



Brüssel, 29.1.2016
COM(2016) 32 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
ettevõtjatevaheliste ebaausate kauplemistavade kohta toiduainete tarneahelas

1. SISSEJUHATUS

2014. aasta juulis võttis komisjon vastu teatise ebaausate kauplemistavade vastu võitlemise kohta ettevõtjatevahelises toiduainete tarneahelas¹. Ebaausad kauplemistavad on tavad, mis kalduvad suurel määral kõrvale heast äritavast, on vastuolus hea usu ja ausa kauplemise põhimõttega ning mida üks äripartner kasutab ühepoolset teise suhtes. Teatises selgitati, miks toiduainete tarneahela turustruktuur muudab selle ebaausate kauplemistavade suhtes eriti haavatavaks, ning kirjeldati, kuidas ebaausad kauplemistavad võivad kahjustada nõrgemal läbirääkimispositsioonil olevaid ettevõtjaid. Ebaausate kauplemistavade probleemi lahendamiseks innustati teatises Euroopa toidutarneahelas tegutsevaid ettevõtjaid osalema vabatahtlikes kavades, mille eesmärk on suurendada parimate tavade kasutamist ja vähendada ebaausaid kauplemistavasid, ning rõhutati, kui oluline on tulemuslik ja sõltumatu jõustamine riikide tasandil.

2015. aastal arutelu hoogustus, muu hulgas raskuste tõttu, millega Euroopa põllumajandustootjad teatavate põllumajandustoodete, eeskätt piimatoodete ja sealihaga alanevatest hindadest tingituna pidid toime tulema. Nõudlus mitmesuguste toodete järele vähenes oluliselt ja seda süvendas Venemaa impordikeeld põllumajandustoodetele. Samal ajal suurenes tootmine kogu maailmas, tekitades üldise ületoodangu. Kuigi ebaausad kauplemistavad ei ole hiljutiste hinnalanguste põhjus, on madalad hinnad muutnud põllumajandustootjad äripartnerite võimaliku ebaausa käitumise suhtes haavatavamaks. Vastuseks põllumajandustootjate probleemidele esitasid seitsme riigi² põllumajandusministrid ühisavalduse, milles paluti komisjonil jätkata ebaausate kauplemistavade analüüsimist ning teha ebaausaid kauplemistavasid käsitleva ELi õigusakti ettepanek.

Komisjon reageeris põllumajanduskriisile laiaulatusliku meetmepaketiga. Suur osa neist oli suunatud piimasektorile, mida hinnalangus eriti mõjutab. Käesolevas aruandes ei hõlmata konkreetselt ebaausate kauplemistavade seotud meetmeid, mis on teatud sektorites juba vastu võetud. Moodustatakse põllumajandusturgude töörühm, mis hakkab andma komisjonile nõu põllumajandusturgude toimimise konkreetsete aspektide kohta ja põllumajandustootjate positsiooni kohta toiduainete tarneahelas. Töörühm esitab ka soovitusi ja teeb ettepanekuid selle valdkonna asjakohaste poliitiliste algatuste kohta.

Käesolevas aruandes keskendutakse ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks ettenähtud olemasolevatele raamistikele. Aruanne koosneb kahest peamisest osast: 1) liikmesriikide õigus- ja jõustamisraamistike hindamine; ning 2) vabatahtliku, kogu ELi hõlmava tarneahelaalgatuse mõju ja loodud riiklike tarneahelaalgatuse platvormide hindamine.

Käesolevas aruandes jõutakse järeldusele, et meetmeid ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks on viimastel aastatel märkimisväärselt edasi arendatud. Mitmes liikmesriigis, eriti riikides, kus probleem on tõsisem, on hiljuti kehtestatud seadusandlikud ja jõustamismeetmed, mis vastavad üldiselt ebaausate kauplemistavade vastaste tõhusate

¹ COM(2014)472 final.

² Bulgaaria, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari,.

raamistike kriteeriumidele. Kokku on rohkem kui 20 liikmesriiki kehtestanud õigusaktid või kavatsesid teha seda lähiajal. Kuigi nende õigusaktide üldist mõju on veel vara hinnata, tehakse käesolevas aruandes kindlaks mitu konkreetset valdkonda, kus esineb veel arenguruumi. Vabatahtliku tarneahelaalgatusega seoses tunnistatakse aruandes seni saadud kasu, kuid soovitatakse ka mitmeid võimalikke tõhustamismeetmeid algatuse usaldusväärsuse ja tulemuslikkuse suurendamiseks.

2. ÕIGUS- JA JÕUSTAMISRAAMISTIKUD LIIKMESRIIKIDES

ELi tasandil puuduvad õigusaktid, mis oleksid suunatud ettevõtjatevaheliste ebaausate kauplemistavade vastu toiduainete tarneahelas³. ELi konkurentsioiguses käsitletakse valitseva positsiooni kuritarvitamist ja konkurentsivastaseid tavasid, kuid enamik teadaolevatest ebaausatest kauplemistavade ei kuulu konkurentsioiguse valdkonda, sest enamik osalisi on tugeval, kuid mitte valitseval positsioonil. Mõni liikmesriik on laiendanud ELi tarbijakaitsealaste õigusaktide kohaldamist ettevõtjatevahelistele olukordadele⁴. See on seotud direktiiviga 2005/29/EÜ ebaausate kaubandustavade kohta ja direktiiviga 93/13/EMÜ ebaõiglase tingimuste kohta tarbijalepingutes. Asjaomases direktiivis käsitletud tavad on sellegipoolest enamjaolt teistsugused kui käesolevas aruandes käsitletavat tavad.

Olukord on teine riikide tasandil, kus enamik liikmesriike on rakendanud ebaausate kauplemistavade suhtes mitmesuguseid meetmeid, millest enamik on regulatiivsed ja mõni põhineb turuosaliste vahelistel isereguleeruvatel algatustel. Õiguslikus mõttes on olukord viimastel aastatel märkimisväärselt muutunud. Täpsemalt on 20 liikmesriigist, kus õigusaktid juba kehtivad,⁵ 15 kehtestanud need viimase viie aasta jooksul⁶. Mõni liikmesriik võib kaaluda õigusakte lähiajal⁷ ja mõni liikmesriik on tõhustanud viimase viie aasta jooksul oma vanemaid õigusraamistikke⁸. Ülevaate praegusest olukorrast annab järgmine joonis.

³ Ühise põllumajanduspoliitika (ÜPP) raames on kehtestatud toiduainete tarneahela teatavate osade suhtes konkreetsed kogu ELi hõlmavad eeskirjad, mis sisaldavad muu hulgas liikmesriikide võimalust nõuda põllumajandustootjate ja töötajate või turustajate vaheliste kohustuslike kirjalike lepingute sõlmimist koos esmaostjate võimaliku kohustusega pakkuda põllumajandustootjatele lepingu miinimumtähtaega. Reformitud ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitikaga tugevdatakse lisaks põllumajandustootjate positsiooni tarneahela järgmise etapi ettevõtjate suhtes, toetades eelkõige tootjaorganisatsioonide loomist ja arendamist. Põllumajandustoodete uues ühises turukorralduses on ka sätted, mille eesmärk on vähendada teatavates sektorites (piim, oliiviõli, looma- ja vasikaliha, põllukultuurid) läbirääkimispositsioonide erinevust põllumajandustootjate ja toiduainete tarneahela teiste osaliste vahel. 2015. aasta novembris avaldas komisjon suuniste paketi, et aidata turuosalistel kohaldada uusi eeskirju.

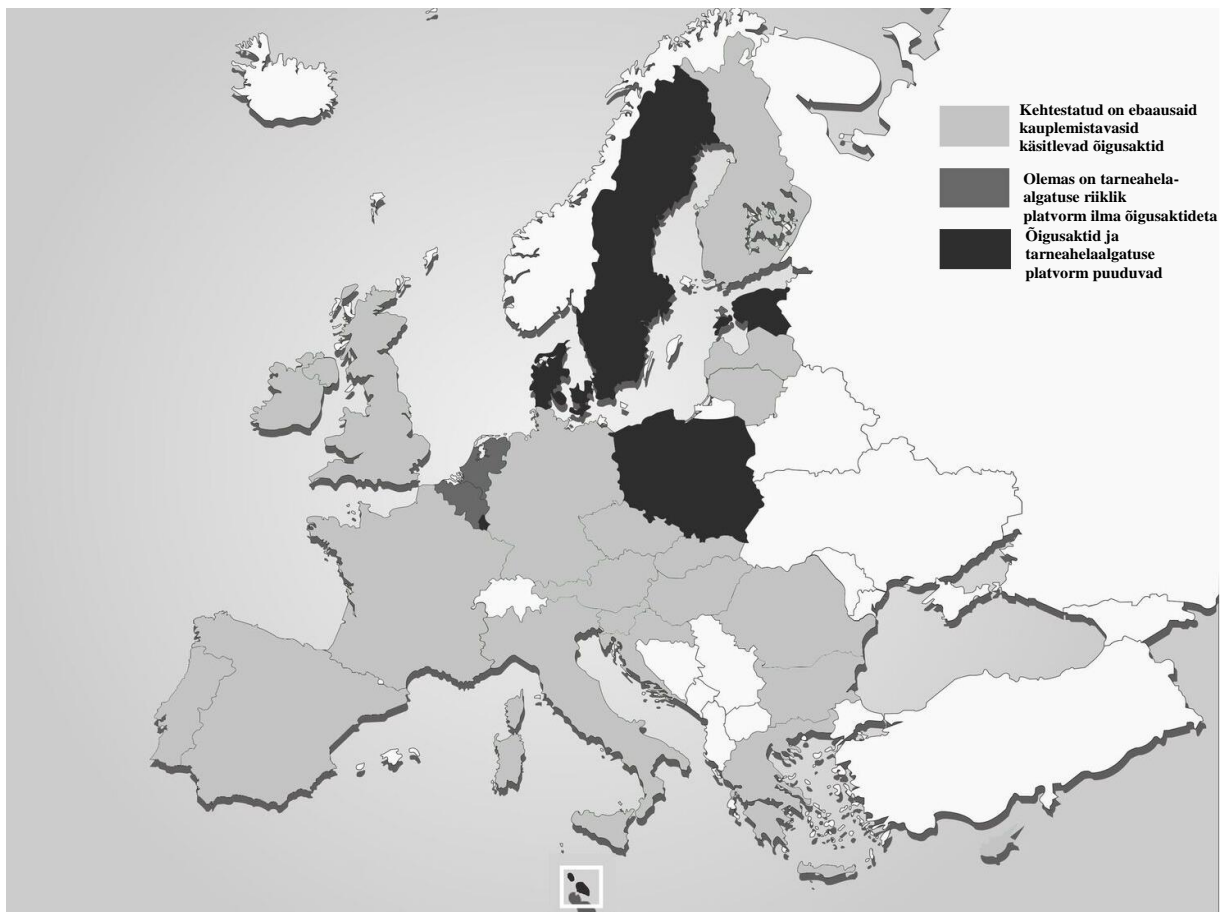
⁴ Nt Austrias, Itaalias, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal ja Taanis.

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 Nt Poola.

⁸ DE, EL, FR.



2015. aastal korraldas komisjon mitu kohtumist liikmesriikide ministeeriumide ja jõustamisasutustega, et koguda kehtivate või kavandatud õigusraamistike kohta üksikasjalikku teavet. Teabekogumisprotsessi toetasid kahepoolsed järelarutelud.

Ebaausate kauplemistavade käsitlemisel on oluline, et tõhusad õigusraamistikud sisaldaksid viit põhielementi. Neid kirjeldatakse allpool. Liikmesriigid võivad käsitleda neid viit elementi eri viisil, kuid näib, et erinevatel meetoditel ei ole ühtsele turule negatiivset mõju⁹. Hoolimata üldisest rahuldavast hinnangust riikide tasandi õigusraamistikele tehakse järgmises analüüsis ettepanekuid selle kohta, mida konkreetsed liikmesriigid võiksid oma õigusraamistikutes veelgi tõhusamaks muuta, ja selgitatakse välja liikmesriikide vahelise koostöö võimalused.

1) Hõlmatus tarneahelas

Ebaausate kauplemistavade vastased meetmed on suunatud peamiselt majanduslikust tasakaalustamatusest tingitud tavadele. Enamik liikmesriike on määranud selged kriteeriumid ebaausaid kauplemistavasid soodustavate olude kindlakstegemiseks. Enamiku liikmesriikide õigusakte kohaldatakse ettevõtjatevahelistele (B2B) suhetele tarneahela kõikides etappides. Mõni liikmesriik kohaldab õigusakte üksnes suhetele, kus üks partner on jaemüüja¹⁰.

⁹ Üldiselt kehtivad riiklikud õigusraamistikud ka piiriülestes suhetes.

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK.

Võttes arvesse, et ebaausad kauplemistavad võivad ilmned a tarneahela igas etapis, peaksid liikmesriigid, kes ei ole veel kehtestanud õigusakte, mis hõlmavad kogu ettevõtjatevahelist toiduainete tarneahelat, nende kehtestamist tulevikku silmas pidades kaaluma. See on oluline, et tagada kõikide väiksemate turuosaliste piisav kaitstud ebaausate kauplemistavade eest, sest suur hulk väikseid turuosalisi ei suhtle jaemüüjatega otse. Liikmesriigid peaksid ka tagama, et nende õigusaktid hõlmavad ELi-väliste riikide ettevõtjaid (nt Aafrika või Ladina-Ameerika esmatootjad).

2) Ebaausate kauplemistavade põhitüübid

Liikmesriigid, kus on kehtestatud ebaausaid kauplemistavasid käsitlevad õigusaktid, määratlesid ebaausad tavad, millega tuleb võidelda, tuginedes oma analüüsile turuolukorra ja tavade kohta asjaomastes riikides.

Käesolevale aruandele eelnenud analüüsis¹¹ tehti kindlaks järgmised neli ebaausate kauplemistavade põhikategooriat, millele tõhusas õigusraamistikus tuleks keskenduda:

- üks pool ei tohiks alusetult ja ebaõiglaselt kanda oma kulusid või ärriske üle teisele poolele;
- üks pool ei tohiks küsida teiselt poolelt eeliseid ega hüvesid küsitud eelise või hüvega seotud teenust osutamata;
- üks pool ei tohiks muuta lepingut ühepoolselt ja/või tagantjärele, v.a juhul, kui see on lepingus õiglastel tingimustel konkreetselt lubatud;
- lepingulist suhet ei tohiks ebaõiglaselt lõpetada ja lepingulise suhte lõpetamisega ei tohiks põhjendamatuult ähvardada.

Kuigi liikmesriigid on valinud vastavalt oma õigustraditsioonidele erisugused õiguslikud meetmed ja meetodid, hõlmavad kõik õigusraamistikud üldiselt eelnimetatud ebaausate kauplemistavade põhitüüpe¹².

Et parandada liikmesriikide vahelist ühist arusaamist sellest, missuguseid konkreetseid äritavade liike tuleks lugeda ebaausateks kauplemistavadeks, peaksid liikmesriigid vahetama kooskõlastatud ja süsteemsel viisil oma riiklike õigusaktidega seotud teavet ja parimaid tavasid ning jõustamiskogemusi.

3) Paindlikkus vs. jäikus ebaausate kauplemistavade määratlemisel

Liikmesriigid on valinud majandusliku tasakaalustamatuse kuritarvitamise probleemiga tegelemiseks erisugused õiguslikud meetodid. Mõnes liikmesriigis, näiteks Saksamaal ja Austrias, kehtivad üldised õigussätted, millega nõutakse, et igal üksikjuhul hinnataks eraldi,¹³ kas kahe ettevõtja vahel esineb oluline majanduslik tasakaalustamatus ja kas tugevam

¹¹ Näiteks komisjoni roheline raamat ebaausate kauplemistavade kohta ja järgnenud avalik konsultatsioon sidusrühmadega.

¹² Peamised ebaausad kauplemistavad on kooskõlas ka toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitleva kõrgetasemelise foorumi raames kehtestatud põhimõtetega ja tarneahelaalgatuse rakendamisraamistikuga.

¹³ See võib toimuda kaebuse või omaalgatusliku uurimise raames.

ettevõtja kuritarvitas oma positsiooni, et suruda nõrgemale poolele peale ebaõiglased tingimused.

Teised liikmesriigid, näiteks Tšehhi Vabariik, Slovakkia ja Ungari, on otsustanud kehtestada konkreetselt ebaausaid kauplemistavasid käsitlevad üksikasjalikumad õigusaktid. Osa neist õigusaktidest sisaldab ulatuslikke loetelusid, mis hõlmavad oma olemuselt ebaausaks ja seega ebaseaduslikuks peetavaid tavasid („mustad nimekirjad”) ning mille puhul ei hinnata ebaausust igal üksikjuhul eraldi.

Esimese, üldisema meetodi võimalik eelis on selle paindlikkus ja asjaolu, et see võib hõlmata tasakaalustamatust kogu tarneahela lõikes ning olemasolevate või isegi äsja tekkinud ebaõiglase kauplemistavade eri liike. Üldine lähenemine nõuab siiski igal üksikjuhul nii majanduslike kui ka lepinguliste asjaolude väga põhjalikku hindamist. Viimased arengud Saksamaal näitavad, et niisuguste üldiste õigusaktide kohaldamine võib olla riiklike jõustamisasutuste jaoks üsna keeruline¹⁴.

Teise meetodi, st konkreetselt ebaausaid kauplemistavasid käsitlevate üksikasjalikumate õigusaktide eeliseks on asjaolu, et nende jõustamine ei nõua iga eraldiseisva juhtumi korral põhjalikku ja ressursimahukat faktilist uurimist ja õiguslikku hindamist. Selle meetodi puhul võib aga mõnikord olla keeruline võtta nõuetekohaselt arvesse üksiku tingimuse või tava majanduslikku ja lepingulist konteksti ning see võib tekitada proportsionaalsusega seotud küsimusi.

Üldise meetodi valinud liikmesriigid peaksid tagama, et nende õigusakte on võimalik tegelikkuses kohaldada, kehtestama hallatavad tõendamisnõuded ja eraldama piisavad vahendid jõustamistegevuseks, et tagada igal üksikjuhul põhjalik ja tõhus hindamine.

Liikmesriigid, kes järgivad konkreetselt ebaausatele kauplemistavadele suunatud meetodit, peaksid hoolikalt hindama meetmete proportsionaalsust ning oma õigusaktides käsitletud tavade ulatust ja laadi. Tagamaks, et konkreetselt ebaausatele kauplemistavadele suunatud meetod on jätkuvalt proportsionaalne, peaksid liikmesriigid i) sisuliselt keelatud ebaausate kauplemistavade puhul piirduma eelmises osas kirjeldatud teatavate põhikategooriatega ning ii) hindama muid potentsiaalselt ebaõiglaseid tavasid, võttes arvesse üksikjuhtumi lepingulist ja majanduslikku tausta.

4) Kaebuste konfidentsiaalsus ja omaalgatusliku uurimise võimalus

Tulemusliku jõustamissüsteemi raames tuleb arvesse võtta nõrgema poole hirmu seada ohtu ärisuhted, kui ta esitab avalikult ametiasutustele kaebuse ebaausate kauplemistavade kohta. See nn hirmufaktor võib sageli raskendada ametiasutustel ebaausaid kauplemistavasid kasutavate turuosaliste karistamist, sest ametiasutustel on vaja kaebuse suhtes järelmeetmete võtmiseks piisavalt teavet.

¹⁴ Saksamaa juhtiva jaemüüja EDEKA tavadega seotud hiljutise juhtumi korral ei kinnitanud Saksamaa piirkonnakohus Saksamaa konkurentsiasutuse 3. juuli 2014. aasta otsust ja selle tõlgendust ebaausaid kauplemistavasid käsitlevatest riiklikest õigusaktidest.

Mitmed liikmesriigid võimaldavad konfidentsiaalsete ametlike kaebuste esitamist, mille puhul on kaebuse esitaja isikuandmed kaitstud. Mõnes liikmesriigis on võimalik esitada liidetud kaebusi, mille puhul on kaebuse esitaja isikuandmed paremini kaitstud ning kaebuse saab esitada iga huvitatud pool. See tähendab, et kaebuse esitajad ei pea tegutsema isiklikult, vaid neid võib esindada näiteks ühendus.

Liikmesriigid on määranud ebaausate kauplemistavade probleemiga tegelemiseks erinevad riiklikud jõustamisasutused. Vahel on selleks riiklik konkurentsiasutus, mõnel juhul eriotstarbeline organ, nagu ministeerium, riiklik toiduamet või riiklik pettusevastane amet. Neil ametiasutustel on õigus alustada omaalgatuslikke uurimisi alati, kui leidub piisavalt märke selle kohta, et ettevõtte on kasutanud riiklike õigusaktidega keelatud ebaausaid kauplemistavasid.

Jõustamisasutuse alustatud omaalgatuslikud uurimised on teine oluline element hirmufaktoriga tegelemisel. Need võimaldavad ebaausate tavade ohvril teavitada ametiasutust tugevama poole kasutatavatest väidetavatest ebaausatest kauplemistavatest, mis käivitab omaalgatusliku uurimise, kui jõustamisasutus leiab, et selleks on piisavalt alust.

Hirmufaktori probleemi lahendamiseks võimaldavad peaaegu kõikide liikmesriikide jõustamissüsteemid esitada konfidentsiaalseid kaebusi ja alustada omaalgatuslikke uurimisi.

Liikmesriikide jõustamisasutused peaksid kooskõlastama ja vahetama regulaarselt teavet ja parimaid tavasid, et parandada veelgi ebaausate kauplemistavadega võitlemiseks ettenähtud meetmete jõustamist ja käsitleda paremini võimalikke piiriüleseid ebaausaid kauplemistavasid.

5) Hoiatav mõju

Meetmed ebaausate kauplemistavadega võitlemiseks peavad toimima tõsiseltvõetava hoiatusena. Kui suurel määral on need hoiatavad, sõltub sellest, kui suur on tõenäosus, et jõustamisasutus hakkab ebaausaid kauplemistavasid uurima, ning võimalike karistuste ja trahvide määrast.

Jõustamistava tõhusus

Väidetavate ebaausate kauplemistavade uurimiste tegelik arv erineb liikmesriigiti oluliselt. Ligikaudu kolmandikus avalikku jõustamist rakendavates liikmesriikides puudusid viimastel aastatel juhtumid;¹⁵ kolmandikus uuriti vaid mõnda juhtumit;¹⁶ ja kolmandikus käsitleti kümneid või enamaid juhtumeid¹⁷. Mõningal määral võib see tuleneda probleemi erinevast tõsidusest liikmesriikides.

Rolli mängivad ka ebaausate kauplemistavade vastaste meetmete jõustamiseks rakendatavate meetodite erinevused: mõni jõustamisasutus keskendub konfliktide lahendamisele, avaldades mõju turutasandile, samas kui teised püüavad lahendada individuaalseid vaidlusi. Seega ei

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI.

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK.

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK.

anna iga-aastaste uurimiste arvu lihtne võrdlemine jõustamissüsteemi tulemuslikkusest täpset ülevaadet. Isegi üks elavalt kajastatud põhjalik uurimine turutasandil võib toimida hoiatusena. Sellegipoolest peaksid liikmesriigid, kus hiljutised juhtumid puuduvad, olukorra oma riigis üle vaatama.

Trahvid ja muud karistused

Enamik liikmesriike on kehtestanud trahvid ettevõtetele, kes rakendavad riigi õigusega vastuolus olevaid ebaausaid kauplemistavasid. Enamikus liikmesriikides kehtib maksimaalne absoluutarvuline trahvimäär, kuid mõnes liikmesriigis arvestatakse trahve protsendina nõrgema äripartneri suhtes ebaausaid kauplemistavasid järgiva ettevõtte aastakäibest. Vahemik ulatub ühes liikmesriigis kehtestatud 0,05 %-st kuni mitmes teises liikmesriigis kohaldatava 10 %-ni käibest.

Karistuseks võib olla ka häbiposti panemine, avaldades näiteks süüdi tunnistanud ettevõtte nime. Tõhusaks hoiatamiseks peaksid karistused olema piisavalt suured, et kaaluda üles ebaausate kauplemistavade järgimisest saadav kasu (kuigi seda võib olla keeruline kvantitatiivselt hinnata) ja mõjutada käitumist ettevõtte tasandil. Lisaks peaksid need olema proportsionaalsed käitumise raskusastme ja selle võimaliku kahjuga ohvri(te)le.

3. VABATAHTLIK TARNEAHELALGATUS JA SELLE RIIKLIKUD PLATVORMID

3.1. Taust

Tarneahelaalgatus töötati välja komisjoni toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitleva kõrgetasemelise foorumi raames¹⁸. Algatuse eesmärk on suurendada ausust toiduainete tarneahelas toimivates ärisuhetes. Seepärast leppisid kõik foorumi ebaausate kauplemistavade töörühmas osalevad turuesindajad, sealhulgas põllumajandustootjate esindajad, 2011. aasta novembris ühiselt kokku toiduainete tarneahela vertikaalsete suhete heade tavade põhimõtetes¹⁹. Hoolimata kõikide sidusrühmade märkimisväärsetest jõupingutustest ei suutnud toiduainete tarneahelas osalejad jõuda aga kokkuleppele vabatahtlikus jõustamismehhanismis, sest põllumajandustootjate ja lihatöötajate arvates ei lahendanud see kaebuse esitaja konfidentsiaalsuse (nn hirmu faktor) ja sanktsioonide probleemi.

2013. aasta septembris alustati tarneahelaalgatuse, vabatahtliku raamistikuga hea tava põhimõtete rakendamiseks²⁰. Ettevõtted võivad ühineda tarneahelaalgatusega, kui nad järgivad hea tava põhimõtteid. Tarneahelaalgatuse raames võib ettevõtjatevahelisi vaidlusi lahendada vahenduse või arbitraaži kaudu. Ebaausate kauplemistavade vältimiseks keskendutakse tarneahelaalgatuses ettevõtja organisatsioonilistele nõuetele, sealhulgas personali koolitamisele ja osalemisele vaidluste lahendamise mehhanismis. Organisatsiooniliste nõuete rikkumine võib viia selleni, et asjaomane ettevõtte arvatakse algatusest välja. Muid tüüpi sanktsioone tarneahelaalgatuses ette ei nähta. Tarneahelaalgatuses

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>.

osalevad liikmed peavad tagama, et vaidluse lahendamise mehhanismi kasutavate nõrgemate poolte suhtes ei kohaldata kaubanduslikke vastumeetmeid.

Tarneahelaalgatust haldab toidutarneahelas tegutsevaid jaemüüjaid ja tarnijaid esindav juhtimisrühm. Põllumajandustootjate esindajad otsustasid tarneahelaalgatusega mitte ühineda, sest nende arvates ei taga see kaebust esitavatele pooltele piisavat konfidentsiaalsust ega näe ette sõltumatut uurimist ega sanktsioone.

Praeguseks ehk veidi enam kui kaks aastat pärast tarneahelaalgatuse käivitamist on end registreerinud 328 jae- ja hulгимüügi- ning tootmiskontserni ja -ettevõtjat, esindades 1155 tegutsevat ettevõtjat kogu ELis. Belgias, Soomes, Saksamaal ja Madalmaades on loodud või loomisel tarneahelaalgatuse riiklikud platvormid (rohkem teavet riiklike algatuste kohta esitatakse punktis 3.2.3).

3.2. Vabatahtlike algatuste mõju hindamine

Komisjon sõlmis lepingu sõltumatu uuringuettevõttega, et hinnata tarneahelaalgatust ja selle riiklike platvorme. Koostatud uuring põhines peamiselt toiduainete tarneahelas tegutsevate turuettevõtjate seas korraldatud küsitlusel. Küsitlusele laekus üle 1 000 vastuse nii tarneahelaalgatuse ja selle riiklike platvormide liikmetelt kui ka välistelt osalejatelt. Uuringus leiti, et algatuste täielikku mõju on endiselt liiga vara hinnata, sest nendega on alustatud alles viimase kahe-kolme aasta jooksul, välja arvatud Belgia algatus, mis käivitati 2010. aastal. Käesoleva aruande järgmistes osades on võetud arvesse uuringu peamisi tähelepanekuid.

3.2.1. Tarneahelaalgatuse hindamine

Tarneahelaalgatuses osalemine on alates selle käivitumisest kahe aasta jooksul märkimisväärselt kasvanud. VKEd ja eriti põllumajandusettevõtjad on aga endiselt selgelt alaesindatud. Mõningal määral võib see olla tingitud asjaolust, et tarneahelaalgatust ei teata üheski liikmesriigis piisavalt, eriti põllumajandustootjate ja VKEde seas. Nagu eelnevalt kirjeldatud, võib põllumajandustootjate vähene teadlikkus tuleneda asjaolust, et põllumajandustootjate esindajad, kes tunnevad muret algatuse puuduliku konfidentsiaalsuse ja sõltumatuse pärast, ei toeta seda. Turuosaliste seas korraldatud küsitlus näitas tarneahelaalgatusega seotud teadlikkuse suurt erinevust²¹: üksnes 11 % vastanud põllumajandustootjatest ja 15 % hulгимüüjatest oli kuulnud tarneahelaalgatusest, samas kui 48 % jaemüüjatest olid algatusest teadlikud. Samuti on teadlikkus oluliselt väiksem VKEde (13 %) kui suurte ettevõtete seas (43 %). Kulud, mida VKEdele tuleb tarneahelaalgatusega ühinemisel kanda, on piiratud ega näi neile ühinemisel takistuseks olevat.

Üldine usaldus tarneahelaalgatuse vastu on suur ettevõtete seas, kes algatust teavad. 72 % küsitlusele vastanutest, kes olid tarneahelaalgatusest teadlikud, ütlesid, et nende usaldus selle vastu on üsna suur või väga suur. Põllumajandus-, tootmis- ja hulгимüügisektorites on usaldus aga väiksem (63 %) kui jaemüügisektoris (96 %). Mõni väline sidusrühm väljendas

²¹ Tarneahelaalgatuse liikmed olid küsitluses liigselt esindatud. See viitab asjaolule, et siinkohal esitatud teadlikkust kajastavates arvudes ülehinnatakse turuosaliste tegelikku teadlikkust tarneahelaalgatusest.

kahtlusi, eriti seoses tarneahelaalgatuse juhtimisstruktuuriga. Tõsiasi, et juhtimisrühma liikmed on sidusrühmade esindajad, võib lugeda nende erapooletust piiravaks asjaoluks.

Tarneahelaalgatuse läbipaistvust hindavad üldiselt kõrgelt algatusest teadlikud ettevõtjad ja eeskätt selle liikmed. See puudutab teavet algatusega ühinemise protsessi ja nõuete, kodukorra ja liikmebaasi arendamise kohta. Üldiselt on teave esitatud tarneahelaalgatuse veebisaidil selgelt ja arusaadavalt. Tarneahela sisemine kontrollisüsteem põhineb peamiselt iga-aastastel liikmete küsitlustel. Kuigi selline meetod on kulutõhus, ei hõlma see kohapealseid kontrole ega võimalda jälgida süsteemselt, kuidas täidavad liikmetest ettevõtted tegelikult protsessiga seotud kohustusi. Lisaks põhineb teave kahepoolsete vaidluste ja nende lahendamise kohta tarneahelaalgatuse raames küsitluse käigus saadud vastustel ega pruugi seepärast olla täielik.

Küsitlus kinnitas, et ebaausad kauplemistavad võivad esineda toiduainete tarneahela igas etapis. Lisaks näitas see, et pooled, kelle sõnul kasutatakse nende suhtes ebaausaid kauplemistavasid, ei algata sageli kohtumenetlust ega püüa jõuda arbitraaži või vahenduseni, kuna kardavad seada ohtu oma ärisuhted tugevama kaubanduspartneriga. Selle alusel tehti välisuuringus kindlaks tarneahelaalgatuse järgmised tugevad ja nõrgad küljed ebaausate kauplemistavadega võitlemisel.

Tugevad küljed:

- tarneahelaalgatusega edendatakse ärikultuuri muutust seoses toiduainete tarneahelas kasutatavate ebaausate kauplemistavadega;
- tarneahelaalgatusega edendatavad vaidluste lahendamise võimalused pakuvad üldiselt kohtumenetlusele kiiremat ja odavamalt alternatiivi;
- tarneahelaalgatus on kogu ELi hõlmav algatus ja võib seepärast hõlbustada piiriüleste mõõtmetega ebaausate tavade probleemi lahendamist.

Nõrgad küljed:

- arvukate ettevõtjate silmis ei avalda tarneahelaalgatus ebaausate kauplemistavade suhtes tõhusat hoiatavat mõju;
- tarneahelaalgatus ei võimalda ebaausate kauplemistavade võimalikel ohvritel esitada individuaalseid konfidentsiaalseid kaebusi ega omaalgatuslikku uurimist sõltumatu asutus poolt;
- olemasolevate vaidluste lahendamise võimaluste kasutamine on olnud tarneahelaalgatuse esimesel kahel aastal piiratud²².

Küsitlus andis lisateavet kogemuste kohta, mida ettevõtjad on omandanud alates tarneahelaalgatuse käivitumisest. 73 % küsitlusele vastanutest kinnitas, et ebaausate kauplemistavade kasutamine ei ole alates 2013. aastast oluliselt muutunud. Vastanute protsent hõlmab aga ka neid vastajaid, kes teatasid, et nende suhtes ei ole viimase viie aasta jooksul üldse ebaausaid kauplemistavasid kasutatud (53 % kõikidest vastanutest). Enamik vastanutest, kes väitsid, et on viimase viie aasta jooksul kogenud ebaausaid kauplemistavasid, tundsid, et

²² Tarneahelaalgatuse esimese iga-aastase küsitluse käigus anti teada üksnes ühest esitatud kaebusest ja 39 laekunud kaebusest (kuuelt eri ettevõtjalt). Teise iga-aastase küsitluse käigus anti teada kolmest esitatud kaebusest ja 39 laekunud kaebusest (kaheksalt eri ettevõtjalt).

olukord on muutunud pigem paremaks (21 %) kui halvemaks (6 %). Olukorra paranemist tunnetanud vastanute osakaal on suurem jaemüügisektoris ja väiksem põllumajandustootjate seas, kuid kõikides sektorites leidis enamik vastanuid, et olukord on paranenud, mitte halvenenud. Kõikide sektorite lõikes ütlevad tarneahelaalgatuse liikmed oluliselt suurema tõenäosusega, et olukord on muutunud paremaks, (56 %) kui mitteliikmed (15 %).

Kokkuvõttes on näha esimesi märke sellest, et tarneahelaalgatus on hakanud muutma ärikultuuri toiduainete tarneahelas, suurendades seeläbi tõenäoliselt ausust ärisuhetes. On endiselt liiga vara anda kindlaid hinnanguid selle kohta, kas tarneahelaalgatus on aidanud tõhusalt käsitleda või vähendada ebaausaid kauplemistavasid. Sellegipoolest selgitati analüüsi käigus välja mitmesugused võimalikud algatuse tõhustamise viisid, mida kirjeldatakse järgmises osas.

3.2.2. *Kuidas parandada tarneahelaalgatust*

Eelnimetatud tähelepanekute ja toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitleva kõrgetasemelise foorumi varasema töö alusel soovitab komisjon alustada asjaomaste sidusrühmadega dialoogi viiside üle, kuidas muuta tarneahelaalgatust paremaks ja laiendada selle kaasatust kogu toiduainete tarneahelale (sh esmatootjad). Tuleks võtta järgmised meetmed:

- tõhustada tarneahelaalgatuse tutvustamist, eriti VKEde seas;
- tagada juhtimisstruktuuri erapooletus, näiteks valides sõltumatu esimehe, kes ei ole seotud ühegi sidusrühmaga;
- võimaldada ebaausate kauplemistavade väidetavatel ohvritel esitada konfidentsiaalne kaebus. Nimetada sõltumatu organ, millel on uurimisvolitused ja õigus kehtestada sanktsioone;
- tõhustada siseprotsesse, et kontrollida, kas ettevõtjad täidavad protsessiga seotud kohustusi, ja jälgida konfidentsiaalselt kahepoolsete vaidluste tekkimist ja tulemusi.

3.2.3. *Tarneahelaalgatuse riiklikud platvormid*

Tarneahelaalgatuse raames on töötatud välja suunised nn riiklike platvormide rajamiseks. Nendes suunistes käsitletud aspektid hõlmavad riiklike algatuste struktuuri, kodukorda ja teadlikkuse suurendamise tegevust. Selle alusel võib platvormi ametlikuks loomiseks algatada tarneahelaalgatuse ja riikliku algatuse vahelise vastastikuse tunnustamise protsessi. Senini on niisugused platvormid loodud Belgias, Madalmaades ja Soomes. Saksamaal plaanivad kogu toiduainete tarneahelas tegutsevate sidusrühmade ühendused, sealhulgas põllumajandustootjate esindajad, luua sarnase platvormi.

Välisuuring on näidanud, et teadlikkus tarneahelaalgatusest on neis riikides suurem kui mujal Euroopas. Lisaks ei ole riikides, kus riiklik platvorm on olemas, teadlikkus platvormist suurem kui teadlikkus tarneahelaalgatusest. On ka tõendeid selle kohta, et nii kogu ELi hõlmavad hea tava põhimõtted kui ka tarneahelaalgatus on kiirendanud riiklike platvormide väljatöötamist.

Belgia algatus (millele pandi alus 2010. aasta mais) eelnes kogu ELi hõlmavale tarneahelaalgatusele ja seega on algatusel olnud mõju avaldamiseks rohkem aega. 2014. aasta juunis tunnustati algatust tarneahelaalgatuse riikliku platvormina. Belgia platvormi liikmed ja välisvaatlejad on üldiselt ühel meelel, et sellega on jõutud märkimisväärsete tulemusteni. Näib, et sidusrühmade toetus toiduainete tarneahela kõikidel tasanditel, sealhulgas põllumajandustootjate seas, on aidanud muuta platvormi tõhusamaks. Ebaausaid kauplemistavasid käsitlevate riiklike õigusaktide puudumisel pakub platvorm Belgia ettevõtjatele ebaausate kauplemistavade eest teatavat kaitset. See on üks peamisi põhjusi, miks platvormi nii tõhusaks peetakse.

Madalmaade platvormiga alustati ametlikult samal ajal kui tarneahelaalgatusega. Platvormiga ühinesid Madalmaade põllumajandustootjate esindajad. Platvorm töötati välja kogu ELi hõlmava tarneahelaalgatuse alusel riikliku katseprojektina. Katseprojekti kestuseks kavandati esialgu üks aasta, kuid hiljem pikendati seda aasta võrra, et sel oleks tulemusteni jõudmiseks rohkem aega.

Soome platvormile pandi alus 2014. aasta jaanuaris. Seega on platvormil olnud mõju avaldamiseks vähe aega. Algselt koosnes see kogu tarneahelas tegutsevatest sidusrühmadest, sealhulgas põllumajandustootjatest. 2015. aasta septembris aga loobus riiklik põllumajandustootjate liit platvormis osalemast, märkides, et selle tegutsemise esimesel poolteisel aastal ei teatatud ühestki juhtumist, mis tähendab, et nende arvates ei ole algatus tulemuslik vahend paremini toimiva ja tasakaalustatud toiduainete tarneahela tagamiseks. Tõenäoliselt ei aita see tagasilööki platvormil jõuda lähiajal reaalsemate tulemusteni.

4. JÄRELDUSED

Komisjoni 2014. aasta juuli teatises soovitati ebaausate kauplemistavadega võitlemiseks kombineerida vabatahtlikud algatused ja õiguslikud meetmed. Sellega seoses on viimaste aastate jooksul tehtud märkimisväärseid edusamme.

Vabatahtlikud algatused: käivitatud on kogu ELi hõlmav tarneahelaalgatus ja selles osalemine on olnud tähelepanuväärne. See ergutas ettevõtjate seas arutelu parimate tavade ja ebaausate kauplemistavade üle ja andis toiduainete tarneahelas tõuke ärikultuuri muutuseks. Teise hea märgina on kogu ELi hõlmava algatuse raames loodud mitu riiklikku platvormi. Käesolevas aruandes on leitud, et mõnes riigis näivad vabatahtlikud algatused töötavat paremini kui teises. Belgia algatus on näide sellest, kuidas vabatahtlik platvorm näib olevat tulemuslik meetod ebaausate kauplemistavadega võitlemiseks, mis tähendab, et õigussüsteem ei pruugi olla vajalik. Teistes riikides, näiteks Ühendkuningriigis, ei saanud vabatahtlikke algatusi nii suur edu, mis kinnitas vajadust õiguslike meetmete ja tõhusa sõltumatu jõustamise järele.

Õigusraamistikud: asjaolu, et enamik liikmesriike on kehtestanud õiguslikud meetmed ja riiklikud jõustamissüsteemid, on väga oluline arengusuundumus. Mõni liikmesriik on läinud teistest kaugemale, kuid peaaegu kõik kehtestatud seadusandlikud jõustamissüsteemid kujutavad endast midagi enam kui tavalised kohtulikud õiguskaitsemeetmed ja tegelevad seega ebaausate kauplemistavade võimalike ohvrite nn hirmufaktori probleemiga. Võttes arvesse positiivseid arengusuundumusi toiduainete tarneahela osades ja asjaolu, et eri meetodid

võimaldavad ebaausate kauplemistavade probleemi tulemuslikku käsitlemist, ei leia komisjon, et konkreetsed ühtlustatud ELi tasandi õiguslikud meetmed pakuksid selles etapis lisaväärtust. Siiski tunnistab komisjon, et kuna mitmes liikmesriigis kehtestati õigusaktid alles väga hiljuti, tuleb tulemusi jälgida tähelepanelikult ja need vajaduse korral ümber hinnata.

Belgias ja Madalmaades puudub õigusraamistik, kuid need riigid on valinud riikliku vabatahtliku platvormi. Mõnes ülejäänud liikmesriigis, kus ei rakendata ebaausaid kauplemistavasid käsitlevaid õigusakte, võib olla kasulik järgida nende eeskju ja kaaluda vähemalt riikliku vabatahtliku platvormi loomist.

Vabatahtlike algatustega seoses teeb komisjon järelduse, et tarneahelaalgatus on saavutanud juba nii mõndagi, kuid siiski on olemas arenguruumi. Selleks et suurendada algatuse usaldusväarsust ja tõhusust ebaausate kauplemistavadega võitlemisel, teeb komisjon ettepaneku alustada asjakohaste sidusrühmadega toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitleva kõrgetasemelise foorumi raames arutelu selle üle, kuidas parandada tarneahelaalgatust. Eesmärk on suurendada teadlikkust tarneahelaalgatusest, eriti VKEde seas, tagada tarneahelaalgatuse juhtimisstruktuuri erapooletus, võimaldada ebaausate kauplemistavade väidetavatel ohvritel esitada kaebus konfidentsiaalselt ja anda sõltumatutele organitele uurimisvolitused ja õigus rakendada sanktsioone.

Komisjon jälgib jätkuvalt tähelepanelikult nii vabatahtlike struktuuride kui ka õiguslike meetmete olukorda. Komisjoni toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitlev kõrgetasemeline foorum jätkab ettevõtjate, liikmesriikide ja muude sidusrühmadega dialoogi heade tavade edendamise tagamise, riiklike platvormide loomise ja eriti tarneahelaalgatuse tõhustamise üle. Igal juhul hindab komisjon enne oma mandaadi lõppemist uute arengusuundumuste valguses ümber ELi meetmete võimaliku lisaväärtuse ebaausate kauplemistavade probleemi lahendamisel või selle puudumise.