно, от 20-те държави членки, които

³ Специфични общоевропейски правила относно някои части от веригата на доставки на храни бяха въведени съгласно общата селскостопанска политика (ОСП), в това число възможността държавите членки да изискват задължителни писмени договори между земеделските производители и преработвателите или дистрибуторите с евентуално задължение първите купувачи да предлагат на земеделските производители минимален срок на договора. Освен това реформираната ОСП и общата политика в областта на рибарството засилват позицията на производителите спрямо останалите стопански субекти по веригата на доставки на храни, най-вече като подкрепят създаването и развитието на организации на производителите. Новата обща организация на пазара също включва елементи, целящи да се ограничи дисбалансът в позициите при договаряне между земеделските производители и останалите участници във веригата на доставки на храни в някои сектори (мляко и млечни продукти, зехтин, говеждо и телешко месо, полски култури). През ноември 2015 г. Комисията публикува набор от насоки, които да помогнат на участниците на пазара да прилагат новите правила.

⁴ Например Австрия, Дания, Франция, Германия, Италия и Швеция.

вече имат законодателство⁵, 15 са го въвели през последните пет години⁶. Още няколко разглеждат възможността за законодателство в близко бъдеще⁷, а някои държави членки през последните пет години са доразвили съществуващата по-стара уредба⁸. На следващата фигура е даден преглед на настоящото положение.



През 2015 г. Комисията организира няколко срещи с министри и правоприлагащи органи на държавите членки с цел да се събере подробна информация за съществуващата или планираната регулаторна уредба. Процесът на установяване на факти беше подкрепен с двустранни обсъждания на последващи действия.

Пет основни елемента имат съществено значение, за да може да се приложи ефикасна регулаторна уредба за предотвратяване на НТП. Те са описани в следващите раздели. Държавите членки могат да подхождат към тези пет елемента различно, но явно различните подходи не водят до отрицателни последици за единния пазар⁹. Независимо от общата оценка на регулаторната уредба на национално равнище, която е задоволителна, от изложения по-долу анализ става ясно, че някои държави членки могат да подсилят допълнително своята регулаторна уредба, и се посочват възможности за сътрудничество между държавите членки.

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK.

⁷ Например Полша.

⁸ DE, EL, FR.

⁹ По принцип националната регулаторна уредба се прилага и за трансграничните взаимоотношения.

1) Приложно поле във веригата на доставки

Мерките за предотвратяване на НТП са насочени срещу практики, които се дължат най-вече на икономически дисбаланси. Повечето държави членки са определили ясни критерии за установяване на ситуации, водещи до НТП. Законите в повечето държави членки се прилагат за взаимоотношенията между стопански субекти на всички етапи от веригата на доставки. Някои държави членки прилагат законодателството само за взаимоотношения, в които една от страните е търговец на дребно.¹⁰

Погледнато в перспектива и с оглед на това, че НТП може да възникнат на всеки етап от веригата на доставки, държавите членки, които още не са направили това, следва да обсъдят възможността за въвеждане на законодателство, което да обхваща взаимоотношенията между стопански субекти в цялата верига на доставки на храни. Това е важно, за да се гарантира, че всички по-дребни участници на пазара имат адекватна защита срещу НТП, тъй като много от тях не търгуват пряко с търговците на дребно. Държавите членки следва да гарантират също така, че в обхвата на тяхното законодателство са включени стопански субекти от държави извън ЕС (например първични производители от Африка или Латинска Америка).

2) Основни видове НТП

Държавите членки със законодателство в областта на НТП определят нелоялните практики, с които трябва да се борят, въз основа на своя анализ на положението на пазара и практиките в съответната държава.

В анализа, извършен преди настоящия доклад¹¹, са установени четири основни категории НТП, срещу които следва да бъде насочена ефикасната регулаторна уредба:

- една от страните не трябва неоправдано или несправедливо да прехвърля собствените си разходи или предприемачески рискове на другата страна;
- една от страните не трябва да иска от другата страна предимства или ползи от какъвто и да е вид, без да е извършила услуга, свързана с поисканото предимство или полза;
- една от страните не трябва да прави едностранни промени и/или промени с обратно действие на даден договор, освен ако в договора изрично не е предвидена такава възможност при справедливи условия;
- не трябва да има нелоялно прекратяване на договорните взаимоотношения, нито необоснована заплаха за прекратяване на договорните взаимоотношения.

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

¹¹ Например Зелената книга на Комисията относно НТП и последвалите обществени консултации със заинтересованите страни.

Независимо че държавите членки са избрали различни законодателни подходи и техники в съответствие с правните си традиции, посочените основни видове НТП са до голяма степен включени в приложното поле на всички регулаторни уредби¹².

С цел да се подобри общото разбиране между държавите членки във връзка с това кои конкретни видове бизнес практики следва да се считат за НТП, държавите членки следва да обменят съгласувано и систематично информация и най-добри практики относно своето национално законодателство и опита си в правоприлагането.

3) Гъвкавост или стриктност при определяне на НТП

Държавите членки са избрали различни законодателни подходи за предотвратяване на злоупотребите при икономически дисбаланси. Някои държави членки, като Германия и Австрия, имат общи правни разпоредби, изискващи за всеки отделен случай¹³ да се прави оценка дали има значителен икономически дисбаланс между двама участници на пазара и дали по-силният участник е злоупотребил със своето положение, за да наложи несправедливи условия на по-слабата страна.

Други държави членки, например Чешката република, Словакия и Унгария, са предпочели да въведат по-подробно законодателство специално за НТП. Някои от тези закони съдържат обширни списъци на практики, считани по принцип за нелоялни и следователно незаконни (черни списъци), при които нелоялността не се оценява конкретно за всеки отделен случай.

Потенциално предимство на първия, по-общ подход е неговата гъвкавост и това, че по този начин може да се установят дисбаланси в цялата верига на доставки, както и различни видове съществуващи или дори нови НТП. Общият подход обаче изисква комплексна оценка на икономическите и договорните обстоятелства във всеки отделен случай. Както показват последните събития в Германия, едно толкова общо законодателство може да се окаже трудно приложимо за националните правоприлагащи органи¹⁴.

Предимството на втория подход, т.е. по-подробно законодателство, специфично за НТП, е, че той не изисква всеостранни, енергоемки разследвания на фактите и правни оценки във всеки отделен случай. При този подход обаче понякога може да се окаже трудно да се вземе предвид икономическият и договорният контекст на отделна клауза или практика, а това може да предизвика загриженост за пропорционалността.

¹² Основните видове НТП са в съответствие и с принципите, установени от Форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на доставки на храни и в рамката за изпълнение на инициативата за веригата на доставки.

¹³ Това може да бъде във връзка с жалба или при разследване по собствена инициатива.

¹⁴ При неотдавнашен случай относно практики на водещото германско дружество за търговия на дребно EDEKA регионален съд в Германия не потвърди решението на германския орган за защита на конкуренцията от 3 юли 2014 г. и неговото тълкуване на националното законодателство относно НТП.

Държавите членки, предпочели общия подход, следва да гарантират, че законите им могат да се приложат на практика, и следва да въведат реалистични изисквания за събирането на доказателства, както и да отделят достатъчно ресурси за дейностите за правоприлагане и ефикасни оценки за всеки отделен случай.

Държавите членки със специфичен за НТП подход следва да разгледат внимателно дали мерките им са пропорционални, както и обхвата и естеството на практиките, включени в приложното поле на тяхното законодателство. За да се гарантира, че специфичният за НТП подход остава пропорционален, държавите членки следва: i) да ограничат принципно забранените НТП до определени основни категории, описани в предходния раздел, и ii) да направят оценка на други, потенциално нелоялни практики въз основа на договорните и икономическите обстоятелства в конкретния случай.

4) Поверителност на жалбите и възможност за разследвания по собствена инициатива

Ефикасната система за правоприлагане трябва да отстрани опасенията на по-слабата страна, че може да застраши търговските си взаимоотношения, ако подаде открито жалба за НТП. Така нареченият „фактор на страха“ може лесно да попречи да се санкционират участници на пазара, налагащи НТП, тъй като компетентните органи имат нужда от достатъчно информация, за да могат да извършат проверка по дадена жалба.

Много държави членки допускат поверително подаване на официални жалби, при което самоличността на жалбоподателя е защитена. Някои допускат колективни жалби, които защитават по-добре самоличността на жалбоподателя, или дават възможност всяка заинтересована страна да подаде жалба. Това означава, че не се налага жалбоподателите да действат лично, а могат например да бъдат представени от сдружение.

Държавите членки са определили различни национални правоприлагащи органи за предотвратяване на НТП. Понякога това е националният орган за защита на конкуренцията, а в други случаи — специален орган, например национално министерство, национална агенция за храните или национална агенция за борба с измамите. Тези органи имат правомощие да започват разследвания по собствена инициатива, когато има достатъчно данни, че дадено дружество прилага НТП, забранени съгласно националното законодателство.

Разследванията по собствена инициатива, започнати от правоприлагащия орган, са друг важен елемент за преодоляване на фактора на страха. По този начин потърпевщата страна при нелоялна практика може да уведоми органа за предполагаеми НТП, наложени от по-силната страна, и това може да доведе до разследване по собствена инициатива, ако правоприлагащият орган счете, че са налице достатъчно основания.

На практика системите за правоприлагане във всички държави членки дават възможност за поверително подаване на жалби и разследвания по собствена инициатива за преодоляване на фактора на страха.

Правоприлагащите органи на държавите членки следва редовно да съгласуват и обменят информация и най-добри практики с цел да се подобри принудителното прилагане на мерки за борба с НТП и по-ефикасно да се предотвратят потенциални трансгранични НТП.

5) Възпиращ ефект

Мерките за борба с НТП трябва да действат като реално възпиращо средство. До каква степен те имат възпиращ ефект, се определя от вероятността нелоялните практики да бъдат разследвани от правоприлагащ орган и от величината на възможните санкции или глоби.

Честота на принудителното изпълнение

Действителният брой на разследванията по твърдения за нелоялни търговски практики се различава значително в държавите членки. Наблюдават се три почти равни на брой групи: около една трета от държавите членки с публично правоприлагане не са имали такива случаи през последните няколко години¹⁵; друга група са разследвали само малко на брой случаи¹⁶, а останалите са проверявали десетки или дори повече¹⁷. До известна степен това може да се обясни с различната видимост на проблема в отделните държави членки.

Различията в подхода за принудително изпълнение на мерки за борба срещу НТП също имат значение — някои правоприлагащи органи се стремят да решават такива конфликти с въздействие на пазарно ниво, а усилията на други са насочени към решаване на отделни спорове. Поради това простото съпоставяне на годишния брой разследвания няма да даде точна представа за ефективността на системата за принудително изпълнение. Дори едно-единствено широко разгласено и мащабно разследване на пазарно ниво може да има възпиращ ефект. Все пак държавите членки, в които няма по-нови случаи, следва да направят преглед на положението в своята държава.

Глоби и други санкции

Повечето държави членки са въвели глоби за дружествата, прилагащи НТП в нарушение на националното законодателство. В по-голямата част от тях има максимален размер на глобите в абсолютно изражение, но в някои държави глобите се изчисляват като процент от годишния оборот на дружеството, приложило НТП срещу по-слабия си бизнес партньор. Този процент варира от 0,05 % в един случай до 10 % от оборота в няколко други държави членки.

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.

Санкцията може да бъде и създаване на лош имидж, например като се публикува наименованието на дружеството, чиято вина е била потвърдена. За да имат реален възпиращ ефект, санкциите следва да са достатъчно големи, за да натежат над евентуалната печалба от налагането на НТП (макар да е трудно количественото ѝ изражение) и да въздействат върху поведението на дружествата. Те следва обаче да бъдат и пропорционални на тежестта на постъпката и на потенциалните вреди за потърпевщата страна (страни).

3. ДОБРОВОЛНА ИНИЦИАТИВА ЗА ВЕРИГАТА НА ДОСТАВКИ И НЕЙНИТЕ НАЦИОНАЛНИ ПЛАТФОРМИ

3.1. Предистория

Инициативата за веригата на доставки (ИВД) беше разработена в рамките на създадения от Комисията Форум на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на доставки на храни¹⁸. Инициативата си поставя за цел да осигури по-справедливи условия в търговските отношения по цялата верига на доставки на храни. С оглед на това през ноември 2011 г. всички представители на пазара, участващи в работната група на форума по проблемите на НТП, в това число представителите на земеделските производители, договориха принципи на добрите практики във вертикалните взаимоотношения по веригата на доставки на храни¹⁹. Въпреки значителните усилия на всички заинтересовани страни обаче участниците във веригата на доставки на храни не можаха да се споразумеят за механизъм за доброволно правоприлагане, тъй като според земеделските производители и месопреработвателите този механизъм не решава въпросите с поверителността на жалбоподателя (фактора на страха) и санкциите.

През септември 2013 г. беше създадена доброволна рамка за прилагане на принципите на добрите практики.²⁰ Дружествата могат да се включат в ИВД, ако спазват тези принципи. В рамките на ИВД споровете между участниците могат да се решават чрез медиация или арбитраж. ИВД поставя ударението върху организационните изисквания на ниво дружество за предотвратяване на НТП, включително обучение на персонала и участие в механизми за решаване на спорове. Нарушаването на тези организационни изисквания може да доведе до изключване на съответното дружество от ИВД. ИВД не предвижда обаче друг вид санкции. Членовете на ИВД трябва да гарантират, че по-слабите страни, които използват механизмите за решаване на спорове, не са обект на ответни търговски мерки.

ИВД се ръководи от управителна група, в която са представени търговците на дребно и доставчиците във веригата на доставки на храни. Представителите на земеделските производители решиха да не участват в ИВД, тъй като според тях тя не гарантира

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>.

²⁰ <http://www.supplychaininitiative.eu>.

достатъчна поверителност на подалите жалби страни и не предвижда независими разследвания и санкции.

Към настоящия момент — малко повече от две години след създаването на ИВД, в нея са регистрирани 328 групи и дружества на търговци на дребно, търговци на едро и производители, които представляват 1155 дружества от всички държави в ЕС. Национални платформи на ИВД са създадени или са в процес на създаване в Белгия, Финландия, Германия и Нидерландия (за повече подробности относно националните инициативи вж. 3.2.3).

3.2. Оценка на въздействието на доброволните инициативи

Комисията сключи договор с външно изследователско дружество за оценка на ИВД и нейните национални платформи. Извършеното от него проучване се основава главно на анкета между участниците на пазара във веригата на доставки на храни. При анкетата бяха получени над 1000 отговора както от членове на ИВД и нейните национални платформи, така и от респонденти, които не са членове. В проучването се установява, че все още е твърде рано да се направи оценка на пълното въздействие на инициативите, тъй като те са създадени само през последните две-три години, с изключение на инициативата в Белгия, която е от 2010 г. В следващите раздели от настоящия доклад са взети под внимание основните констатации от проучването.

3.2.1. Оценка на ИВД

Участието в ИВД значително се е увеличило през двете години след нейното създаване. МСП обаче, и по-специално земеделските производители, са все още твърде слабо представени. До известна степен това може би се дължи на ограничената осведоменост относно ИВД във всички държави членки, преди всичко сред земеделските производители и МСП. Както се посочва по-горе, слабата осведоменост сред земеделските производители може да се дължи на липса на подкрепа за инициативата от страна на техните представители, които се безпокоят от това, че няма запазване на поверителност и независимост в рамките на инициативата. Проучването сред участниците на пазара установи рязък контраст в осведомеността относно ИВД²¹: само 11 % от земеделските производители и 15 % от търговците на едро, отговорили на анкетата, са чували за ИВД в сравнение с 48 % от търговците на дребно. МСП (13 %) са далеч по-слабо осведомени, отколкото по-големите предприятия (43 %). Разходите на МСП за членство в инициативата не са големи и явно не са възпиращ фактор.

ИВД се ползва с голямо доверие сред дружествата, които са информирани за инициативата. Общо 72 % от респондентите, които знаят за ИВД, заявяват, че имат доста голямо или много голямо доверие в нея. Доверието сред представителите на селското стопанство, промишленото производство и търговията на едро обаче е по-малко (63 %), отколкото при търговците на дребно (96 %). Някои външни

²¹ Членовете на ИВД са непропорционално широко представени в проучването. Това означава, че представените тук числени данни за осведомеността надценяват фактическата степен на осведоменост относно ИВД сред участниците на пазара.

заинтересовани страни са изразили съмнения, по-конкретно във връзка с управленската структура на ИВД. Фактът, че членовете на управителната група са представители на групи от заинтересовани страни, може да се разглежда като обстоятелство, ограничаващо тяхната безпристрастност.

Прозрачността на ИВД се оценява по принцип високо от стопанските субекти, които знаят за инициативата, и по-специално от нейните членове. Става въпрос за информация относно процеса и изискванията за присъединяване към инициативата, процедурните правила и разрастването на членската база. По принцип информацията е ясно и ефективно представена на уебсайта на ИВД. Системата на ИВД за вътрешен мониторинг се основава главно на годишни анкети на членовете. Този подход е икономически ефективен, но не дава възможност за проверки на място, нито за действително изпълнение на задълженията, поети от членуващите дружества, за систематично проследяване на процеса. Освен това информацията относно двустранните спорове и начините за тяхното решаване в рамките на ИВД се основава на отговорите при анкетите и следователно може да е непълна.

Проучването потвърди, че ИВД може да се приложи във всяка точка от веригата на доставки на храни. То показва също така, че страните, които заявяват, че са обект на НТП, често не започват съдебна процедура, нито правят опит за арбитраж или медиация поради опасения да не застрашат търговските си взаимоотношения с по-силния си търговски партньор. Въз основа на това външното проучване установи следните силни и слаби страни във връзка с ефективността на ИВД за борба с НТП:

Силни страни:

- ИВД насърчава културна промяна относно НТП във веригата на доставки на храни.
- Възможностите за решаване на спорове в рамките на ИВД предлагат по принцип по-бърза и по-евтина алтернатива на всякакви съдебни действия.
- ИВД е общеевропейска инициатива, така че може да улесни борбата с трансгранични нелоялни практики.

Слаби страни:

- Според някои стопански субекти ИВД няма достатъчно ефективни мерки за възпиране на НТП.
- ИВД не дава възможност за поверително подаване на индивидуални жалби от потенциални жертви на НТП, нито за разследвания по собствена инициатива от независим орган.
- През първите две години от създаването на ИВД осигурените възможности за решаване на спорове са били използвани само в ограничена степен.²²

²² При първата годишна анкета в рамките на ИВД е съобщено само за една подадена жалба и 39 получени жалби (от 6 различни дружества). При втората годишна анкета е съобщено за три подадени жалби и 39 получени жалби (от 8 различни дружества)

Проучването предостави допълнителна информация относно опита на стопанските субекти след стартирането на ИВД. При анкетата 73 % от респондентите твърдят, че положението с НТП не се е променило съществено от 2013 г. насам. В тази група са включени обаче и респондентите, които са заявили, че изобщо не са били обект на НТП през последните пет години (53 % от всички респонденти). Повечето респонденти, заявили, че са били обект на НТП през последните пет години, считат, че положението по-скоро се е подобрило (21 %), отколкото влошило (6 %). Делът на респондентите, според които положението се е подобрило, е по-голям при търговците на дребно и по-малък при земеделските производители, но във всички сектори повече респонденти смятат, че положението се е подобрило, отколкото — влошило. Във всички сектори за членовете на ИВД е значително по-вероятно да заявят, че положението се е подобрило (56 %), отколкото за респондентите, които не са членове (15 %).

В заключение може да се каже, че са налице първи признаци, че ИВД е започнала да предизвиква културна промяна във веригата на доставки на храни, потенциално повишавайки по този начин лоялността в търговските отношения. Все още е твърде рано за категорична оценка дали ИВД ефикасно е допринесла за отстраняване или намаляване на НТП. Въпреки това анализът установи някои възможни начини за оптимизиране на инициативата, които са описани в следващия раздел.

3.2.2. *Как да се подобри ИВД*

Въз основа на гореизложените констатации и предходната работа във Форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на доставки на храни Комисията предлага да се започне диалог със заинтересованите страни относно начините за подобряване на ИВД и разширяване на участието в нея по цялата верига на доставки на храни (включително сред първичните производители). Следва да се осъществят следните действия:

- да се активизират усилията за популяризиране на ИВД, по-специално сред МСП;
- да се осигури безпристрастност на управленската структура, например чрез независим председател, който не е свързан с конкретна група заинтересовани страни;
- да се даде възможност на страни, които твърдят, че са потърпевши от НТП, да подават поверително жалба; да се определи независим орган с правомощие да извършва разследвания и да налага санкции;
- да се въведат по-ефикасни вътрешни процедури за проверка на това дали отделните стопански субекти спазват поетите от тях процедурни задължения, и за наблюдение по поверителен начин на честотата и резултатите от двустранните спорове.

3.2.3. *Национални платформи на ИВД*

В рамките на ИВД са разработени насоки за създаване на т.нар. национални платформи. В обхвата на насоките са застъпени съставът, процедурните правила и дейностите на националните инициативи за повишаване на осведомеността. На тази база може да

започне процес на взаимно признаване между ИВД и дадена национална инициатива за официално създаване на платформа. До момента такива платформи са създадени в Белгия, Нидерландия и Финландия. В Германия сдружения на заинтересовани страни по цялата верига на доставки на храни, включително представители на земеделските производители, предвиждат създаването на подобна платформа.

Според резултатите от външното проучване осведомеността относно ИВД е по-голяма в тези държави, отколкото в останалата част на Европа. Освен това там, където има създадена национална платформа, осведомеността за нея не е по-голяма от осведомеността за ИВД. Има също данни, че както общоевропейските принципи на добра практика, така и ИВД са станали катализатор за създаване на национални платформи.

Белгийската инициатива (създадена през май 2010 г.) предхожда общоевропейската ИВД и поради това е имала повече време да окаже въздействие. През юни 2014 г. тя е призната като национална платформа на ИВД. Като цяло членовете на белгийската платформа и външните наблюдатели са съгласни, че тя е постигнала значителни резултати. Подкрепата от заинтересованите страни на всички равнища на веригата на доставки на храни, включително сред земеделските производители, очевидно е допринесла за по-голямата ефективност на платформата. При липсата на национално законодателство относно НТП платформата предлага на стопанските субекти в Белгия определена степен на защита от НТП. Това е една от основните причини тя да се смята за ефективна.

Нидерландската платформа стартира официално едновременно с ИВД. В нея участват представители на нидерландските земеделски производители. Платформата е разработена в рамките на национален пилотен проект на базата на общоевропейската ИВД. Съгласно първоначалния план пилотният проект трябваше да продължи една година, но беше удължен с още една година, за да има повече време да постигне резултати.

Финландската платформа стартира през януари 2014 г. и е имала малко време да окаже въздействие. Първоначално в нея членуват заинтересованите страни по цялата верига на доставки, включително земеделските производители. През септември 2015 г. обаче националният съюз на земеделските производители се оттегли с довода, че през първата година и половина от нейното съществуване за разглеждане не е бил поставен нито един случай, поради което според съюза инициативата не е ефикасен инструмент да се осигури по-добре функционираща, балансирана верига на доставки на храни. Това неблагоприятно развитие едва ли ще спомогне платформата да постигне по-осезаеми резултати в близко бъдеще.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

В съобщението на Комисията от юли 2014 г. се предлага съчетание от доброволни инициативи и регулаторни мерки за борба с НТП. В това отношение има значителен напредък през последните няколко години.

Доброволни инициативи: Общоевропейската инициатива за веригата на доставки стартира и отчита значително участие. Това насърчи обсъждането на най-добрите практики и НТП от страна на стопанските субекти и сложи началото на културна промяна във веригата на доставки на храни. В рамките на общоевропейската инициатива бяха създадени няколко национални платформи, което е още един положителен сигнал. Според констатациите в настоящия доклад доброволните инициативи очевидно работят по-добре в някои държави, отколкото в други. Инициативата на Белгия е пример, при който доброволната платформа се оказва ефикасен подход за борба с НТП, и това означава, че регулаторна система не изглежда необходима. В други държави, например в Обединеното кралство, доброволните инициативи не са толкова успешни, което потвърди необходимостта от регулаторни мерки и ефективно независимо правоприлагане.

Регулаторна уредба: Фактът, че голямото мнозинство от държавите членки са въвели регулаторни мерки и публични системи за правоприлагане, е много важна тенденция. Някои държави членки са отишли по-напред от други, но почти всички въведени системи за правоприлагане надхвърлят обхвата на обичайните средства за съдебна защита, отстранявайки по този начин „фактора на страха“ при потенциалните жертви на НТП. Ето защо, като се вземат предвид положителните развития в някои части от веригата на доставки на храни и тъй като различни подходи са успели да се справят ефикасно с НТП, Комисията не счита, че евентуален специфичен регулаторен подход на равнището на ЕС би имал добавена стойност на този етап. Комисията обаче отчита, че тъй като в много държави членки законодателството е въведено съвсем отскоро, резултатите трябва да се следят отблизо и да бъдат отново преценени, ако е необходимо.

Белгия и Нидерландия нямат регулаторна рамка, а са предпочели да въведат национална доброволна платформа. За останалите малко на брой държави членки без законодателство в областта на НТП може да е от полза да последват техния пример и да обсъдят възможността поне за национална доброволна платформа.

Що се отнася до доброволните инициативи, Комисията достигна до заключението, че ИВД има вече някои постижения, но все още има потенциал за усъвършенстване. За да се повиши надеждността и ефективността на инициативата за борба с НТП, Комисията предлага начините за подобряване на ИВД да се обсъдят със заинтересованите страни в рамките на Форума на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата за доставка на храни. Целта е да се повиши осведомеността относно ИВД, по-специално сред МСП, да се гарантира безпристрастността на управленската структура на ИВД, да се предостави възможност страните, които твърдят, че са жертва на НТП, да подават поверително жалби и да се дадат правомощия за разследване и санкциониране от независими органи.

Комисията ще продължи да наблюдава отблизо положението както с доброволната, така и с регулаторната уредба. Форумът на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата за доставка на храни при Комисията ще продължи

диалога със стопанските субекти, държавите членки и други заинтересовани страни за насърчаване на добрите практики, създаване на национални платформи и по-специално, за разширяване на ИВД. Във всички случаи преди края на своя мандат Комисията ще извърши отново оценка на потенциалната добавена стойност на евентуална мярка на ЕС за борба с НТП с оглед на новите развития или липса на такива.