

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě

KOM(2009) 591 v konečném znění

(2011/C 48/25)

Zpravodaj: **pan NARRO**

Spoluzpravodaj: **pan KAPUVÁRI**

Dne 28. října 2009, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, se Komise rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě

KOM(2009) 591 v konečném znění.

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 31. srpna 2010.

Na 465. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 15. a 16. září 2010 (jednání dne 15. září 2010), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 121 hlasy pro a 5 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Zprávy a sdělení vypracované během posledních několika let Evropskou komisí představují analýzu, která odhaluje slabé a nefunkční stránky fungování hodnotového řetězce. Problémy, jako je kolísání cen, spekulace, prodej pod výrobní cenou, nedostatečná transparentnost, rozšíření nekalých praktik a praktik narušujících hospodářskou soutěž nebo nerovnováha vyjednávací síly zainteresovaných stran, mají vliv na budoucnost celého potravinářského průmyslu a ohrožují přežití takzvaného „evropského zemědělského modelu“.

1.2 Komise ve svém sdělení Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě správně identifikuje prioritní oblasti činnosti. EHSV však lituje, jak pomalu jsou návrhy přijímány, a vyzývá Komisi, aby rozhodování v rámci této oblasti, jež vyžaduje okamžitou, konkrétní a hmatatelnou činnost, urychlila. Obnovená skupina na vysoké úrovni pro konkurenceschopnost zemědělsko-potravinářského průmyslu by měla co nejdříve znovu zahájit svou činnost a přeměnit se na pilíř nově se rodících zemědělsko-potravinářských politik.

1.3 Úspěch bude do velké míry záviset na tom, jak se zapojí Evropská komise, členské státy a všechny subjekty řetězce. V této oblasti, v níž existují výrazné rozdíly mezi vnitrostátními trhy a různými produkty, je nezbytné vzájemně spolupracovat koordinovaným způsobem. Evropská unie musí rozhodně vést

úsilí v této oblasti a prosazovat jak přizpůsobení nástrojů, jež jsou k dispozici, tak nová opatření, jež usnadní vyváženější rozvoj potravinového řetězce a zvýšení konkurenceschopnosti.

1.4 Z přezkumu iniciativ dosud vyvíjených v oblasti potravinového řetězce vyplývá omezená účinnost samoregulace a dobrovolných dohod. EHSV podporuje rozvoj dobrovolných mechanismů, konstatuje však, že bez účinných kontrolních orgánů a sankcí nebude možné učinit přítrž jejich systematickému nedodržování ze strany nejlivnějších článků řetězce.

1.5 Změny v jednání hospodářských subjektů musí doplnit regulace trhů, která položí základy nové orientace zemědělsko-potravinářského odvětví. S cílem podpořit transparentnost systému je třeba posílit smluvní praxi a na úrovni odvětví prozkoumat možnost stanovení závazných ustanovení nebo povinného uzavírání písemných smluv. Mnohé z cílů stanovených Komisí ve sdělení bude možné dosáhnout pouze pomocí přiměřeného a vhodného legislativního opatření.

1.6 Pokud jde o otázku kodexů správné praxe, měla by se EU inspirovat iniciativami na vnitrostátní úrovni a připravit účinný mechanismus kontroly a sankcí formou zřízení evropského veřejného ochránce práv. Vedle prvků, z nichž by se měl skládat kodex správné praxe, je zásadní zajistit jeho účinnost a míru jeho plnění.

1.7 Vnitrostátní i unijní právo hospodářské soutěže musí být podstatně přizpůsobeno tak, aby umožnilo pevnou organizaci odvětví, zajistilo pružné fungování zásobovacích řetězců a poskytlo právní jistotu provozovatelům, a to v zájmu spotřebitelů. Závěry skupiny na vysoké úrovni pro odvětví mléka⁽¹⁾ a závěry španělského předsednictví související se sdělením o potravinovém řetězci⁽²⁾ odpovídají návrhům EHSV na zvýšení pružnosti při uplatňování práva hospodářské soutěže se zřetelem na specifika zemědělství.

1.8 EHSV zjistil, že existuje silná koncentrace poptávky, zejména ve velkých maloobchodních řetězcích, jež je v rozporu s roztržštěným charakterem nabídky a ovlivňuje řádné fungování hodnotového řetězce. Rozvoj a posílení úlohy mezioborových organizací může přispět ke zmírnění nedostatečné organizace výrobního sektoru. Vzhledem k této výzvě je třeba započít hluboké úvahy, a to nikoliv o rozsahu organizací producentů, nýbrž o tom, jak tyto organizace přeměnit v účinné nástroje pro komercializaci v rukou zemědělců. Organizace producentů nemohou být jediným platným nástrojem zlepšení organizace hospodářského života na straně zemědělské nabídky.

1.9 EHSV naléhá na Komisi, aby nezaměřovala svoje úvahy pouze na to, jak koncentrovat nabídku, a činila rozhodné kroky na straně poptávky – kontrolovala zneužívání dominantního postavení a určité nekalé, hospodářskou soutěž narušující praktiky, které často stojí mimo účinnou kontrolu ze strany státních a unijních orgánů.

1.10 Evropští spotřebitelé potřebují adekvátní, předvídatelné a stabilní ceny a cenové struktury. Opatření navrhovaná ve sdělení by mohla fungovat efektivněji, pokud budou široce propagována a zamezí se zkresení výběru spotřebitele. Střediska pro sledování cen by byla užitečnými nástroji pouze tehdy, pokud by namísto pouhého konstatování o cenách mohla rychle reagovat na možná narušení jejich vývoje.

2. Shrnutí sdělení Komise

2.1 Evropská komise uznává významnou roli potravinového řetězce – zemědělců, potravinářského průmyslu a distribučního odvětví – pro evropskou ekonomiku⁽³⁾. Sledovat fungování potravinového řetězce se stalo jednou z politických priorit agendy Unie. Zveřejnění sdělení Lepší fungování potravinového řetězce v Evropě je důsledkem legitimních obav evropského

zákonodárce, cílem sdělení je navrhnout konkrétní opatření na vnitrostátní a unijní úrovni, která by přispěla ke zlepšení situace potravinového řetězce.

2.2 Ve sdělení je uveden soubor konkrétních návrhů ke všem třem výzvám pro potravinový řetězec, o nichž se ve sdělení mluví. Za účelem podpory udržitelných vztahů chce Komise bojovat proti nekalým praktikám a dohlížet na otázky související s oblastí hospodářské soutěže. Prostřednictvím boje proti spekulacím a zavedením evropského nástroje pro dohled na ceny potravin má být řešena trvale prioritní otázka zvýšení transparentnosti v potravinovém řetězci. Komise chce za účelem podpory konkurenceschopnosti také přezkoumat označování a environmentální normy, omezit praxi územního zásobování a posílit vyjednávací pozici zemědělců prostřednictvím takových nástrojů, jako jsou organizace zemědělských producentů.

2.3 Komise by v listopadu 2010 měla vydat navazující zprávu o míře uplatňování hlavních navržených opatření, která bude doplněna novým sdělením o sledování maloobchodních trhů. Komise se také rozhodla prodloužit mandát skupiny na vysoké úrovni pro konkurenceschopnost zemědělsko-potravinářského průmyslu, rozšířit její složení a učinit z ní skutečné debatní fórum o zásobovacím potravinovém řetězci.

3. Obecné připomínky

3.1 EU v posledních letech tímto sdělením a jinými iniciativami jasně ukázala, že situace v potravinářském odvětví se stala jednou z priorit její politické agendy. Volatilita cen a nerovnováha sil v rámci řetězce měly negativní vliv na spotřebitele a výrobní odvětví. Navzdory početným analýzám a návrhům z minulých let je situace i nadále ovlivňována četnými narušeními, která vážně zpochybňují kýženou udržitelnost evropského zemědělského modelu.

3.2 Kromě zajištění přiměřené dodávky potravin je i kvalita otázkou strategického významu; proto je nutné přiměřeným způsobem chránit produkty, jež nesou označení kvality. Problémy v účinnosti potravinového řetězce mohou vést k omezenému výběru produktů na jednotném trhu, což by znamenalo ohrožení evropského zemědělského modelu. Ačkoli Komise poukázala v řadě dokumentů na protiklady ve fungování potravinového řetězce v Evropské unii, ve sdělení se to nikde neuvádí.

(1) Závěry skupiny na vysoké úrovni pro odvětví mléka přijaté dne 15. června 2010.

(2) Závěry předsednictví přijaté většinou v Radě ministrů ve složení pro zemědělství dne 29. března 2010.

(3) Zemědělsko-potravinářské odvětví vytváří 7 % pracovních míst a 5 % evropské přidané hodnoty.

3.3 Nerovnováha v evropském potravinovém řetězci také vážně ohrožuje zájmy evropských občanů. Rozdíly v cenách surovin a v cenách spotřebního zboží vedly k nerealistickým cenovým strukturám, které ohrožují dlouhodobé perspektivy všech článků hodnotového řetězce a celkového hospodářského a sociálního pořádku EU. Odvětví maloobchodu je velmi koncentrované a dobře organizované a drží ceny potravin pod neustálým tlakem. Velké potravinové řetězce si to mohou dovolit, neboť jejich míra zisku díky jistým obchodním praktikám nepochází pouze od spotřebitelů, ale také od dodavatelů, jak se ukázalo při prudkém nárůstu zemědělských cen v roce 2007 a 2008. Obchodní politiky založené na metodě dvojité marže způsobují spotřebitelům a dodavatelům velké problémy.

3.4 Rostoucí napětí ve vztazích mezi aktéry potravinového řetězce vede k rozdílné hospodářské dynamice, která je negativní zejména v oblasti zemědělství, které v rámci obecné hluboké ekonomické krize prochází bezprecedentní krizí.

3.5 EHSV a Komise se opět shodly na prioritních oblastech činnosti a na naléhavé nutnosti vytvořit nové konkrétní opatření a nástroje, které zlepší fungování potravinového řetězce v Evropě. Je nutné provést zásadní změny, které umožní novou orientaci. Aby bylo možné úspěšně řešit zásadní výzvy zemědělsko-potravinářského odvětví, zasazuje se EHSV za další diverzifikaci výroby, snížení nákladů prostřednictvím rozšíření podniků a za lepší strategie uvádění na trh.

3.6 EHSV souhlasí – v souladu se svou nedávnou prací v oblasti zemědělství – s hlavními závěry skupiny na vysoké úrovni pro konkurenceschopnost zemědělsko-potravinářského průmyslu (4):

„Rozhodující otázka, kdo dostane jaký podíl na hodnotovém řetězci, se řídí – zcela ve smyslu liberálního trhu – pouze trhem. To je dost znepokojivé především pro ty zemědělce, kteří při často vyšších jednotkových nákladech nezřídka čelí stále více klesajícím výrobním cenám, a musí na to často reagovat opatřeními, která jsou v rozporu s cíli evropského modelu zemědělství. Jelikož v EU-27 pouze 15 obchodních řetězců kontroluje 77 % trhu s potravinami, zasazuje se EHSV za to, aby bylo, podobně jako svého času v USA, přezkoumáno, zda jsou právní předpisy o hospodářské soutěži dostatečné k tomu, aby zabránily strukturám s dominantním postavením na trhu a pochybným smluvním praktikám. Důležité je, aby do tohoto přezkumu byly zapojeny veškeré skupiny, kterých se to týká.“

3.7 Úspěch všech těchto iniciativ závisí z velké míry na intenzitě zapojení Evropské komise, členských států a všech aktérů potravinového řetězce. Je nezbytné koordinovat úsilí

různých instancí a přezkoumat uplatňování práva hospodářské soutěže. Většina opatření navržených Evropskou komisí byla již prováděna na vnitrostátní úrovni (5). Z tohoto důvodu by se mělo analyzovat, jak se ke stejné problematice přistupovalo z různých vnitrostátních pohledů, jakož i závěrečný výsledek mnoha iniciativ prováděných členskými státy, který je často nepodstatný. Tak je tomu například u zřízení střediska pro sledování cen či zavádění kodexů správné praxe, které nebyly s to omezit zneužívání, jelikož neměly účinné nástroje pro kontrolu a uplatňování.

3.8 Sdělení se obecně věnuje některým aspektům potravinového řetězce, které byly podrobně analyzovány na vnitrostátní či odvětvové úrovni. Úsilí Francie o obnovení rovnováhy potravinového řetězce posloužilo ostatním členským státům EU jako příklad. Francouzský zákon týkající se modernizace zemědělství přesahuje rozsah sdělení tím, že stanoví závazný smluvní rámec pro objem a ceny, vyžaduje přijetí povinných klauzulí, rozšiřuje úlohy mezioborových organizací a stanovuje systém mediací a sankcí pro řešení případných konfliktů.

3.9 Na odvětvové úrovni označila Komise odvětví mléčných produktů jako případ, v němž je naléhavě nutné jednat. Z tohoto důvodu překročila skupina na vysoké úrovni pro odvětví mléka, vytvořená v říjnu 2009, ve svých úvahách rozsah sdělení a zaměřila se na stanovení modelu rámcové smlouvy, možnosti rozvoje mezioborových organizací a organizací výrobců a na zavádění termínového trhu v odvětví mléčných produktů. Vzhledem k vysokému množství iniciativ na unijní, vnitrostátní a odvětvové úrovni zdůrazňuje EHSV, který si je vědom složitosti a rozsahu těchto otázek, nutnost vytvořit solidní evropský základní rámec, podporuje výměnu zkušeností a žádá odpovědné orgány o větší koordinaci.

3.10 EHSV již několikrát poukázal na to, že právní předpisy musejí být přizpůsobeny současné situaci v potravinovém řetězci. Zásadní změny, jimiž musí projít vnitrostátní a unijní právní předpisy, musí být doprovázeny zřízením nového rámce pro vztahy uvnitř řetězce, který usnadní spolupráci, transparentnost a spravedlivé rozdělení zisků v celém hodnotovém řetězci. Samoregulace odvětví musí být podpořena současně se zavedením závazných nástrojů. Účinné uplatňování systému znamená, že musí být rozhodně podpořena transparentnost, jež vyžaduje kontrolní mechanismy, které zajistí plnění dobrovolných dohod, jež případně mezi sebou uzavřou různé články řetězce.

(5) V tomto smyslu sehrálo Španělsko roli průkopníka, když zavedlo středisko pro sledování cen potravin. Francie rozšířila reflexi o povinných smlouvách a Spojené království zvolilo možnost veřejného ochránce práv, který kontroluje dodržování kodexů správné praxe.

(4) Reforma SZP v roce 2013, Úř. věst. C 354, 28.12.2010, s. 35.

3.11 Komise předložila ve sdělení a v průvodních pracovních dokumentech správnou analýzu volatility cen. Bylo by však nutné kriticky přezkoumat, do jaké míry poslední změny SZP v rámci kontroly stavu ovlivnily rovnováhu potravinového řetězce. Zrušení nástrojů regulace zemědělských trhů (kvóty, zásahy, skladování) mělo negativní dopad na volatilitu cen a na řízení trhu, což by v analýze výkonných orgánů Unie mělo být zohledněno.

4. Konkrétní připomínky

4.1 Podpora udržitelných a tržně založených vztahů

4.1.1 Komise ve své analýze zjistila, že existuje asymetrie mezi různými články řetězce. Tato nerovnováha se projevuje v nekalých obchodních postupech a v postupech, jež jsou v rozporu s hospodářskou soutěží. Nerovnováha je ještě větší u produktů rychle podléhajících zkáze, u nichž je menší prostor k vyjednávání. EHSV souhlasí s přístupem vyjádřeným ve sdělení posílit smluvní praxi vycházející ze společných předpisů stanovených na evropské úrovni. Ačkoli by smlouvy mohly být vytvářeny dobrovolně, měly by být přezkoumány případy, v nichž by mohla být právně stanovena povinnost předložit smlouvu, jakož i určité smluvní klauzule.

4.1.2 Komise by měla každopádně zabránit, aby obchodní transakce zemědělských produktů probíhaly bez dokladů o provedené transakci, s cílem odstranit tak běžné a škodlivé postupy, jako je např. prodej řízený konečným výsledkem, při němž je cena zaplacená zemědělci vytvářena zpětně v závislosti na prodejní ceně získané od prostředníka. EHSV se domnívá, že kromě smluvních úprav je třeba vytvořit kodex správné praxe⁽⁶⁾ a monitorovací výbor, který bude kontrolovat jeho dodržování. Tento kodex správné obchodní praxe by měl zaručit kvalitu vyjednávání mezi všemi články hodnotového řetězce ve prospěch spotřebitele. Evropský zákonodárce musí ukončit prodej se ztrátou jako běžnou strategii pro přilákání zákazníka a analyzovat dopad posilování prodejních značek na hospodářskou soutěž, na volbu zákazníka a na zhodnocení kvalitních produktů pocházejících z EU.

4.1.3 Provádění předpisů hospodářské soutěže vykazuje na úrovni jednotlivých států velké rozdíly. Ke stejnému opatření mezioborové organizace je přístupováno rozdílně, v závislosti na tom, který příslušný vnitrostátní orgán se otázkou v daném státě zabývá. V mnoha státech existuje tendence penalizovat veškeré snahy výrobního odvětví zaměřené na lepší řízení nabídky. Situace není nová, i přes pokusy o posílení spolupráce s Evropskou sítí pro hospodářskou soutěž se nepodařilo účinně koordinovat činnost příslušných orgánů.

4.1.4 EHSV se zasazuje o nový model vztahu mezi spotřebitelem a výrobcem, který by upřednostňoval místní trhy (možnost zavést minimální povinné kvóty) a odstranil zprostředkovatele prostřednictvím krátkých cyklů či produktů s nulovými „potravinovými mílemi“. Evropská komise musí podpořit iniciativy výrobců zaměřené na přiblížení se spotřebiteli s cílem dosáhnout vyšší přidané hodnoty pro jejich produkty a zachovat kulturní složku a regionální identitu potravin.

4.1.5 Přezkum směrnice o opožděných platbách zahájil zajímavou diskuzi na evropské úrovni o tom, zda je vhodné snížit platební lhůtu u zemědělsko-potravinářských produktů. U produktů rychle podléhajících zkáze by bylo vhodné stanovit lhůtu 30 dní od předání zboží zákazníkovi, a ne od vystavení faktury. Kromě přísnější kontroly opožďování plateb je nutné stanovit jednoznačnou definici nekalých praktik a neoprávněných doložek a rovněž účinné nástroje určené pro jejich vymýcení z obchodních vztahů.

4.2 Transparentnost potravinového řetězce

4.2.1 EHSV je toho názoru, že je zásadně nutné, aby ceny byly transparentní⁽⁷⁾. Vytvoření nového unijního nástroje pro kontrolu cen potravin je nutné doplnit novými pravomocemi v oblasti kontroly a sankcí. EHSV se domnívá, že je třeba přejít od kontroly k činnosti, aby příslušné orgány mohly rychle a účinně reagovat při narušení vývoje cen.

4.2.2 EHSV se nedomnívá, že lepší srovnatelnost cen sama o sobě již přinese větší transparentnost potravinového řetězce. Větší transparentnost a předvídatelnost cen jsou pouze jedním z mnoha faktorů, které ovlivňují tendence a postupy vytváření cen.

4.2.3 Chvályhodné snahy Evropské komise harmonizovat a koordinovat různé vnitrostátní nástroje kontroly cen jsou odsouzeny k neúspěchu, pokud nebude následovat sjednocení referenčních základů při promítání cen. Používá se při shromažďování údajů stejný referenční základ? Existují společné vzory pro zřizování a fungování středisek pro sledování cen? Disponuje EU příslušnými orgány, které mohou zasáhnout při zjištění bezdůvodných nesrovnalostí, anomálií či výkyvů v chování cen? Údaje předávané členskými státy Evropské komisi často neodpovídají stejným kritériím. Například u citrusových plodů bylo zjištěno, že údaje, které zveřejňuje Komise jako výrobní ceny, jsou ve skutečnosti ceny při vyskladnění, do nichž se nezahrnují náklady na uvádění na trh. Tyto rozlišnosti údajů mohou zprostředkovat zkreslený pohled na skutečnost, což ztěžuje dosažení cíle transparentnosti.

⁽⁶⁾ Úř. věst. C 175, 28.7.2009.

⁽⁷⁾ Úř. věst. C 128, 18.5.2010, s. 111.

4.2.4 Opatření navrhovaná ve sdělení budou fungovat pouze tehdy, bude-li se o ní vhodně informovat. Vzhledem k nutnosti poskytnout spotřebitelům přesné informace je tato okolnost zásadní. S ohledem na rostoucí koncentraci zemědělsko-potravinářského průmyslu a dodavatelského odvětví je v současné době pověst značky zranitelnější, a to se všemi riziky, které to pro podniky přináší.

4.3 Lepší konkurenceschopnost a integrace potravinového řetězce

4.3.1 Komise v současné době vyvíjí významné úsilí zaměřené na vytvoření jednotného trhu potravinových produktů. Velké rozdíly v cenách mezi jednotlivými státy však přímo souvisí s rozdílnými úrovněmi kupní síly. Nové členské státy (EU-12) nejenže nedosahují úrovně ostatních států, ale rozdíly mezi nimi se nadále prohlubují. Z tohoto důvodu je nutné, aby Evropská komise podpořila nové členské státy za účelem snížení rozdílů a optimalizace řádného fungování jednotného trhu. Nedojde-li ke změně této tendence, ztratí produkty pocházející z EU-15 v nových členských státech postupně podíl na trhu.

4.3.2 Potravinový řetězec se vyznačuje velkou roztržitostí výrobního odvětví a silnou koncentrací velkých maloobchodních řetězců, což s sebou přináší velkou nerovnováhu jejich vztahů. EHSV se domnívá, že mnoho problémů, které ohrožují hladké fungování potravinového řetězce, jsou důsledkem rych-

lejšího, trvalého a koncentrovaného rozvoje podniků na konci řetězce. Evropská komise si je vědoma této problematiky a chce rozvíjet organizace producentů (podobné společné organizaci trhu s ovocem a zeleninou) s cílem snížit roztržitost nabídky; EHSV však zdůrazňuje, že důležité není vytvořit více organizací producentů většího rozsahu, nýbrž zlepšit jejich správu a schopnost uvádění na trh, aby se staly užitečným nástrojem zemědělců. EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby zavedla nová protikrizová a stabilizační opatření, jako např. nástroj zajištění příjmu. Pozitivní zkušenosti z Kanady a Spojených států v této oblasti hovoří ve prospěch zavedení takového opatření v Evropě, jehož legitimitu schválila WTO.

4.3.3 Mezioborové organizace musí být posíleny a prostřednictvím společného akčního rámce se musí stát dynamičtější. Za tímto účelem je zapotřebí evropských právních předpisů, které budou harmonizovat a rozvíjet mezioborové organizace v jednotlivých členských státech v rámci jednotných pravidel tak, aby fungovaly nejen jako pouhé odvětvové organizace zaměřené na obecnou podporu odvětví. Je nezbytně nutné odstranit legislativní překážky, které podkopávají právní jistotu těchto organizací při výkonu jejich práce na stabilizaci trhu, přičemž je nutné poskytnout mezioborovým organizacím více práv pro mezioborové přijímání rozhodnutí, aby tak nepodléhaly svévolným rozhodnutím vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

V Bruselu dne 15. září 2010.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI