



V Bruselu dne 29.1.2016
COM(2016) 32 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v rámci potravinového řetězce

1. Úvod

V červenci 2014 přijala Komise sdělení o boji proti nekalým obchodním praktikám mezi podniky v rámci potravinového řetězce¹. Nekalými obchodními praktikami jsou praktiky, které se výrazně odchyľují od zásad poctivého obchodního styku, jsou v rozporu s dobrou vírou a poctivým jednáním a jsou jednostranně zavedeny jedním obchodním partnerem vůči druhému. Ve sdělení bylo objasněno, proč je tržní struktura potravinového řetězce k nekalým obchodním praktikám obzvláště náchylná, a je v něm popsána újma, kterou mohou nekalé obchodní praktiky způsobit subjektům s nízkou vyjednávací silou. K vyřešení problému souvisejícího s nekalými obchodními praktikami byly ve sdělení hospodářské subjekty v evropském potravinovém řetězci vybídnuty, aby se zapojily do dobrovolných systémů, jež si kladou za cíl podporovat osvědčené postupy a redukovat výskyt nekalých obchodních praktik, a byl v něm zdůrazněn význam účinného a nezávislého prosazování předpisů na vnitrostátní úrovni.

V roce 2015 diskuse zesílila, v neposlední řadě kvůli potížím, s nimiž se potýkali evropští zemědělci a které byly způsobeny poklesem cen u některých zemědělských komodit, zejména mléčných výrobků a vepřového masa. Poptávka po řadě produktů se významně snížila a situaci dále zhoršil ruský zákaz dovozu zemědělských produktů. Současně vzrostla světová produkce, což vedlo k celkové nadměrné nabídce. Ačkoli příčinou nedávného poklesu cen nejsou nekalé obchodní praktiky, nízké ceny měly za následek, že zemědělci jsou citlivější na možné nekalé jednání svých obchodních partnerů. V reakci na problémy, s nimiž se zemědělci potýkají, vydala ministerstva zemědělství sedmi zemí² společné prohlášení, v němž Komisi požádala, aby provedla bližší analýzu nekalých obchodních praktik a navrhla právní předpisy EU k jejich odstranění.

Na krizi v zemědělství reagovala Komise souborem dalekosáhlých opatření. Mnoho těchto opatření se zaměřovalo na odvětví mléčných výrobků, jež je poklesem cen obzvláště dotčeno. Tato zpráva nezahrnuje konkrétní opatření v souvislosti s nekalými obchodními praktikami, která již byla přijata pro jednotlivá odvětví. Bude zřízena pracovní skupina pro zemědělské trhy, jež bude Komisi radit ohledně zvláštních aspektů fungování zemědělských trhů a postavení zemědělců v potravinovém řetězci. Bude také vydávat doporučení a navrhopat příslušné politické iniciativy v této oblasti.

Tato zpráva se soustředí na stávající rámce zabývající se bojem proti nekalým obchodním praktikám. Obsahuje dva prvky: 1. posouzení stávajících regulačních rámců a rámců pro prosazování předpisů v jednotlivých členských státech a 2. posouzení dopadů dobrovolné celounijní iniciativy dodavatelského řetězce (*Supply Chain Initiative*) a národních platform vytvorených v rámci této iniciativy.

Ve zprávě je vyvozen závěr, že v minulých letech se opatření v boji proti nekalým obchodním praktikám významně rozvíjela. Mnoho členských států, zejména těch, v nichž je tato otázka

¹ COM(2014) 472 final.

² Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko.

významnější, zavedlo nedávno legislativní a donucovací opatření, která obecně splňují kritéria pro účinné rámce proti nekalým obchodním praktikám. Právní předpisy zavedlo, nebo tak hodlá učinit v blízké budoucnosti celkem více než dvacet členských států. Ačkoli na posouzení celkového dopadu těchto právních předpisů je ještě příliš brzy, ve zprávě je určena řada konkrétních oblastí, v nichž existuje další prostor ke zlepšení. Co se týká dobrovolné iniciativy dodavatelského řetězce, zpráva uznává její dosavadní přínosy, navrhuje však rovněž řadu možných opatření ke zlepšení s cílem zvýšit důvěryhodnost a účinnost této iniciativy.

2. REGULAČNÍ RÁMCE A RÁMCE PRO PROSAZOVÁNÍ PŘEDPISŮ V ČLENSKÝCH STÁTECH

Neexistují žádné právní předpisy EU, které by se zaměřovaly na nekalé obchodní praktiky mezi podniky v rámci potravinového řetězce³. Právo EU v oblasti hospodářské soutěže se zabývá zneužitím dominantního postavení a praktikami narušujícími hospodářskou soutěž, většina oznámených nekalých obchodních praktik však do oblasti působnosti práva hospodářské soutěže nespadá, jelikož většina účastníků má sice silné, nikoli však dominantní postavení. Některé členské státy rozšířily uplatňování právních předpisů EU na ochranu spotřebitele i na vztahy mezi podniky⁴. To se týká směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách nebo směrnice 93/13/EHS o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách. Praktiky, jimiž se směrnice zabývá, se však většinou liší od praktik projednávaných v této zprávě.

Na vnitrostátní úrovni je situace odlišná, jelikož většina členských států se nekalými obchodními praktikami zabývá prostřednictvím rozmanitých přístupů, přičemž se většinou jedná o regulační přístupy, a některé z nich vycházejí ze samoregulačních iniciativ mezi účastníky trhu. Z hlediska regulace představovalo několik minulých let období významných změn. Z celkem dvaceti členských států, které již mají právní předpisy⁵, zavedlo patnáct členských států tyto předpisy v posledních pěti letech⁶. Několik dalších států může právní předpisy uvážit v blízké budoucnosti⁷ a některé členské státy v minulých pěti letech zdokonalily starší rámce⁸. Níže uvedený obrázek podává přehled o současné situaci.

³ V rámci společné zemědělské politiky (SZP) byla pro určité části potravinového řetězce zavedena zvláštní unijní pravidla, která zahrnují mimo jiné možnost členských států vyžadovat povinné písemné smlouvy mezi zemědělci a zpracovateli nebo distributory s případnou povinností prvních kupujících nabídnout zemědělcům minimální dobu platnosti smlouvy. Reformovaná SZP a společná rybářská politika mimoto posilují postavení producentů v dodavatelském řetězci vůči hospodářským subjektům v navazujících odvětvích, zejména podporou zakládání a rozvoje organizací producentů. Nová společná organizace trhu zahrnuje rovněž prvky, které mají snížit rozdíl ve vyjednávací síle mezi zemědělci a ostatními stranami v potravinovém řetězci v některých vybraných odvětvích (mléko, olivový olej, hovězí a telecí maso, plodiny na orné půdě). V listopadu 2015 zveřejnila Komise soubor pokynů s cílem napomoci účastníkům trhu při uplatňování nových pravidel.

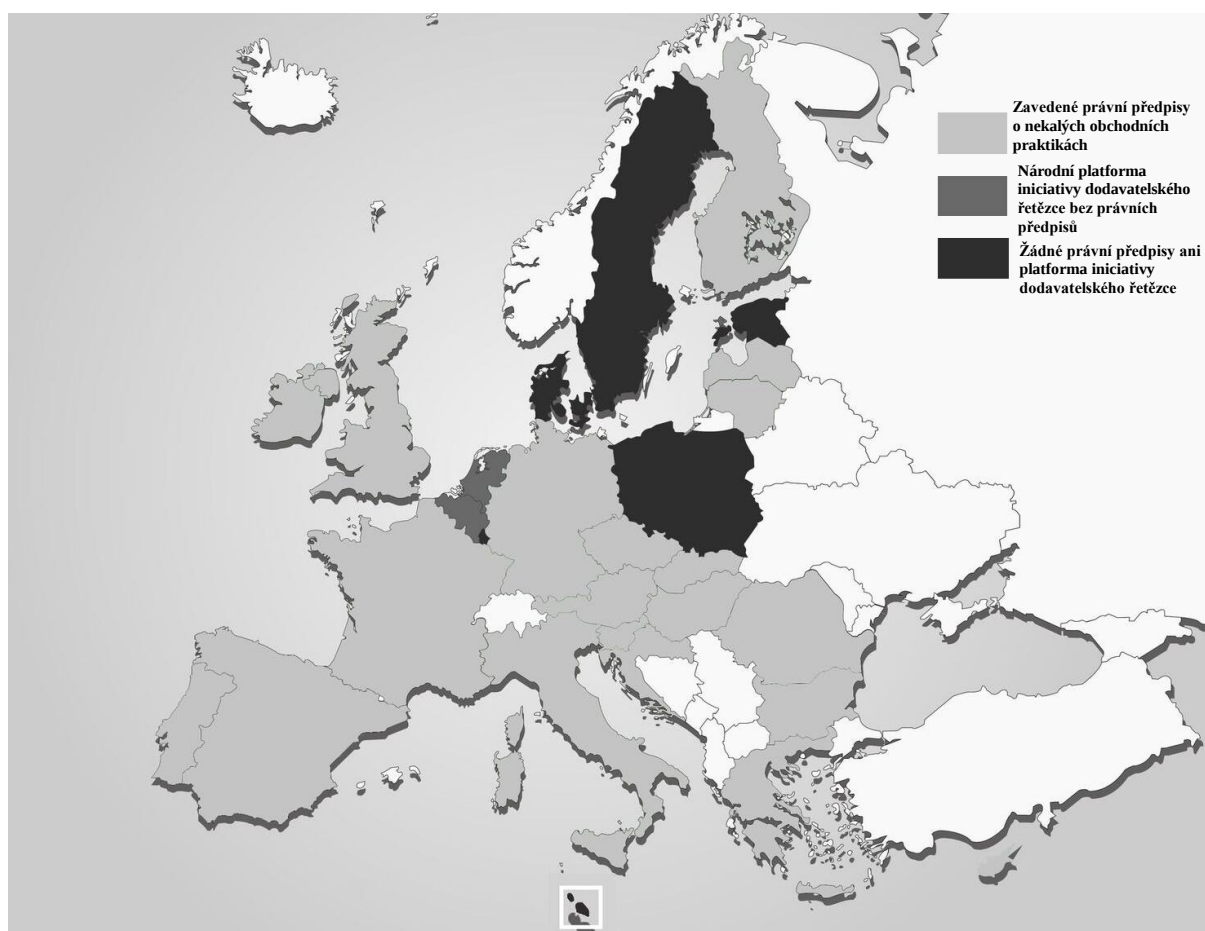
⁴ Například v Rakousku, Dánsku, Francii, Německu, Itálii a Švédsku.

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 Například Polsko.

⁸ DE, EL, FR.



V roce 2015 uspořádala Komise řadu schůzek s ministerstvy a donucovacími orgány členských států, aby získala podrobné informace o existujících nebo plánovaných regulačních rámcích. Proces zjišťování potřebných údajů byl podpořen následnými dvoustrannými diskusemi.

Pro účinné regulační rámce zabývající se nekalými obchodními praktikami je důležitých pět klíčových prvků. Tyto prvky jsou popsány v následujících oddílech. Členské státy se mohou těmito pěti prvky zabývat různě, nezdá se však, že by rozdílné přístupy měly negativní důsledky pro jednotný trh⁹. Bez ohledu na celkové posouzení regulačních rámců na vnitrostátní úrovni, které je uspokojivé, níže uvedená analýza ukazuje, kde by některé členské státy mohly svůj regulační rámec dále posílit, a určuje možnosti spolupráce mezi členskými státy.

1. Pokrytí v dodavatelském řetězci

Opatření proti nekalým obchodním praktikám se zabývají praktikami, které vyplývají především z ekonomické nerovnováhy. Většina členských států stanovila jednoznačná kritéria pro určení situací, které nekalé obchodní praktiky podporují. Ve většině členských států se právní předpisy vztahují na vztahy mezi podniky ve všech fázích dodavatelského řetězce.

⁹ Vnitrostátní regulační rámce se obvykle uplatňují i na přeshraniční vztahy.

Některé členské státy uplatňují právní předpisy pouze na vztahy, v nichž je jednou ze stran maloobchodník¹⁰.

Při pohledu do budoucna by vzhledem k tomu, že se nekalé obchodní praktiky mohou vyskytnout v kterékoli fázi řetězce, měly členské státy, které tak dosud neučinily, uvážit zavedení právních předpisů, jež se vztahují na vztahy mezi podniky v celém potravinovém řetězci. To je důležité k zajištění přiměřené ochrany všech menších účastníků trhu před nekalými obchodními praktikami, jelikož mnoho malých účastníků trhu nejedná přímo s maloobchodníky. Členské státy by měly rovněž zajistit, aby se jejich právní předpisy vztahovaly na hospodářské subjekty ze třetích zemí (např. prvovýrobce z Afriky nebo Latinské Ameriky).

2. Hlavní typy nekalých obchodních praktik

Členské státy, které mají právní předpisy zabývající se nekalými obchodními praktikami, definovaly nekalé praktiky, jež je třeba řešit, na základě analýzy situace na trhu a praktik používaných v dané zemi.

V analýze, která předcházela této zprávě¹¹, byly zjištěny čtyři hlavní kategorie nekalých obchodních praktik, na něž by se měl zaměřovat účinný regulační rámec:

- jedna ze stran by neměla neoprávněně nebo nespravedlivě přesouvat vlastní náklady či podnikatelská rizika na druhou stranu,
- jedna ze stran by neměla vyžadovat od druhé strany výhody nebo prospěch jakéhokoli druhu, aniž by poskytla službu související s požadovanou výhodou nebo prospěchem,
- jedna ze stran by neměla provádět jednostranné změny smlouvy a/nebo změny se zpětným účinkem, ledaže to smlouva za spravedlivých podmínek výslovně připouští,
- nemělo by docházet k nepoctivému ukončení smluvního vztahu nebo neopodstatněné hrozbě ukončení smluvního vztahu.

Ačkoli členské státy zvolily různé legislativní postupy a techniky v souladu se svými právními tradicemi, výše uvedené hlavní typy nekalých obchodních praktik jsou obecně zahrnuty ve všech regulačních rámcích¹².

V zájmu lepšího společného chápání členských států, které konkrétní typy obchodních praktik je nutno pokládat za nekalé obchodní praktiky, by si členské státy měly koordinovaně a systematicky vyměňovat informace a osvědčené postupy týkající se jejich vnitrostátních právních předpisů a zkušeností s prosazováním předpisů.

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

¹¹ Například zelená kniha Komise o nekalých obchodních praktikách a následné veřejné konzultace se zúčastněnými stranami.

¹² Hlavní nekalé obchodní praktiky odpovídají rovněž zásadám, které stanovilo fórum na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce a rámec pro provádění iniciativy dodavatelského řetězce.

3. Flexibilita versus rigidita při definování nekalých obchodních praktik

K řešení případů zneužití ekonomické nerovnováhy zvolily členské státy různé legislativní přístupy. Některé členské státy, například Německo a Rakousko, mají obecné právní předpisy, které v každém jednotlivém případě vyžadují posouzení¹³, zda mezi dvěma hospodářskými subjekty existuje významná ekonomická nerovnováha a zda silnější hospodářský subjekt zneužil své postavení k uložení nespravedlivých podmínek slabší straně.

Jiné členské státy, například Česká republika, Slovensko a Maďarsko, se rozhodly zavést podrobnější právní předpisy týkající se konkrétně nekalých obchodních praktik. Řada těchto právních předpisů obsahuje obsáhlé seznamy praktik, které se automaticky pokládají za nekalé, a tudíž za nelegální (zařazené na černou listinu), a nekalost není posuzována v každém jednotlivém případě.

Potenciální výhodou prvního, obecnějšího přístupu je jeho flexibilita a to, že může postihnout nerovnováhy v celém dodavatelském řetězci a různé typy existujících i nově uplatňovaných nekalých obchodních praktik. Obecný přístup však vyžaduje velmi komplexní posouzení hospodářských i smluvních podmínek v každém jednotlivém případě. Jak ukazuje nedávný vývoj v Německu, pro vnitrostátní donucovací orgány může být uplatňování takovéhoto obecných právních předpisů poměrně obtížné¹⁴.

Výhodou druhého přístupu, tj. podrobnějších právních předpisů týkajících se konkrétně nekalých obchodních praktik, je skutečnost, že jejich prosazování nevyžaduje v každém jednotlivém případě komplexní šetření skutkového stavu a právní posouzení náročné na zdroje. V rámci tohoto přístupu však může být někdy obtížné zohlednit náležitě ekonomické a smluvní souvislosti dotyčné doložky nebo praktiky, což může vyvolávat problémy spojené s přiměřeností.

Členské státy, které si zvolily obecný přístup, by měly zajistit, aby bylo možno jejich právní předpisy uplatňovat v praxi, ukládat únosné požadavky na důkazy a přidělit dostatečné zdroje na donucovací činnosti v zájmu zajištění komplexního a účinného posouzení každého jednotlivého případu.

Členské státy uplatňující přístup zaměřený konkrétně na nekalé obchodní praktiky by měly pečlivě uvážit přiměřenost svých opatření a rozsah a povahu praktik, na něž se jejich právní předpisy vztahují. Aby bylo zajištěno, že přístup zaměřující se konkrétně na nekalé obchodní praktiky je přiměřený, by členské státy měly: i) omezit nekalé obchodní praktiky, které jsou automaticky zakázány, na určité hlavní kategorie popsané v předchozím oddíle a ii) posuzovat ostatní potenciální nekalé praktiky na základě smluvních a ekonomických souvislostí daného případu.

¹³ Tak tomu může být v rámci stížnosti nebo šetření z vlastního podnětu.

¹⁴ V nedávném případě týkajícím se praktik předního německého maloobchodního prodejce EDEKA nepotvrdil německý zemský soud rozhodnutí německého orgánu pro hospodářskou soutěž ze dne 3. července 2014 a jeho výklad vnitrostátních právních předpisů týkajících se nekalých obchodních praktik.

4. Důvěrnost stížností a možnost šetření z vlastního podnětu

Účinný systém prosazování předpisů se musí zabývat obavou slabší strany z ohrožení jejího obchodního vztahu v případě, že si bude orgánům na nekalé obchodní praktiky otevřeně stěžovat. Tzv. „faktor strachu“ může orgánům snadno bránit v postihování účastníků trhu, kteří nekalé obchodní praktiky uplatňují, jelikož orgány potřebují dostatečné informace, aby mohly v návaznosti na stížnost přijmout opatření.

Mnoho členských států připouští důvěrné oficiální stížnosti, kdy je totožnost stěžovatele chráněna. Řada členských států připouští společné stížnosti, které lépe chrání totožnost stěžovatele, nebo umožňují, aby stížnost podala kterákoli zúčastněná strana. To znamená, že stěžovatelé nemusí jednat osobně, nýbrž je může zastupovat například sdružení.

Členské státy určily různé vnitrostátní donucovací orgány, které se mají nekalými obchodními praktikami zabývat. Někdy je tímto orgánem vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž a v jiných případech zvláštní orgán, například ministerstvo, vnitrostátní úřad pro potraviny nebo vnitrostátní úřad pro boj proti podvodům. Tyto orgány mají pravomoc zahájit šetření z vlastního podnětu, existují-li dostatečné informace, že určitá společnost používá nekalé obchodní praktiky, které jsou podle vnitrostátních právních předpisů zakázané.

Šetření z vlastního podnětu zahájená donucovacím orgánem představují další důležitý prvek při řešení faktoru strachu. Tato šetření umožňují oběti nekalé praktiky informovat orgán o údajných nekalých praktikách uplatňovaných silnější stranou, a tím být impulsem k zahájení šetření z vlastního podnětu, pokud se donucovací orgán domnívá, že existují dostatečné důvody.

K řešení faktoru strachu umožňují systémy prosazování předpisů prakticky ve všech členských státech podávat důvěrné stížnosti a zahajovat šetření z vlastního podnětu.

Donucovací orgány členských států by měly své činnosti koordinovat a pravidelně si vyměňovat informace a osvědčené postupy s cílem dále zlepšit prosazování opatření v boji proti nekalým obchodním praktikám a lépe se zabývat případnými přeshraničními nekalými obchodními praktikami.

5. Odrazující účinek

Opatření k odstranění nekalých obchodních praktik musí fungovat jako skutečně odrazující prostředek. To, nakolik jsou tato opatření odrazující, určuje pravděpodobnost toho, že se nekalými praktikami bude zabývat šetření donucovacího orgánu, a výše případných sankcí nebo pokut.

Intenzita činnosti v oblasti prosazování předpisů

Skutečný počet šetření týkajících se údajných nekalých obchodních praktik se mezi jednotlivými členskými státy značně liší. Přibližně třetina členských států s veřejnoprávním prosazováním předpisů nezaznamenala v minulých několika letech žádné případy¹⁵; další

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.

jedna třetina šetřila jen několik málo případů¹⁶ a zbývající třetina se zabývala desítkami či ještě vyšším počtem případů¹⁷. To lze do jisté míry přičíst rozdílné naléhavosti problému v jednotlivých členských státech.

Důležité jsou i rozdíly v přístupu uplatňovaném při prosazování opatření zaměřených proti nekalým obchodním praktikám: některé donucovací orgány se zaměřují na řešení těchto konfliktů na úrovni trhu, zatímco jiné se pokoušejí řešit jednotlivé spory. Pouhé srovnání ročního počtu šetření proto neposkytuje přesnou představu o účinnosti systému prosazování předpisů. Jako odrazující prostředek může působit i jedno velmi medializované komplexní šetření na úrovni trhu. Členské státy, které v poslední době nezaznamenaly žádné případy, by však měly svou vnitrostátní situaci přezkoumat.

Pokuty a jiné sankce

Většina členských států zavedla pokuty pro společnosti, které v rozporu s vnitrostátním právem uplatňují nekalé obchodní praktiky. Ve většině států je stanovena maximální výše pokut v absolutním vyjádření, v některých členských státech jsou však pokuty vypočítávány jako procento z ročního obrátu společnosti uplatňující nekalé obchodní praktiky vůči slabšímu obchodnímu partnerovi. Rozpětí je od 0,05 % v jednom případě do 10 % obrátu v řadě jiných členských států.

Sankcí může být rovněž „zveřejnění jmen hříšníků“, například zveřejnění názvu společnosti, která byla shledána vinnou. Aby sankce fungovaly jako skutečný odrazující prostředek, musí být dostatečně vysoké, aby převážily případný zisk plynoucí z uplatňování nekalých obchodních praktik (ačkoli jeho vyčíslení může být obtížné) a ovlivnily chování na úrovni společnosti. Měly by však být rovněž úměrné závažnosti jednání a možné újme způsobené oběti nebo obětím.

3. DOBROVOLNÁ INICIATIVA DODAVATELSKÉHO ŘETĚZCE A NÁRODNÍ PLATFORMY V RÁMCI TÉTO INICIATIVY

3.1 Souvislosti

Iniciativa dodavatelského řetězce byla vyvinuta v rámci fóra Komise na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce¹⁸. Cílem iniciativy je zvýšit poctivost v obchodních vztazích v celém potravinovém řetězci. Za tímto účelem se všichni zástupci trhu, kteří se účastní pracovní skupiny fóra pro nekalé obchodní praktiky, včetně zástupců zemědělců, v listopadu 2011 společně dohodli na souboru zásad správné praxe ve vertikálních vztazích v potravinovém řetězci¹⁹. Navzdory značnému úsilí všech zúčastněných stran se strany zapojené do potravinového řetězce nemohly dohodnout na dobrovolném donucovacím mechanismu, jelikož se zemědělci a zpracovatelé masa domnívali, že se nezabývá důvěrností stížností (faktor strachu) a sankcemi.

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.

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>

Iniciativa dodavatelského řetězce, dobrovolný rámec pro uplatňování zásad správné praxe, byla zahájena v září 2013²⁰. Jednotlivé společnosti se mohou do iniciativy zapojit, dodržují-li zásady správné praxe. V rámci iniciativy dodavatelského řetězce lze spory mezi hospodářskými subjekty řešit prostřednictvím mediace nebo rozhodčího řízení. Iniciativa dodavatelského řetězce se zaměřuje na organizační požadavky na úrovni společnosti s cílem zabránit nekalým obchodním praktikám, včetně odborné přípravy zaměstnanců a zapojení do mechanismů řešení sporů. Porušení těchto organizačních požadavků může vést k tomu, že dotyčná společnost je z iniciativy dodavatelského řetězce vyloučena. Iniciativa dodavatelského řetězce však neumožňuje uložit jiný druh sankcí. Členové iniciativy musí zajistit, aby se na slabší strany, které využijí mechanismy řešení sporů, nevztahovala odvetná obchodní opatření.

Iniciativu dodavatelského řetězce spravuje řídicí skupina, která zastupuje maloobchodníky a dodavatele v potravinovém řetězci. Zástupci zemědělců se rozhodli k iniciativě nepřipojit, jelikož podle jejich názoru nezajišťuje pro stěžující si strany dostatečnou důvěrnost a neumožňuje nezávislé šetření a sankce.

Do dnešního dne, o něco málo více než dva roky od zahájení iniciativy, se zaregistrovalo 328 maloobchodních, velkoobchodních a výrobních skupin a společností, které zastupují 1 155 společností působících ve všech členských státech EU. V Belgii, Finsku, Německu a Nizozemsku byly v rámci iniciativy dodavatelského řetězce zřízeny nebo vznikají národní platformy (bližší údaje o vnitrostátních iniciativách viz oddíl 3.2.3).

3.2 Posouzení dopadů dobrovolných iniciativ

Komise pověřila posouzením iniciativy dodavatelského řetězce a jejích národních platform externí výzkumnou společností. Studie, kterou tato společnost vyhotovila, vycházela především z průzkumu u účastníků trhu v potravinovém řetězci. Průzkum přinesl více než 1 000 odpovědí, a to od členů i nečlenů iniciativy dodavatelského řetězce a jejích národních platform. Ve studii bylo zjištěno, že na posouzení plného dopadu iniciativ je ještě příliš brzy, jelikož byly zavedeny teprve v posledních dvou až třech letech, s výjimkou belgické iniciativy, která pochází z roku 2010. V následujících oddílech této zprávy jsou hlavní zjištění studie zohledněna.

3.2.1 Posouzení iniciativy dodavatelského řetězce

Zapojení do iniciativy dodavatelského řetězce během dvou let od jejího zahájení významně vzrostlo. Zastoupení malých a středních podniků, a zejména zemědělců, je však i nadále nedostatečné. Ve všech členských státech to může být do jisté míry způsobeno omezenou informovaností o iniciativě, zejména u zemědělců a malých a středních podniků. Jak bylo popsáno výše, nízká informovanost zemědělců může být následkem nedostatečné podpory iniciativy ze strany zástupců zemědělců, kteří mají obavy v souvislosti s nedostatečnou důvěrností a nezávislostí v rámci iniciativy. Průzkum u účastníků trhu ukázal obrovský rozdíl

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

v informovanosti o iniciativě dodavatelského řetězce²¹: o iniciativě slyšelo pouze 11 % zemědělců a 15 % velkoobchodníků, kteří v rámci průzkumu poskytli odpověď, zatímco o ní bylo informováno 48 % maloobchodníků. Obdobně je informovanost mnohem nižší u malých a středních podniků (13 %) než u velkých společností (43 %). Náklady vynaložené malými a středními podniky na zapojení se do iniciativy jsou omezené a nezdá se, že by jim bránily v účasti.

Celková míra důvěry v iniciativu dodavatelského řetězce je u společností, které jsou o ní informovány, vysoká. Celkem 72 % respondentů v průzkumu, kteří o iniciativě dodavatelského řetězce vědí, uvedlo, že jejich důvěra v iniciativu je poměrně vysoká nebo velmi vysoká. V odvětví zemědělství, výroby a velkoobchodu je však důvěra nižší (63 %) než v maloobchodním odvětví (96 %). Některé externí zúčastněné strany vyslovily pochybnosti, zejména s ohledem na řídicí strukturu iniciativy. Skutečnost, že členové řídicí skupiny zastupují skupiny zúčastněných stran, lze považovat za faktor omezující jejich nestrannost.

Hospodářské subjekty, které jsou o iniciativě informovány, a zejména její členové, obecně oceňují její transparentnost. To se týká informací o procesu a požadavcích souvisejících se zapojením se do iniciativy, procesních pravidlech a vývoji členské základny. Na internetových stránkách iniciativy jsou obecně informace poskytovány jasně a účelně. Vnitřní monitorovací systém iniciativy dodavatelského řetězce je založen především na každoročních průzkumech u členů. Ačkoli je tento přístup nákladově efektivní, nezajišťuje namátkové kontroly ani neumožňuje sledovat systematicky skutečné plnění závazků společností, které jsou jejími členy, pokud jde o proces. Informace o dvoustranných sporech a o způsobu jejich řešení v rámci iniciativy dodavatelského řetězce jsou mimoto založeny na odpovědích v rámci průzkumu, a nemusí být proto úplné.

Průzkum potvrdil, že se nekalé obchodní praktiky mohou vyskytnout v kterékoli části potravinového řetězce. Prokázal rovněž, že strany, které uvedly, že se setkaly s nekalými obchodními praktikami, často nezahájí soudní řízení nebo se nepokusí o arbitráž či mediaci z obavy, že by byl ohrožen jejich obchodní vztah se silnější obchodní stranou. Na tomto základě určila externí studie níže uvedené silné a slabé stránky, pokud jde o účinnost iniciativy dodavatelského řetězce při řešení nekalých obchodních praktik:

Silné stránky:

- Iniciativa dodavatelského řetězce prosazuje kulturní změnu v potravinovém řetězci, pokud jde o nekalé obchodní praktiky.
- Možnosti řešení sporů prosazované iniciativou obvykle poskytují rychlejší a levnější alternativu soudního řízení.
- Iniciativa dodavatelského řetězce je celounijní iniciativa, a mohla by proto usnadnit řešení nekalých praktik s přeshraničním rozměrem.

²¹ Členové iniciativy dodavatelského řetězce byli v průzkumu zastoupeni nadměrně. To znamená, že uvedené údaje o informovanosti nadhodnocují skutečnou úroveň povědomí účastníků trhu o dotyčné iniciativě.

Slabé stránky:

- Podle názoru řady hospodářských subjektů postrádá iniciativa dodavatelského řetězce účinné prostředky odrazující od uplatňování nekalých obchodních praktik.
- Iniciativa neumožňuje potenciálním obětem nekalých obchodních praktik podávat individuální důvěrné stížnosti ani neumožňuje zahájit šetření z vlastního podnětu ze strany nezávislého subjektu.
- Využívání dostupných možností řešení sporů bylo v prvních dvou letech existence iniciativy omezené²².

Průzkum poskytl další informace o zkušenostech hospodářských subjektů získaných od zahájení iniciativy. Celkem 73 % respondentů v průzkumu potvrdilo, že se situace s ohledem na nekalé obchodní praktiky od roku 2013 významně nezměnila. Tento procentní podíl však zahrnuje i respondenty, kteří uvedli, že se jich v posledních pěti letech nekalé obchodní praktiky vůbec netýkaly (53 % všech respondentů). Většina respondentů, kteří uvedli, že se v minulých pěti letech setkali s nekalými obchodními praktikami, se domnívala, že se situace spíše zlepšila (21 %) než zhoršila (6 %). Podíl respondentů, kteří se domnívají, že se situace zlepšila, je vyšší v maloobchodním odvětví a nižší u zemědělců; ve všech odvětvích je však více respondentů, kteří si myslí, že došlo ke zlepšení situace, než těch, kteří mají za to, že došlo ke zhoršení. Ve všech odvětvích členové iniciativy dodavatelského řetězce s podstatně vyšší pravděpodobností uvedli, že se situace zlepšila (56 %), než nečlenové (15 %).

Objevují se první náznaky, že iniciativa dodavatelského řetězce začala prosazovat kulturní změnu v potravinovém řetězci, a tím potenciálně zvyšuje poctivost v obchodních vztazích. Na důkladné posouzení toho, zda je iniciativa dodavatelského řetězce účinná při odstraňování či omezování nekalých obchodních praktik, je ještě příliš brzy. Analýza však určila řadu možných zlepšení iniciativy, která jsou popsána v následujícím oddíle.

3.2.2 Možnosti zlepšení iniciativy dodavatelského řetězce

Na základě výše uvedených zjištění a předchozí práce fóra na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce navrhuje Komise zahájit s příslušnými zúčastněnými stranami dialog ohledně možností zlepšení této iniciativy a rozšíření účasti na celý potravinový řetězec (včetně prvovýrobců). Měla by být přijata tato opatření:

- zvýšit úsilí o propagaci iniciativy dodavatelského řetězce, zejména u malých a středních podniků,
- zajistit nestrannost řídicí struktury, například jmenováním nezávislého předsedy, který není přidružen k žádné konkrétní skupině zúčastněných stran,
- umožnit údajným obětem nekalých obchodních praktik podávat stížnosti důvěrně. Určit nezávislý orgán, který je oprávněn provádět šetření a ukládat sankce,

²² V rámci prvního ročního průzkumu iniciativy dodavatelského řetězce byla nahlášena pouze jedna podaná stížnost a 39 obdržených stížností (šesti různých společností). Ve druhém ročním průzkumu byly nahlášeny tři podané stížnosti a 39 obdržených stížností (osmi různých společností).

- zlepšit interní postupy ověřování, zda jednotlivé hospodářské subjekty plní své závazky v rámci procesu, a důvěrně sledovat výskyt a výsledky dvoustranných sporů.

3.2.3 *Národní platformy v rámci iniciativy dodavatelského řetězce*

V rámci iniciativy dodavatelského řetězce byly vypracovány pokyny k vytváření tzv. národních platform. K aspektům, jimiž se tyto pokyny zabývají, patří složení, procesní pravidla a osvětové činnosti vnitrostátních iniciativ. Na tomto základě lze mezi iniciativou dodavatelského řetězce a vnitrostátní iniciativou zahájit proces vzájemného uznávání za účelem oficiálního zřízení platformy. Takovéto platformy byly doposud vytvořeny v Belgii, Nizozemsku a Finsku. V Německu plánují zřízení obdobné platformy sdružení zúčastněných stran v rámci celého potravinového řetězce, včetně zástupců zemědělců.

Externí studie prokázala, že informovanost o iniciativě dodavatelského řetězce je v těchto zemích vyšší než jinde v Evropě. Pokud je zavedena národní platforma, informovanost o této platformě není vyšší než informovanost o iniciativě dodavatelského řetězce. Existují rovněž důkazy, že celounijní zásady správné praxe a iniciativa dodavatelského řetězce stimulovaly rozvoj národních platform.

Belgická iniciativa (založená v květnu 2010) předcházela celounijní iniciativě dodavatelského řetězce, a měla proto více času na dosažení dopadů. V červnu 2014 byla iniciativa uznána jako národní platforma v rámci iniciativy dodavatelského řetězce. Členové belgické platformy a vnější pozorovatelé se obecně shodují, že přinesla významné výsledky. Zdá se, že podpora zúčastněných stran na všech úrovních potravinového řetězce, včetně zemědělců, pomohla zajistit vyšší účinnost platformy. Při neexistenci vnitrostátních právních předpisů týkajících se nekalých obchodních praktik poskytuje platforma hospodářským subjektům v Belgii určitou úroveň ochrany před nekalými obchodními praktikami. To je jeden z hlavních důvodů, proč se pokládá za účinnou.

Nizozemská platforma byla oficiálně založena ve stejné době jako iniciativa dodavatelského řetězce. K platformě se připojili zástupci nizozemských zemědělců. Platforma byla vyvinuta jako vnitrostátní pilotní projekt na základě celounijní iniciativy dodavatelského řetězce. Původně měl pilotní projekt trvat jeden rok, později však byl o rok prodloužen, aby bylo k dispozici více času na dosažení výsledků.

Finská platforma byla založena v lednu 2014. Na dosažení účinku měla proto málo času. Původně zahrnovala zúčastněné strany z celého dodavatelského řetězce, včetně zemědělců. V září 2015 však národní svaz zemědělců z platformy vystoupil a uvedl, že v prvním roce a půl její existence nebyly předloženy žádné případy, což znamená, že se iniciativa nepokládá za účinný nástroj při zajišťování lépe fungujícího, vyváženého potravinového řetězce. Tento neúspěch pravděpodobně platformě nepomůže přinést hmatatelnější výsledky v blízké budoucnosti.

4. ZÁVĚRY

Ve sdělení Komise z července 2014 byla k odstranění nekalých obchodních praktik navržena kombinace dobrovolných iniciativ a regulačních opatření. V tomto ohledu došlo v posledních několika letech k významnému pokroku.

Dobrovolné iniciativy: Byla zahájena celounijní iniciativa dodavatelského řetězce, která dosáhla značné míry účasti. To podnítilo diskusi o osvědčených postupech a nekalých obchodních praktikách mezi hospodářskými subjekty a vyvolalo to kulturní změnu v potravinovém řetězci. V rámci celounijní iniciativy bylo zřízeno několik národních platform, což je další pozitivní signál. Tato zpráva zjistila, že v některých zemích fungují (jak se zdá) dobrovolné iniciativy lépe než v jiných. Belgická iniciativa je příkladem, kdy se dobrovolná platforma jeví jako účinný přístup k řešení nekalých obchodních praktik, to znamená, že se regulační systém nezdá nutný. V jiných zemích, například ve Spojeném království, byly dobrovolné iniciativy méně úspěšné, což potvrzuje potřebu regulačních opatření a účinného nezávislého prosazování předpisů.

Regulační rámce: Skutečnost, že velká většina členských států zavedla regulační opatření a systémy veřejnoprávního prosazování, představuje velmi důležitý vývoj. Některé členské státy šly dále než jiné, téměř všechny zavedené systémy prosazování právních předpisů však jdou nad rámec běžné soudní nápravy zajišťované prostřednictvím soudů a zabývají se „faktorem strachu“ u potenciálních obětí nekalých obchodních praktik. Vzhledem k pozitivnímu vývoji v částech potravinového řetězce a s ohledem na skutečnost, že se nekalými obchodními praktikami mohou účinně zabývat různé přístupy, nespátňuje Komise v této fázi ve zvláštním harmonizovaném regulačním přístupu na úrovni EU přidanou hodnotu. Komise však uznává, že jelikož v mnoha členských státech byly právní předpisy zavedeny teprve nedávno, je třeba výsledky podrobně sledovat a v případě potřeby přehodnotit.

Belgie a Nizozemsko nemají regulační rámec, nýbrž se rozhodly pro dobrovolnou národní platformu. Několik málo ostatních členských států bez právních předpisů upravujících nekalé obchodní praktiky by mohlo mít prospěch z následování jejich příkladu a uvážení přinejmenším dobrovolné národní platformy.

Co se týká dobrovolných iniciativ, Komise vyvozuje závěr, že iniciativa dodavatelského řetězce již dosáhla určitých úspěchů, dosud však existuje prostor pro zlepšení. K zvýšení důvěryhodnosti a účinnosti iniciativy při řešení nekalých obchodních praktik navrhuje Komise diskusi s příslušnými zúčastněnými stranami ohledně možností zlepšení iniciativy dodavatelského řetězce v rámci fóra na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce. Cílem je zlepšit informovanost o iniciativě dodavatelského řetězce, zejména u malých a středních podniků, zajistit nestrannost řídicí struktury iniciativy, umožnit, aby údajné oběti nekalých obchodních praktik mohly podávat stížnosti důvěrně, a svěřit nezávislým orgánům vyšetřovací a sankční pravomoci.

Komise bude situaci s ohledem na dobrovolné i regulační rámce i nadále podrobně sledovat. Fórum Komise na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce bude pokračovat

v dialogu s hospodářskými subjekty, členskými státy a ostatními zúčastněnými stranami ohledně zajištění podpory správné praxe, vzniku národních platforem, a zejména zdokonalení iniciativy dodavatelského řetězce. Před skončením svého mandátu Komise **každopádně** na základě případného nového vývoje znovu posoudí možnou přidanou hodnotu opatření EU k řešení nekalých obchodních praktik.