



Strasbourg, 15.7.2014  
COM(2014) 472 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA  
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**Ebaausate kauplemistavade vastu võitlemine ettevõtjatevahelises toiduainete  
tarneahelas**

## Ebaausate kauplemistavade vastu võitlemine ettevõtjatevahelises toiduainete tarneahelas

### 1. SISSEJUHATUS

Toiduainete tarneahela abil tagatakse üldsusele mõeldud toidukaupade ja jookide tarnimine üksikisikutele või leibkondadele. See mõjutab kõiki ELi tarbijaid iga päev ja moodustab olulise osa keskmise leibkonna eelarvest.<sup>1</sup> Enne kui toode jõuab tarbijani, lisavad sellele väärtust mitmed turuosalised (tootjad, töötlejad, jaemüüjad jne) ning mõjutavad lõplikku tarbijahinda. Ühtne turg on selles osas toonud toiduainete tarneahelas tegutsevatele ettevõtjatele suuri hüvesid. Nii suurtel kui ka väikestel tarnijatel ja jaemüüjatel on nüüd rohkem turuvõimalusi ja suurem kliendibaas. ELi liikmesriikide vaheline piiriülene kaubandus võtab praegu enda alla ligikaudu 20 % ELi toiduainete ja jookide kogutoodangust ning vähemalt 70 % ELi liikmesriikide põllumajandustoodete ja toiduainete koguekspordist on suunatud teistesse ELi liikmesriikidesse.<sup>2</sup> Hästitoimiv ja tõhus toiduainete tarneahel saab seega märkimisväärselt aidata kaasa ühtse turu toimimisele.

Kuid viimastel kümnenditel on turuosaliste suurema kontsentreerituse ja vertikaalse integratsiooni tõttu ELi toiduainete tarneahelas toimunud struktuurimuutused. Nende mõjul on tekkinud olukord, kus läbirääkimispositsioonid on väga erinevad ning tarneahelas tegutsevate ettevõtjate omavahelistes ärisuhetes esineb majanduslikku tasakaalustamatust. Kuigi läbirääkimispositsioonide erinevus on ärisuhetes levinud ja õiguspärane, võib selliste erinevuste kuritarvitamine mõnikord tuua kaasa ebaausaid kauplemistavasid.<sup>3</sup>

Ebaausad kauplemistavad on üldisemalt tavad, mis kalduvad suurel määral kõrvale heast äritavast ning on vastuolus hea usu ja ausa kauplemise põhimõttega.

Käesolevas teatises ei ole ette nähtud ELi tasandi regulatiivmeetmeid ega ühtset lahendust ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks, vaid julgustatakse sidusrühmi ja liikmesriike käsitlema ebaausaid kauplemistavasid sobival ja proportsionaalsel viisil, võttes arvesse riiklike olusid ja parimaid tavasid. Teatisega innustatakse Euroopa toiduainete tarneahelas tegutsevaid ettevõtjaid osalema vabatahtlikes kavades, mille eesmärk on suurendada parimate tavade kasutamist ja vähendada ebaausaid kauplemistavasid. Samuti rõhutatakse tulemuslike kaitsemeetmete olulisust. Komisjon soovib jätkata tihedat koostööd liikmesriikide ja asjaomaste sidusrühmadega. Kõikidel asjaosalistel tuleb anda oma panus ebaausate kauplemistavade kõrvaldamiseks.

<sup>1</sup> Toidule tehtavad kulutused moodustavad ligikaudu 14 % ELi keskmise leibkonna eelarvest (Eurostati leibkonna eelarve uuringute andmed).

<sup>2</sup> Toiduainete tarneahela paremat toimimist käsitleva kõrgetasemelise foorumi aruanne, detsember 2012.

<sup>3</sup> Komisjoni teatis KOM(2009) 591 (lõplik): Toiduainete tarneahela parem toimimine Euroopas <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0591&qid=1405067733678&from=ET>

## 2. TAUSTTEAVE

Olgugi et ebaausate kauplemistavade ulatust ja sagedust on raske hinnata, on nende olemasolu tunnistanud kõik toiduainete tarneahela sidusrühmad. Mitmete uuringute käigus on ilmnenu, et ebaausad kauplemistavad esinevad suhteliselt sageli, seda vähemalt mõnes toiduaine tarneahela lülis. Näiteks teatasid toiduainete tarneahela tarnijate seas läbiviidud ELi-ülese uuringu käigus 96 % vastanutest, et nende suhtes on kohaldatud vähemalt ühte ebaausat kauplemistava<sup>4</sup>. Uuringuid on korraldatud ka liikmesriikides. Hispaania Konkurentsiameti aruandes toiduainetesektori tootjate ja jaemüüjate vaheliste suhete kohta ütlesid 56 % vastanud tarnijatest, et lepingutingimuste tagasiulatuvat muutmist esineb sageli või aeg-ajalt<sup>5</sup>. Itaalia Konkurentsiameti uuringust nähtub, et 57 % tootjatest on sageli või alati nõus lepingutingimuste tagasiulatava ühepoolse muutmisega, sest nad kardavad, et keeldumise korral kohaldatakse nende suhtes kaubanduslikke vastumeetmeid<sup>6</sup>.

Ebaausad kauplemistavad mõjuvad hävitavalt, eelkõige toiduainete tarneahelas tegutsevatele VKEdele.<sup>7</sup> Need võivad mõjutada VKEde suutlikkust turul püsima jääda, teha toodetesse ja tehnoloogiasse uusi investeringuid ning arendada ühtsel turul piiriülest tegevust. Ehkki ebaausate kauplemistavade kogumõju turul on raske täielikult kvantitatiivselt hinnata, ei ole kahtlust, et sellised tavad avaldavad asjaomastele vahetut negatiivset mõju. Eespool nimetatud ELi-üleses uuringus märkisid 83 % nendest, kes olid enda väite kohaselt kogenud ebaausaid kauplemistavasid, et ebaausad kauplemistavad suurendasid kulusid, ning 77 % teatasid, et nende tõttu vähenes neil tulu. Lisaks võivad VKEd kogeda tarneahelas ka kaudset mõju. Eelkõige hoiduvad nad ärisuhete loomisest, sest on oht, et nende suhtes kasutatakse ebaausaid kauplemistavasid.

Uue ühise põllumajanduspoliitikaga<sup>8</sup> ja uue ühise kalanduspoliitikaga<sup>9</sup> tugevdatakse põllumajandustootjate positsiooni tarneahela järgmise etapi ettevõtjate suhtes, toetades eelkõige tootjaorganisatsioonide loomist ja arendamist. Põllumajandustoodete uues ühises turukorralduses on sätted, mille eesmärk on vähendada teatavates sektorites (piim, oliivõli, looma- ja vasikaliha, põllukultuurid) läbirääkimispositsioonide erinevust põllumajandustootjate ja teiste toiduainete tarneahela osaliste vahel. Teiste põllumajandussektorite puhul on uutes eeskirjades ette nähtud võimalus, et liikmesriigid

---

<sup>4</sup> Euroopa ebaausate kauplemistavade analüüs, märts 2011; uuringu korraldas Euroopa toiduaine- ja joogitööstuste konföderatsiooni (CIAA) ja Euroopa kaubamärgiomanike assotsiatsiooni (AIM) tellimusel ettevõtja Dedicated.

<sup>5</sup> Tootjate ja jaemüüjate vahelised suhted toiduainetesektoris, Comisión Nacional de la Competencia, oktoober 2011.

<sup>6</sup> Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43, august 2013.

<sup>7</sup> Vt samuti komisjoni teatis KOM(2011) 78 (lõplik): Euroopa väikeettevõtlusalgatuse „Small Business Act” läbivaatamine. Teatises on kirjas: „Ka kehtestavad erinevad tarneahela osalised VKE-dele sageli ebaõiglasi lepingutingimusi ja -tasasid.”

<sup>8</sup> Uues maaelu arengukavas on tootjaorganisatsioonide loomist ja arendamist toetavad meetmed, mis võivad aidata tootjatel seista vastu suurematele kokkuostjatele.

<sup>9</sup> Uues kalandus- ja vesiviljelustoodete turu ühises korralduses (määrus (EL) nr 1379/2013) on tootjaorganisatsioonidele ette nähtud toetus, et nad parandaksid tootmis- ja turustamiskavade abil toodete turulelaskmist ja oma turupositsiooni.

saavad nõuda kohustusliku kirjaliku lepingu sõlmimist tingimusel, et kohaldatakse kaitseklauslit, millega tagatakse, et sellised sätted ei takista siseturu nõuetekohast toimimist. Ühise põllumajanduspoliitika reform, mis viiakse ellu ennekõike ühise turukorralduse abil, sisaldab sätteid, mille eesmärk on vähendada toiduainete tarneahelas läbirääkimispositsioonide erinevust põllumajandustootjate ja teiste osaliste vahel.

Mitmed liikmesriigid on käsitlenud ebaausaid kauplemistavasid riiklikul tasandil, kasutades selleks erinevaid lähenemisviise – mõned neist on õiguslikud, teised tuginevad turuosaliste vahelistele iseregulatsiooni platvormidele. Kehtivad eeskirjad, mis pakuvad kaitset ebaausate kauplemistavade eest, on oma olemuselt, tasemelt ja õigusliku vormi poolest erinevad.

Ebaausate kauplemistavade esinemist toiduainete tarneahelas ja nende kahjulikku mõju on tunnistanud ka 2010. aastal komisjoni loodud toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitleva kõrgetasemelise foorumi sidusrühmad.<sup>10</sup> Tunnistades vajadust käsitleda seda küsimust Euroopa tasandil, löid sidusrühmad isereguleeriva raamistiku (tarneahelaalgatuse), mida komisjon on tervitanud ja mis pärast üheksakuulist tegevust on leidnud heakskiidu jae- ja hulgimüüjate, tootmisettevõtete ja mõnede VKEde hulgas. Kuid teatavad sidusrühmad, nimelt põllumajandustootjad ja lihatöötlemistööstus, ei ole ELi tasandi algatusega ühinenud. Kuna põllumajandustootjad on nii mõneski liikmesriigis<sup>11</sup> esindatud riiklikel platvormidel, siis ELi tasandi raamistikus on siiani registreeritud vaid neli põllumajandusettevõtjat. Pealegi on raamistik siduv üksnes sellega ühinenud ettevõtjate suhtes.

Tulemuseks on olukord, kus toiduainete tarneahelas esinevate ebaausate kauplemistavade käsitlemisel on ELis suured lahknevused.

Ebaausate kauplemistavade vähendamine võiks tuua märkimisväärset kasu, eelkõige VKEde ja mikroettevõtjate jaoks, kuna võrreldes suuremate ettevõtjatega kasutatakse nende suhtes tõenäolisemalt ebaausaid kauplemistavasid ja sellest tulenev mõju on nende puhul suurem. Samuti tuleb märkida, et ELis kasutatavad ebaausad kauplemistavad võivad otse ja kaudselt mõjutada ka väljaspool ELi, sealhulgas arenguriikides, asuvaid tootjaid ja ettevõtjaid.

Seda arvestades püütakse teatisega edendada ausaid ja jätkusuutlikke ärisuhteid ja võrdseid võimalusi kõikide toiduainete tarneahelas tegutsevate turuosaliste, ennekõike VKEde jaoks, aidates selleks vähendada ebaausate kauplemistavade kahjulikku mõju ja nendest tuleneda võivaid piiriüleseid takistusi.

### **3. Ebaausatest kauplemistavadest tulenevad probleemid**

Ebaausate kauplemistavade võimalik mõju ELi tasandil on muret tekitanud mitte üksnes Euroopa Komisjonis, vaid ka Euroopa Parlamendis. Parlament võttis 2012. aasta jaanuaris

---

<sup>10</sup> Komisjoni otsus, 30. juuli 2010, millega luuakse toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitlev kõrgetasemeline foorum (2010/C 210/03).

<sup>11</sup> Belgia, Saksamaa, Madalmaad ja Soome.

vastu resolutsiooni,<sup>12</sup> milles toonitatakse, et tasakaalu puudumisel toiduainete tarneahelas on selge üleeuroopaline mõõde ja sellest võivad tuleneda ebaausad tavad. Resolutsioonis on esitatud loetelu konkreetsetest ebaausatest kauplemistavade ning nõutakse, et selliste tavade suhtes kohaldataks erireguleerimist, järelevalvet ja sanktsioone.

Küsimuse paremaks mõistmiseks avaldas komisjon 2013. aasta jaanuaris ebaausate kauplemistavade kohta roheline raamatu,<sup>13</sup> et koguda sidusrühmade seisukohti ebaausate kauplemistavade esinemise kohta toiduainete ja muude kaupade tarneahelas ning et määrata kindlaks võimalikud viisid nende käsitlemiseks. Sellele järgnenud avaliku konsultatsiooni tulemuste põhjal tehti järgmised olulised järeldused.

1. Ehkki ebaausaid kauplemistavasid esineb põhimõtteliselt igas sektoris, osutab sidusrühmadelt roheline raamatu kohta saadud tagasiside sellele, et need on eriti probleemsed toiduainete tarneahelas.
2. Rohelises raamatus kindlaks määratud ebaausate kauplemistavade peamised liigid, mida kinnitavad ka mitmed sidusrühmad, on järgmised:
  - täpsustamata, ebamääraste või poolikute lepingutingimuste tagantjärele väärkasutamine;
  - ülemäärane ja prognoosimatu kulude või riskide ülekandmine vastaspoolele;
  - konfidentsiaalse teabe kasutamine;
  - ärisuhte ebaaus lõpetamine või katkestamine.
3. Probleemse tavana on nimetatud ka territoriaalseid tarnepiiranguid. Selliseid piiranguid kehtestavad mõnikord rahvusvahelised tarnijad jaemüüjate suhtes, takistades neid hankimast samasuguseid kaupu piiri tagant või keskest kohast. Territoriaalsed tarnepiirangud on olemuselt eespool liigitatud ebaausatest kauplemistavadest siiski erinevad ning seetõttu hindab komisjon neid eraldi.
4. Eespool nimetatud ebaausad kauplemistavad, eriti kui neid kohaldatakse prognoosimatult, avaldavad nõrgemal läbirääkimispositsioonil asuvale kaubanduspartnerile otsemõju ja võivad talle tekitada põhjendamatuid kulusid või oodatust väiksemat tulu. Lepingutingimuse ootamatu muutmine võib kaasa tuua ka ületootmise ja sellest tuleneva toiduraiskamise. Kui nõrgema kaubanduspartneri suhtes kohaldatakse ebaausaid kauplemistavasid või võidakse seda teha, võib see mõjutada tema suutlikkust või soovi investeringuid rahastada. Komisjonil on praegu samuti pooleli uuring jaemüügisektoris pakutavate valikute ja tooteuenduste kohta. Selle abil peaks selgemaks saama, kuidas toimub üldisel turutasandil tootevaliku areng ja uuendamine ning mis seda suunab. Ebaausate kauplemistavade lahkev käsitlemine liikmesriikides seab piiratud vahenditega VKEd keerulisse olukorda, kui nende suhtes kohaldatakse ebaausaid kauplemistavasid ja

---

<sup>12</sup> Euroopa Parlamendi resolutsioon toidutarneahela tasakaalustamatuse kohta, 19.1.2012.  
Roheline raamat ebaausate kauplemistavade kohta Euroopa ettevõtjatevahelises toiduainete ja muude kaupade tarneahelas, COM(2013) 37, 31.1.2013.

nad sooviks kasutada õiguskaitsevahendeid. Sellest tulenev ebakindlus võib pelutada ettevõtjaid, eelkõige VKEsid, uutele turgudele sisenemast või tegelemast piiriülese kaubandusega. Seda näitas ELi-ülene uuring põllumajandustoodete turul tegutsevate põllumajandustootjate ja esmatootjate seas. 46 % vastanutest leidis, et ebaausatel kauplemistavadel on negatiivne mõju uutele turgudele pääsemisele või piiriülestele tegevustele<sup>14</sup>.

#### **4. EBAAUSATE KAUPLEMISTAVADE VASTASTE MEETMETE LAHKNEVUS ELIS**

##### **4.1. Ebaausate kauplemistavade käsitlemise killustatus**

ELi praeguses õigusraamistikus on mõned eeskirjad, mis on suunatud toiduainete tarneahelas või mujal esinevate ebaausate kauplemistavade vastu. Olemasolevad vahendid, näiteks eespool nimetatud ühise põllumajanduspoliitika reform, konkurentsioigus, turundustavade raamistik,<sup>15</sup> direktiiv tarbijalepingutes sisalduvate ebaõiglaste tingimuste kohta,<sup>16</sup> kavandatav direktiiv ärisaladuse kohta<sup>17</sup> ning muud valdkondadeüleised õigusaktid võivad olla kasulikud ebaausate kauplemistavade vastu võitlemisel teatavates olukordades, kuid enamasti ei saa neid käesolevas teatises käsitletud ebaausate kauplemistavade puhul kohaldada. Euroopa ühist müügiõigust käsitleva määruse ettepanekus<sup>18</sup> keelatakse teatavad ebaausad tingimused ettevõtjatevahelistes lepingutes, mis võivad tuua jätkusuutlikesse pikaajalistesse suhetesse selgust. Kuid selle õigusakti kohaldamine pärast kaasseadusandjalt nõusoleku saamist sõltub asjaomaste äripartnerite vahelisest kahepoolsest lepingust.

Ebaausate kauplemistavade käsitlemisel on liikmesriikide vahel suured lahknevused. Mõned liikmesriigid on võtnud vastu õiguslikud meetmed, kuid mitmed neist on otsustanud isereguleeriva lähenemisviisi kasuks või ei ole võtnud konkreetseid meetmeid tarneahelas esinevate ebaausate kauplemistavade suhtes, tuginedes selle asemel üldistele põhimõtetele. Need liikmesriigid, kes on püüdnud just õigusaktide abil võidelda ebaausate kauplemistavadega, on kehtestanud sellealased eeskirjad ettevõtjatevaheliste suhete kohta, täiustanud riiklikku konkurentsioigust või laiendanud ebaausaid kauplemistavasid käsitleva direktiivi<sup>19</sup> reguleerimisala ettevõtjatevahelistele suhetele. Osad liikmesriigid, kes alguses käsitlesid ebaausaid kauplemistavasid vabatahtlike lähenemisviiside abil, on hiljem otsustanud nende tavade vastu võidelda õigusaktidele toetudes.

---

<sup>14</sup> Ebaausate kauplemistavade mõju Euroopa põllumajandustoodete sektoris, aprill 2013; uuringu korraldas Euroopa Liidu põllumajandusühistute üldise liidu (COPA/COGECA) tellimisel ettevõtja Dedicated.

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2006/114/EÜ](#), 12. detsember 2006, eksitava ja võrdleva reklaami kohta

<sup>16</sup> Nõukogu direktiiv 93/13/EMÜ, 5. aprill 1993, ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes.

<sup>17</sup> Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, 28. november 2013, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset, COM(2013) 813 final.

<sup>18</sup> Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, 11. oktoober 2011, Euroopa ühise müügiõiguse kohta, KOM(2011) 635 lõplik.

<sup>19</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/29/EÜ, 11. mai 2005, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul.

Läheneviiside mitmekesisus tingib olukorra, kus ebaausate kauplemistavade eest pakutava kaitse ulatus ja liik ning samuti võimalikud kehtivad jõustamismehhanismid sõltuvad sellest, kus asub tugeval läbirääkimispositsioonil olev ja ebaausaid kauplemistavasid kohaldav ettevõtja. See võib tekitada probleeme, kuna üha rohkem tuleb ette hankeid, milles osalevad mitme riigi ettevõtjad. Riiklikelt asutustelt rohelise raamatu konsultatsiooni käigus saadud vastustest nähtub, et esineb üksikuid meelepärase kohtualluvuse valimise juhtumeid ehk käitumine, kus tugevam lepingupool määrab ühepoolset, millises liikmesriigis ja seega millise õigusraamistiku alusel lepingut kohaldatakse, et vältida riiklikke raamistikke, mille meetmed on ebaausate kauplemistavade suhtes rangemad. Selle teema tõstatasid komisjoni korraldatud avalikul konsultatsioonil ja aruteludes mitmete sidusrühmadega konkreetselt viis liikmesriiki.

#### **4.2. Jõustamismehhanismid**

Mis tahes pool, kelle suhtes on kasutatud ebaausaid kauplemistavasid, võib taotleda ebaausate lepingutingimuste eest kaitset kohtuvaidluses vastavalt üldise tsiviilõiguse sätetele. Kuid osad sidusrühmad, ennekõike VKEd, on rõhutanud, et kohtuvaidlus on sageli tulutu viis ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks. Esiteks on kohtuvaidlus üldiselt kulukas ja aeganõudev. Teiseks – mis on ehk olulisemgi – kardab toiduainete tarneahela ärisuhte nõrgem pool (enamasti VKE) tihti, et kohtuvaidluse algatamine võib tähendada, et tugevam pool võib selle lõpetada (nn hirmufaktor). See võib takistada ebaausate kauplemistavade tagajärjel kannatanud ettevõtjatel võtmast õiguslikke meetmeid, mis omakorda vähendab hoiatavat mõju, et kaubanduspartner ei kasutaks ebaausaid kauplemistavasid.

Seda arvestades on liikmesriigid kehtestanud vertikaalsetes tarneahelates esinevate ebaausate kauplemistavade vastu võitlemiseks muid õiguskaitsemehhanisme. Mitmed liikmesriigid on määranud asjaomastest turuosalistest sõltumatu asutuse ning mõnes liikmesriigis on sellealaste reformide arutamine pooleli.

Mõnel juhul on riiklikule konkurentsiametile tehtud ülesandeks tagada eeskirjade jõustamine juhul, kui kuritarvitatakse majanduslikult sõltuva ettevõtja olukorda ja/või enda tugevamat läbirääkimispositsiooni. Kuid on ka liikmesriike, kes on määranud selle ülesande muudele olemasolevatele ametitele (nt ametitele, mis vastutavad toiduainetega seotud küsimuste või tarbijakaitse eest) või on loonud uusi haldusasutusi. Mitmel neist on volitused korraldada uurimisi ja tavaliselt võtavad nad vastu konfidentsiaalseid kaebusi.

Mõnes liikmesriigis on sidusrühmad loonud vabatahtliku vaidluste lahendamise mehhanismi, et püüda vaidlusi kohtuväliselt lahendada. Muudel juhtudel on säilitatud segameetod, mis tähendab, et kasutatakse vabatahtlikke kavasid, mida täiendavad avalik-õiguslikud jõustamismeetmed.

Põllumajandustootjad ja VKEdest tarnijad rõhutavad, et sellise haldusameti olemasolu, millel on volitused korraldada uurimisi ning võtta vastu konfidentsiaalseid kaebusi väidetavate ebaausate kauplemistavade kohta, on äärmiselt oluline, et võidelda eespool nimetatud hirmufaktoriga. Enamus sidusrühmadest soovib asjaomase sõltumatu riikliku asutuse loomist,

kuna eeskirjade täitmise tagamine on ebaausate kauplemistavade esinemise vähendamiseks kõige olulisem.

Teised sidusrühmad leidsid, et kõigepealt tuleks analüüsida vabatahtlikke raamistikke ja isereguleerivaid lahendusi. Juhul, kui need ei osutu ebaausate kauplemistavade vastu võitlemisel tulemuslikuks, võib kaaluda sõltumatu ameti loomist.

### **4.3. Tarneahelaalgatus**

Tarneahelaalgatus töötati välja komisjoni toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitleva kõrgetasemelise foorumi raames. Selles osalevad riiklikud asutused ja ELi tasandi toiduainetesektori peamiste sidusrühmade esindajad nii tarnimise kui ka jaemüügi poolelt. 2011. aasta novembris leppisid kõik foorumi ebaausate kauplemistavade töörühmas osalenud esindajad ühiselt kokku toiduainete tarneahela vertikaalsete suhete heade tavade põhimõtetes<sup>20</sup>. Nende põhimõtete hulka kuuluvad: lepingutingimuste muutuste prognoositavus; vastutus isikliku äririski eest; ning taotluste ja tasude põhjendatus.

Teise sammuna käivitati 2013. aasta septembris<sup>21</sup> vabatahtlik raamistik heade tavade põhimõtete rakendamiseks (tarneahelaalgatus). Tarneahelaalgatusega võivad ühineda ettevõtjad pärast seda, kui nad on hinnanud oma vastavust heade tavade põhimõtetele. Raamistiku ja teatavate tingimuste kohaselt saab vaidlusi lahendada vaidluste lahendamise mehhanismi, vahenduse või arbitraaži abil. Ebaausate kauplemistavade vältimiseks keskendutakse rakendusraamistikus ettevõtja organisatsioonilistele nõuetele, sealhulgas personali koolitamine ja suutlikkus osaleda raamistikus määratletud vaidluste lahendamise mehhanismis. Organisatsiooniliste nõuete rikkumine võib viia selleni, et asjaomane ettevõtte arvatakse algatusest välja. Raamistikuga kohustatakse liikmeid tagama, et vaidluste lahendamise mehhanismi kasutava nõrgema osapoole suhtes ei kohaldata kaubanduslikke vastumeetmeid.

Algatust haldab juhtimisrühm, mis koosneb eri sidusrühmade liitudest, kes esindavad toiduainete tarneahelas tegutsevaid ettevõtjaid. Praeguseks ehk üheksa kuud pärast raamistiku loomist on end registreerinud 98 jae- ja hulгимüügi- ning tootmiskontserni ning ettevõtjat, esindades 736 tegutsevat ettevõtjat kogu ELis. End registreerinud VKEde arv kasvab. Ent mitte kõik asjaomaste sidusrühmade liidud ei ole raamistikuga ühinenud. Märkimist väärivad esmatootjate (st põllumajandustootjate) ja lihatööstuse esindajad, kes on hoidunud osalemast juhtimisrühma töös ELi tasandil. Ehkki nad on põhimõtetega nõus, tunnevad nad muret, et tarneahelaalgatus ei taga piisavalt sõltumatut ja tulemuslikku kaitset ebaausate kauplemistavade eest. Mõned neist osalevad siiski riiklikul tasandil.

Kõnealused sidusrühmad leiavad, et tarneahelaalgatuses ei käsitleta piisaval määral majanduslikult sõltuvate kaubanduspartnerite hirmufaktorit. Seda eelkõige seetõttu, et ebaausate kauplemistavade tagajärjel kannatanud ettevõtjal ei ole võimalust kaebust

---

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

<sup>21</sup> Samas.



konfidentsiaalselt esitada. Vabatahtlik algatus tagab konfidentsiaalsuse vaid siis, kui toimuvad liidetud vaidlused ning sidusrühmade liitude kaudu on võimalus taotleda juhtimisrühmalt põhimõtete tõlgendamist, ning vaidluste lahendamise mehhanismi kasutamiseks on vaja mõlema lepinguosalise nõusolekut. Samuti ei ole algatuses ette nähtud uurimisi ega sanktsioone, kui ettevõtja rikub heade tavade põhimõtteid.

Tuleb tunnistada, et isereguleeriva algatuse võimalused vaidluste lahendamisel on piiratud. Tarneahelaalgatuse täiendamine sõltumatute jõustamismeetmetega nendes liikmesriikides, kus neid hetkel ei ole, suurendaks seega algatuse tulemuslikkust ning ilmselt kõrvaldaks peamise põhjuse, miks teatavad sidusrühmade liidud ei ole selle algatusega ühinenud.

Seda arvestades tuleb märkida, et 2013. aasta detsembris Euroopa Parlamendis vastu võetud algatusraport<sup>22</sup> jaemüügiga seotud küsimuste kohta toetas tarneahelaalgatuse põhimõtteid ja raamistikku, kuid samas kutsuti komisjoni üles analüüsima sõltumatute jõustamismeetmete vajalikkust ja teostatavust, et tegeleda tarneahelas tegutsevate väikeste ettevõtjate hirmufaktoriga.

## **5. TULEMUSLIK STRATEEGIA EBAAUSATE KAUPLEMISTAVADE VASTU**

### **5.1. Tarneahelaalgatuse laialdane rakendamine kogu turu ulatuses**

Vabatahtlik käitumisjuhend on ettevõtjatevaheliste ausate ja jätkusuutlike suhete nurgakivi. Selle abil saab tulemuslikult kujundada organisatsioonides õige mõtteviisi, läbirääkimisstrateegia ja vaidluste lahendamise mehhanismid, vähendades sel viisil ebaausaid kauplemistavasid või isegi kõrvaldades need. Vabatahtlike käitumisjuhendite abil võib olla võimalik lahendada kahe vertikaalsuhtes oleva partneri vahelist vaidlust, mis võib sageli hoida ära pika ja tülika õigusmenetluse. Tarneahelaalgatus kujutab seega endast väga olulist etappi ebaausate kauplemistavade käsitlemisel. Riiklike platvormide loomine tarneahelaalgatuse raames võib selle positiivset mõju veelgi tugevdada.

#### **Soovitused edaspidiseks:**

- 1) Komisjon julgustab kõiki toiduainete tarneahelas tegutsevaid ettevõtjaid ja asjaomaseid organisatsioone ühinema ebaausate kauplemistavade vastase vabatahtliku algatusega, eelkõige tarneahelaalgatusega, et näidata oma pühendumist eesmärgile luua usaldus toiduainete tarneahelas ning saavutada kriitiline hulk osalejaid ja lai kõlapind, mida on vaja kavade tulemuslikuks toimimiseks.
- 2) Komisjon kutsub toiduainete tarneahelas tegutsevaid ettevõtjaid üles aktiivselt tutvustama tarneahelaalgatust oma äripartneritele ning teavitama neid nende õigustest ja kohustustest. Pärast tarneahelaalgatusega ühinemist oleks loogiline, et ettevõtjad teavitavad sellest oma äripartnereid ja ergutavad neid samuti ühinema.
- 3) Tarneahelaalgatuse juhtimisrühmal tuleks teha veelgi rohkem, et suurendada VKEde teadlikkust ja leida tõhusamaid viise, kuidas nad saaksid algatusega ühineda. VKEd

<sup>22</sup> Euroopa Parlamendi resolutsioon, 11. detsember 2013, kõigi osaliste huvides toimiva Euroopa jaekaubanduse tegevuskava kohta.

saavad sellistest kavadest kõige suuremat kasu ja seega on nende võimalikult ulatuslik osalemine eriti tähtis.

- 4) Tarneahelaalgatuse juhtimisrühm peaks jätkama oma jõupingutusi, et ergutada ja hõlbustada riiklike platvormide loomist kõikides liikmesriikides.
- 5) Komisjon hõlbustab ka edaspidi sidusrühmadevahelist teabevahetust ja arutelusid ning teeb tihedat koostööd algatuse juhtimisrühmaga, et algatuse ulatus oleks võimalikult suur, eriti VKEde puhul, jätkab algatuse arengu tähelepanelikku jälgimist ja julgustab tarneahelaalgatust tegema tööd vaidluste lahendamise mehhanismi ja sanktsioonide süsteemi tugevdamiseks.

## 5.2. Heade tavade põhimõtted

Need liikmesriigid, kes riiklikul tasandil juba käsitlevad ebaausaid kauplemistavasid, on valinud selleks erinevaid lähenemisviise ja määratlevad ebaausaid kauplemistavasid ka erinevalt. Riiklikud määratlused ulatuvad väga üldistest kirjeldustest kuni keelatud tavade üksikasjalike loeteludeni. Mõned liikmesriigid ei ole ebaausate kauplemistavade vastu võtnud ühtegi konkreetset meetet. Selleks et võidelda tõhusalt ebaausate kauplemistavade vastu kogu ELis ja eelkõige piiriüleses kaubanduses, oleks kasulik kujundada ühine arusaam asjaomastest eeskirjadest.

Tarneahelaalgatuses ei ole ebaausate kauplemistavade täpset määratlust, kuid on loetelu headest ning näited ausatest ja ebaausatest tavadest. Nendes põhimõtetes leppisid kõik vertikaalses toiduainete tarneahelas tegutsevad asjaomaste ELi sidusrühmade liidud ühiselt kokku kõrgetasemelise foorumi raames.

Seetõttu moodustavad need hea aluse nende ebaausate tavade kindlaksmääramiseks, mida saaks käsitleda ebaausate kauplemistavade vastaste võimalike algatuste kaudu. Ebaausate kauplemistavade kindlaks määramine võimaldab omakorda määrata kindlaks nende käsitlemise põhimõtted. Tuletatakse meelde, et selliste põhimõtete kohaldamisel peavad ettevõtjad tagama ka vastavuse kõikide kehtivate eeskirjadega, sealhulgas vajaduse korral riikliku ja/või Euroopa konkurentsioigusega.

Järgnevalt on esitatud kõrgetasemelisel foorumil kindlaks määratud põhimõtted, mis leidsid kinnitust tarneahelaalgatuses:

- (a) Kirjalikud lepingud: Lepingud peavad olema sõlmitud kirjalikult, kui see ei osutu võimatuks või kui suulised kokkulepped on kõigile lepinguosalistele vastuvõetavad ja mugavad. Lepingud peavad olema selged ja läbipaistvad ning käsitlema võimalikult paljusid asjaomaseid ja prognoositavaid olukordi, sealhulgas õigusi ja lepingu lõpetamise korda.
- (b) Prognoositavus: Lepingutingimusi ei tohi ühepoolselt muuta, välja arvatud siis, kui sellises võimaluses ning selle asjaoludes ja tingimustes on eelnevalt kokku lepitud. Lepingus peab olema kirjeldatud, kuidas osapooled arutavad üksteisega lepingu rakendamiseks vajalikke või lepingus sätestatud ettenägematute asjaolude tõttu tehtavaid muudatusi.
- (c) Järgimine: Lepinguid tuleb järgida.

- (d) Teave: Teabevahetuse korral tuleb rangelt järgida konkurentsioigust ja muid kohaldatavaid õigusakte ning lepinguosalisel peavad mõistlikult tagama, et esitatav teave on täpne ega ole eksitav.
- (e) Konfidentsiaalsus: Järgida tuleb teabe konfidentsiaalsuse põhimõtet, välja arvatud juhul, kui teave on juba avalik või teabe saaja on selle ise hankinud seaduslikul teel ja heas usus. Konfidentsiaalset teavet kasutab selle saaja ainult sel eesmärgil, milleks teave edastati.
- (f) Vastutus riski eest: Tarneahela kõik lepinguosalisel peavad asjakohaste äririskide eest ise vastutama.
- (g) Põhjendatud nõudmine: Lepinguosaline ei tohi teisi ähvardada, et saada põhjendamatu eelist või kanda üle põhjendamatu kulu.

#### **Soovitused edaspidiseks:**

- 6) Komisjon kutsub liikmesriike üles analüüsima, kas praegune riiklik õigusraamistik sobib võitluseks ebaausate kauplemistavade vastu, võttes seejuures arvesse teiste liikmesriikide parimaid tavasid. Liikmesriigid peaksid kaaluma ka muud ebaausatest kauplemistavadest tulenevat mõju, näiteks toidujäätmete suurenenud hulka. Selleks kutsutakse liikmesriike üles kaaluma võimalust luua raamistik, mis tugineb tavade loetelule või üldsättele, mis võimaldab käsitleda nende põhimõtete võimalikke rikkumisi.
- 7) Lisaks peaksid liikmesriigid innustama nende territooriumil tegutsevaid ettevõtjaid ühinema nii riiklike kui ka ELi tasandi vabatahtlike käitumisjuhustega.
- 8) Komisjon jätkab heade tavade vahetamise toetamist liikmesriikide vahel, korraldades selleks seminare riiklike asutuste spetsialistide osavõtul.

### **5.3. Tõhusa jõustamise tagamine liikmesriikides**

Ebaausate kauplemistavade vastase usaldusväärse hoiatava mõju tagamiseks on vaja kehtestada kohased jõustamismeetmed.

Kui ärisuhte nõrgem osapool on majanduslikult sõltuv tugevamast, ei pruugi ta kohtuvaidluse või vabatahtliku lahendusmehhanismi abil otsida õiguskaitset ebaausate kauplemistavade eest. Võib esineda majandusliku sõltuvuse juhtumeid. Näiteks selgus Hispaania Konkurentsikomisjoni<sup>23</sup> korraldatud uuringust, et ligikaudu 40 % esmatarbekaupade tarneahelas tegutsevate tarnijate tulust jagunes 2010. aastal vaid vaid kolme jaemüüja vahel. Majanduslik sõltuvus tähendab äärmuslikul juhul seda, et ostja või müüja majanduslik elujõulisus sõltub konkreetsest ärisuhtest. Juhul kui ebaausatest kauplemistavadest ei teatata lepinguliste suhete kaotamise hirmus, saaks ebaausate kauplemistavade vastast raamistikku märkimisväärselt tugevdada, kui anda nõrgemale osapoolale võimalus pöörduda sõltumatu asutuse poole, kellel on volitused võtta asjakohaseid meetmeid ja võimalus kaitsta kaebuse konfidentsiaalsust.

<sup>23</sup> Tootjate ja jaemüüjate vahelised suhted toiduainetesektoris, Comisión Nacional de la Competencia, oktoober 2011.

### **Soovitused edaspidiseks:**

- 9) Komisjon kutsub hindama, kui tõhusad ja tulemuslikud on nende käsituses olevad mehhanismid ebaausate kauplemistavade vastaste eeskirjade jõustamiseks. Liikmesriike kutsutakse üles kaaluma teiste liikmesriikide parimate tavadele tuginedes, kas täiendavad menetluslikud või organisatsioonilised meetmed võiksid olla asjakohased. Eraldi tuleks tähelepanu pöörata suutlikkusele säilitada kaebusi esitavate ettevõtjate konfidentsiaalsus ja võimalus korraldada uurimisi.
- 10) Riiklikud jõustamismehhanismid, mille hulgas võiks olla spetsiaalsed asutused, peaksid olema suutelised tegema tulemuslikku koostööd ELi tasandil, et käsitleda piiriülevalt kasutatavaid ebaausaid kauplemistavasid ja vältida võimalikku õiguslikku arbitraaži.
- 11) Komisjon jätkab liikmesriikidevahelise koordineerimistegevuse toetamist, hõlbustades teabevahetust riiklike jõustamismehhanismide vahel.
- 12) Jõustamismeetmete väljatöötamisel ja kohaldamisel peaksid liikmesriigid tegutsema proportsionaalselt, pidades silmas nende mõju sidusrühmade ja tarbija heaolule. Eelkõige tuleks nii koduriigi kui ka välisriigi turuosaliste suhtes kohaldada samasuguseid kriteeriume.

#### **5.4. Ebaausate kauplemistavade vähendamisest tulenevad võimalikud hüved ja kulud**

Ebaausate kauplemistavade kõrvaldamisest või vähemalt nende kasutuse vähendamisest tulenevad hüved võivad olla märkimisväärsed. Nende kindlaks määramisel selgub, et hüved tekivad mitmel eri tasandil. Kahepoolsetes suhetes on ebaausate kauplemistavade vastu võitlemise võimalikud hüved üsna ilmsed.

Ebaausatel kauplemistavadel on sageli negatiivne finantsmõju nendele ettevõtjatele, kelle suhtes neid kohaldatakse. Lisaks sellele võib tugevamat läbirääkimispositsiooni kuritarvitava äripartneri prognoosimatu käitumine vähendada majanduslikku tasuvust. Näiteks võib see põhjustada ebaselge olukorra tõttu väiksemaid investeeringuid või üle-/alatootmist ja suurenenud tehingukuluseid, mis on seotud kauplemistingimuste ühepoolsetest ja ootamatutest muutustest tuleneva riskiga. Seega peaks toiduainete tarneahela ärisuhete jätkusuutlikumaks muutmiseks tõusma suur tulu. On võimalik, et see ulatub kaugemale otsehüvedest ja kulude vähenemisest, mida kogevad varasemalt ebaausate kauplemistavade tagajärjel kannatanud ettevõtjad, enamasti VKEd. Käesolevas teatises soovitatud mehhanismide abil võib samuti leevendada ebaausate kauplemistavade mõju nõrgematele osapooltele kolmandates riikides, sealhulgas arenguriikides.

Kogu turu puhul on ebaausate kauplemistavade ning nende võimalikust vähendamisest või kõrvaldamisest tulenevat mõju üldisele heaolule hinnata palju keerulisem. Tarbijatele avalduda võiva mõju kohta puuduvad tõendid ebaausate kauplemistavade võimalikust negatiivsest mõjust tarbijahindadele<sup>24</sup> nendes liikmesriikides, kus kauplemistavad on

<sup>24</sup> Hinna üldise arengu vaatlemiseks on hea kasutada toiduainehindade jälgimise vahendit: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices\\_monitoring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm)

reguleeritud ja kus riiklikud asutused võtavad meetmeid ettevõtjatevaheliste rikkumiste korral. Kuna ebaausad kauplemistavad avaldavad negatiivset mõju toodete valikule, kättesaadavusele ja kvaliteedile, võib oodata, et tarbija jaoks on selliste tavade vähendamine või kõrvaldamine kasulik.

Kuludele avalduvast mõjust rääkides ei teki lisakulusid tarneahelaalgatust või sarnaseid riiklikke raamistikke järgivatel või järgida kavatsevatel ettevõtjatel. Soovitatud lähenemisviis ei too kaasa kulusid nendele liikmesriikidele, kus kehtiv raamistik vastab eespool kirjeldatud kriteeriumidele. Nendes liikmesriikides, kes soovivad kohandada oma raamistiku eeltooduga, sõltuvad jõustamismeetmete kulud sellest, kas eesmärgi saavutamiseks kasutatakse olemasolevat raamistikku või on vaja kehtestada uus menetluslik või organisatoorne kord.

## **6. JÄRELDUSED**

Toiduainete tarneahela turuosaliste vahelised tavad on enamasti ausad ja jätkusuutlikud mõlema osapoole suhtes. Sellest hoolimata nõustuvad kogu tarneahela sidusrühmad, et ebaausad kauplemistavad on olemas, ning eriti VKEd rõhutavad, et selliseid tavasid kasutatakse suhteliselt tihti ning need mõjuvad negatiivselt VEKde rahalisele elujõulisusele ja ärisuutlikkusele. Rohelise raamatu avalikust konsultatsioonist, kaasnenud uuringutest ja värskeimatest riiklikest algatustest nähtub, et segameetod ehk võrreldavatele põhimõtetele tuginev vabatahtlik kava koos usaldusväärse ja tulemusliku jõustamisega võib sobida võitlemiseks ebaausate kauplemistavade vastu. Kui on olemas usaldusväärne hoiatav mõju, võib äripartneritevaheliste konfliktide lahendamise esmaseks viisiks olla tarneahelaalgatus ning avalik-õiguslikke jõustamismeetmeid või kohtuvaidlust kasutatakse üksnes siis, kui tõhusam ja kiirem alternatiivne kahepoolne lahendus ei ole saavutatav. Käesolevas teatises soovitatud edasine tegevus mitte üksnes ei täienda tarneahelaalgatust, vaid ka tugevdab seda, muutes selle sobilikumaks nendele sidusrühmade liitudele, kes on siiani ühinemisest hoidunud, kuna leiavad, et sellega ei tagata eeskirjade järgimist piisavalt tulemuslikult.

Ebaausate kauplemistavade käsitlemiseks soovitakse käesolevas teatises kombineerida vabatahtlik raamistik õiguslikuga, määrata kindlaks ebaausad kauplemistavad ja nende käsitlemise põhimõtted, võttes arvesse liikmesriikide erinevaid olusid ja lähenemisviise. Osad liikmesriigid on võtnud vastu konkreetseid õigusaktid, kuid teised tuginevad õiguse üldistele põhimõtetele ja/või isereguleerivatele algatustele. Kui liikmesriigid kaaluvad, kas võtta käesoleva teatise kohaseid ja parimaid tavasid arvestavaid täiendavaid meetmeid, siis tuleks tegutseda proportsionaalselt ning pidada silmas sidusrühmade ja tarbija heaolule avalduda võivat mõju. Kavandatavate meetmete mõju eelarvele ei ole suurem kui see, mida komisjon on ametlikus programmitöös lähiaastateks juba prognoosinud.

Komisjon jälgib edusamme, hinnates selleks i) tarneahelaalgatuse ja selle riiklike platvormide<sup>25</sup> tegelikku mõju ja ii) jõustamismehhanisme, mida liikmesriigid kehtestavad

<sup>25</sup> Seda arvestades kaalub komisjon toiduainete tarneahela paremat toimimist käsitleva kõrgetasemelise foorumi volituste pikendamist, et jälgida käesolevas teatises esitatud meetmete rakendamist erasektori sidusrühmade ja riiklike asutustega peetava läbipaistva dialoogi abil.

eesmärgiga suurendada kõikide osapoolte usaldust jätkusuutliku toiduainete tarneahela nõuetekohase toimimise vastu.

Komisjon esitab nõukogule ja Euroopa Parlamendile aruande 2015. aasta lõpus. Selle aruande põhjal otsustab komisjon, kas kirjeldatud küsimuste käsitlemiseks tuleks ELi tasandil võtta täiendavaid meetmeid.