



EUROPSKA
KOMISIJA

Strasbourg, 15.7.2014.
COM(2014) 472 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi među poduzećima u lancu opskrbe
hranom**

Rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi među poduzećima u lancu opskrbe hranom

1. UVOD

U lancu opskrbe hranom javnost se opskrbljuje hranom i pićem za osobnu potrošnju i potrošnju kućanstava. Njime se svakodnevno utječe na sve potrošače u EU-u i on predstavlja znatan dio prosječnoga proračuna kućanstva.¹ Prije nego što proizvod stigne do potrošača, brojni sudionici na tržištu (proizvođači, prerađivači, trgovci itd.) dodaju mu vrijednost i utječu na konačnu cijenu koju plaća potrošač. U tom smislu jedinstveno je tržište donijelo znatne koristi subjektima u lancu opskrbe hranom. Veliki i mali dobavljači i trgovci sada imaju više prilika na tržištu i veću bazu potrošača. Prekogranična trgovina među državama članicama EU-a sada čini približno 20 % ukupne proizvodnje hrane i pića u EU-u, a najmanje 70 % ukupnog izvoza poljoprivrednih/prehrambenih proizvoda država članica EU-a namijenjeno je ostalim državama članicama EU-a.² Stoga se funkcionalnim i učinkovitim lancem opskrbe hranom diljem EU-a može znatno pridonijeti jedinstvenom tržištu.

Međutim, tijekom posljednjih nekoliko desetljeća kretanja poput veće koncentracije i vertikalne integracije sudionika na tržištu diljem EU-a dovela su do strukturnih promjena u lancu opskrbe hranom. Tim se kretanjima pridonijelo stanju znatno različitih razina pregovaračke snage i ekonomskih neravnoteža u pojedinačnim trgovinskim odnosima među dionicima u lancu. Iako su razlike u pregovaračkoj snazi uobičajene i legitime u poslovnim odnosima, njihova zlouporaba katkad može dovesti do nepoštenih trgovačkih praksi.³

Nepoštene trgovačke prakse mogu se općenito definirati kao prakse koje uvelike odstupaju od dobrog poslovnog ponašanja, koje su oprečne dobroj vjeri i poštenoj trgovini te koje je jedan trgovinski partner jednostrano nametnuo drugome.

Ovom Komunikacijom nisu predviđene regulatorne mjere na razini EU-a i nije propisano jedinstveno rješenje za pitanje nepoštenih trgovačkih praksi, nego se njome dionike i države članice ohrabruje da nepoštene trgovačke prakse rješavaju na primjeren i proporcionalan način, uzimajući u obzir nacionalne okolnosti i najbolju praksu. Njome se subjekte u europskom lancu opskrbe hranom potiče da sudjeluju u dobrovoljnim programima usmjerenim na promicanje najboljih praksi i smanjenje nepoštenih trgovačkih praksi. U njoj je naglašena i važnost učinkovite pravne zaštite. Komisija se obvezuje na nastavak bliske suradnje s državama članicama i relevantnim dionicima. Svi dionici morat će odigrati ulogu u uklanjanju nepoštenih trgovačkih praksi.

¹ Izdatci za hranu čine približno 14 % proračuna prosječnog kućanstva u EU-u (podatci iz Eurostatove Ankete o potrošnji kućanstva).

² Izvješće Foruma na visokoj razini za bolje funkcioniranje lanca opskrbe hranom, prosinac 2012.

³ Vidi Komunikaciju Komisije COM(2009) 591: *A better functioning food supply chain in Europe* http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf

2. POZADINA

Iako je teško ocijeniti njegov čitav raspon i učestalost, problem nepoštenih trgovačkih praksi prepoznali su svi dionici u lancu opskrbe hranom. Nekoliko je istraživanja pokazalo da se nepoštene trgovačke prakse pojavljuju relativno često, barem u nekim dijelovima opskrbnog lanca. Na primjer, u istraživanju na razini EU-a provedenom među dobavljačima u prehrambenom lancu, 96 % ispitanika izjavilo je da su već bili izloženi barem jednom obliku nepoštenih trgovačkih praksi⁴. Istraživanja su provedena i na nacionalnoj razini. U izvješću španjolskog tijela za tržišno natjecanje o odnosima između proizvođača i trgovaca u prehrambenom sektoru, 56 % ispitanih dobavljača izjavilo je da su se uvjeti ugovora često ili povremeno retroaktivno mijenjali⁵. Istraživanje koje je provelo talijansko tijelo za tržišno natjecanje pokazalo je da 57 % proizvođača često ili uvijek prihvaća retroaktivne jednostrane izmjene jer se boje odmazde u poslovnom smislu u slučaju odbijanja izmjena⁶.

Nepoštene trgovačke prakse mogu imati negativan učinak, posebno na mala i srednja poduzeća u lancu opskrbe hranom.⁷ Mogu utjecati na sposobnost opstanka na tržištu, novih financijskih ulaganja u proizvode i tehnologiju te razvoja prekograničnih aktivnosti malih i srednjih poduzeća na jedinstvenom tržištu. Iako je ukupni učinak nepoštenih trgovačkih praksi na tržište teško u potpunosti kvantitativno ocijeniti, nedvojbena je izjava negativan učinak praksi na te sudionike. U prethodno navedenom istraživanju na razini EU-a, 83 % ispitanika koji su izjavili da su bili izloženi nepoštenim trgovačkim praksama reklo je da su im zbog nepoštenih trgovačkih praksi narasli troškovi, a 77 % izjavilo je da su im nepoštenim trgovačkim praksama smanjeni prihodi. Osim toga, mogući su i neizravni učinci duž opskrbnog lanca u smislu ustručavanja, posebno malih i srednjih poduzeća, od pokušaja da uopće uspostave poslovni odnos zbog rizika od nepoštenih trgovačkih praksi koje su im nametnute.

Novom zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP)⁸ i novom Zajedničkom ribarstvenom politikom (ZRP)⁹ jača se položaj proizvođača u opskrbnom lancu u odnosu na gospodarske subjekte s kraja opskrbnog lanca, posebno potporom stvaranju i razvoju organizacija proizvođača. Nova jedinstvena zajednička organizacija tržišta uključuje i elemente kojima je cilj smanjenje razlike u pregovaračkoj snazi među poljoprivrednicima i ostalim sudionicima u

⁴ Ispitivanje o nepoštenim poslovnim praksama u Europi provedeno u ožujku 2011. koje je organizirala agencija Dedicated u ime CIAA-e (Europske federacije proizvođača hrane i pića) i AIM-a (Udruge europskih brendova)

⁵ Izvješće o odnosima između proizvođača i trgovaca u prehrambenom sektoru, Comisión Nacional de la Competencia, listopad 2011.

⁶ Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43, kolovoz 2013.

⁷ Vidi i Komunikaciju Komisije COM (2011) 78, završna verzija: Revizija Zakona o malom poduzetništvu u kojoj se navodi da „... se mala i srednja poduzeća često suočavaju s nepoštenim uvjetima ugovora i praksama koje nameću različiti sudionici u opskrbnom lancu.”

⁸ Mjere potpore za stvaranje i razvoj organizacija proizvođača postoje u okviru novog programa za ruralni razvoj kojim se proizvođačima može pomoći u suočavanju s većim kupcima.

⁹ Novim zajedničkim uređenjem tržišta proizvodima ribarstva i akvakulture (Uredba (EU) br. 1379/2013) osigurava se potpora organizacijama proizvođača za poboljšanje stavljanja svojih proizvoda na tržište i svojeg položaja na tržištu planovima proizvodnje i trženja.

lancu opskrbe hranom u nekim odabranim sektorima (mlijeko, maslinovo ulje, govedina i teletina, ratarske kulture). Na temelju novih pravila države članice mogu zatražiti i obvezne pisane ugovore u ostalim poljoprivrednim sektorima, uz primjenu zaštita kojima se osigurava da te odredbe nisu prepreka pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Reforma ZPP-a, posebno putem nove jedinstvene zajedničke organizacije tržišta, uključuje elemente kojima je cilj smanjenje razlike u pregovaračkoj snazi među poljoprivrednicima i ostalim sudionicima u lancu opskrbe hranom.

Brojne države članice rješavaju problem nepoštenih trgovačkih praksi na nacionalnoj razini uz primjenu brojnih različitih pristupa, od kojih su neki regulatorni, a drugi se temelje na platformama za samoregulaciju među sudionicima na tržištu. Ako postoje, propisi se razlikuju u smislu naravi, razine i pravnog oblika zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi.

Postojanje i štetnost nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom prepoznali su i dionici u okviru Foruma na visokoj razini za bolje funkcioniranje lanca opskrbe hranom koji je Komisija uspostavila 2010.¹⁰ Prepoznajući potrebu za rješavanjem tog pitanja na europskoj razini, dionici su uspostavili okvir za samoregulaciju (Inicijativa za opskrbeni lanac) koji je Komisija pozdravila i koji su nakon devet mjeseci maloprodajna, veleprodajna i proizvodna trgovačka društva te mala i srednja poduzeća dobro prihvatila. No određeni dionici – i to poljoprivrednici i industrija proizvodnje mesa – nisu se pridružili tom okviru na razini EU-a. Dok poljoprivrednici imaju predstavnike u nacionalnim platformama u nekoliko država članica¹¹, samo su se četiri poljoprivredne zadruge dosad prijavile u okvir na razini EU-a. Osim toga, okvirom se obvezuju samo ona trgovačka društva koja su ga se odlučila pridržavati.

Posljedica toga je da danas postoje velike razlike u načinu na koji se u EU-u rješavaju problemi nepoštenih trgovačkih praksi u lancima opskrbe hranom.

Moguće koristi od ublažavanja nepoštenih trgovačkih praksi mogle bi biti znatne, posebno za mala, srednja i mikropoduzeća jer u njihovu slučaju postoji veća vjerojatnost izloženosti nepoštenim trgovačkim praksama i njihovim učincima nego u slučaju velikih trgovačkih društava. Isto je tako potrebno naglasiti da nepoštene trgovačke prakse unutar EU-a mogu izravno ili neizravno utjecati na proizvođače i trgovačka društva izvan EU-a, uključujući i one u zemljama u razvoju.

U tom je kontekstu cilj ove Komunikacije pridonijeti poštenim i održivim poslovnim odnosima te stvaranju jednakih uvjeta za sve sudionike na tržištu u lancu opskrbe hranom potporom ublažavanju štetnih učinaka i uklanjanju mogućih prekograničnih prepreka koje su posljedica nepoštenih trgovačkih praksi, posebno u slučaju malih i srednjih poduzeća.

¹⁰ Odluka Komisije od 30. srpnja 2010. o uspostavi Foruma na visokoj razini za bolje funkcioniranje lanca opskrbe hranom (2010/C 210/03)

¹¹ Belgija, Njemačka, Nizozemska i Finska

3. PROBLEMI UZROKOVANI NEPOŠTENIM TRGOVAČKIM PRAKSAMA

Moguće posljedice nepoštenih trgovačkih praksi na razini EU-a nisu izazvale zabrinutost samo Europske komisije, nego i Europskog parlamenta. U siječnju 2012. Europski parlament donio je rezoluciju¹² u kojoj se naglašava europska dimenzija neravnoteža u lancu opskrbe hranom koje mogu dovesti do nepoštenih praksi. Tom je rezolucijom utvrđen popis određenih nepoštenih trgovačkih praksi i potreba da se na njih primjenjuju posebni propisi, nadzor i sankcije.

Radi boljeg razumijevanja problema Komisija je u siječnju 2013. objavila Zelenu knjigu o nepoštenim trgovačkim praksama kako bi prikupila stajališta dionika o pojavi nepoštenih trgovačkih praksi u opskrbnom lancu prehrambenih i neprehrambenih proizvoda¹³ i kako bi utvrdila moguće načine njihova rješavanja. Iz rezultata posljedičnoga javnog savjetovanja vidljivi su sljedeći važni podatci.

1. Iako do nepoštenih trgovačkih praksi u načelu može doći u bilo kojem sektoru, iz reakcija dionika na Zelenu knjigu jasno je da su one posebno problematične u lancu opskrbe hranom.
2. Glavne kategorije nepoštenih trgovačkih praksi utvrđene Zelenom knjigom koje su potvrdili brojni dionici mogu se opisati kako slijedi:
 - trgovinski partner retroaktivno je zloupotrebliavao neodređene, dvosmislene ili nepotpune uvjete ugovora,
 - trgovinski partner prekomjerno je i često nepredviđeno prenosio troškove ili rizike na drugu ugovornu stranu,
 - trgovinski partner upotrijebio je povjerljive informacije,
 - poslovni odnos nepošteno je raskinut ili prekinut.
3. Utvrđeno je da su i teritorijalna ograničenja pri opskrbi problematična praksa. Ta ograničenja trgovcima ponekad nameću multinacionalni dobavljači i na taj ih način sprječavaju u nabavljanju iste robe preko granica ili iz centralnog mjesta. Međutim, teritorijalna su ograničenja drukčijeg karaktera u usporedbi s prethodno kategoriziranim nepoštenim trgovačkim praksama, stoga će ih Komisija ocjenjivati zasebno.
4. Izravni učinci prethodno navedenih nepoštenih trgovačkih praksi, posebno pri neočekivanoj primjeni, mogu trgovinskom partneru u slabijem pregovaračkom položaju uzrokovati neopravdane troškove ili ostvarenje manjih prihoda od očekivanih. Nepredvidive promjene uvjeta ugovora mogu dovesti i do prevelike proizvodnje i nepotrebnog rasipanja hrane. Izloženost nepoštenim trgovačkim praksama ili čak takva mogućnost u budućnosti može utjecati na sposobnost ili spremnost slabijega trgovinskog partnera za financiranje ulaganja. Komisija trenutačno provodi i studiju o izboru i

¹² Rezolucija Europskog parlamenta o neravnotežama u lancu opskrbe hranom od 19.1.2012.

¹³ Zelena knjiga o nepoštenim trgovačkim praksama među poduzećima u opskrbnom lancu prehrambenih i neprehrambenih proizvoda u Europi COM(2013) 37, 31. siječnja 2013.

inovacijama u sektoru maloprodaje. Njome bi se trebali pojasniti razvoj i poticaji pri izboru i inovacijama na razini cjelokupnog tržišta. Osim toga, različito regulatorno okruženje kojim se nepoštene trgovačke prakse rješavaju na nacionalnoj razini znači da se mala i srednja poduzeća, sa svojim ograničenim pravnim resursima, suočuju sa složenom situacijom u pogledu nepoštenih trgovačkih praksi i mogućih pravnih lijekova. Neka trgovačka društva, posebno mala i srednja poduzeća, mogu zbog posljedičnih nesigurnosti odustati od ulaska na nova tržišta u geografskom smislu ili čak od prekogranične trgovine. To je zorno prikazano istraživanjem na razini EU-a provedenim među poljoprivrednicima i primarnim proizvođačima na poljoprivredno-prehrambenom tržištu. 46 % ispitanika istraživanja smatra da nepoštene trgovačke prakse imaju negativan učinak na pristupanje novim tržištima ili prekograničnim djelatnostima¹⁴.

4. RAZLIČITE VRSTE MJERA ZA SUZBIJANJE NEPOŠTENIH TRGOVAČKIH PRAKSI U EU-U

4.1. Fragmentacija pri rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi

U određenoj mjeri trenutačni regulatorni okvir na razini EU-a sadržava pravila usmjerena na rješavanje nepoštenih praksi unutar ili izvan lanca opskrbe hranom. Postojeći instrumenti, poput prethodno navedene reforme ZPP-a, prava tržišnog natjecanja, okvira za oglašivačke prakse¹⁵, nepoštenih uvjeta ugovora u potrošačkim ugovorima¹⁶, predložene Direktive o poslovnim tajnama¹⁷ i ostaloga međusektorskog zakonodavstva, mogu biti od koristi u rješavanju nepoštenih trgovačkih praksi u određenim situacijama, ali se u većini slučajeva ne primjenjuju na određene prethodno navedene nepoštene trgovačke prakse. Prijedlogom Uredbe o zajedničkom europskom prodajnom pravu¹⁸ zabranjuju se određeni nepošteni uvjeti u ugovorima među poduzećima, čime je moguće osigurati potrebnu jasnoću u održivim dugoročnim odnosima. Međutim, primjena tog prava, nakon dogovora suzakonodavaca, ovisila bi o dvostranom sporazumu između predmetnih trgovinskih strana.

Postoje velike razlike u načinu rješavanja nepoštenih trgovačkih praksi na nacionalnoj razini. Neke su države članice donijele regulatorne mjere, ali mnogo ih se odlučilo za pristupe za samoregulaciju ili nije poduzelo posebne mjere protiv nepoštenih trgovačkih praksi u opskrbnim lancima, oslanjajući se umjesto toga na opća načela. Države članice koje su pokušale riješiti problem nepoštenih trgovačkih praksi posebno u svojim propisima uvele su posebna pravila za odnose među poduzećima, dopunile vlastito nacionalno pravo tržišnog

¹⁴ Istraživanje o učinku nepoštenih trgovačkih praksi u europskom prehrambeno-poljoprivrednom sektoru provedeno u travnju 2013. koje je organizirala agencija Dedicated u ime COPA COGECA-e (Udruga nacionalnih federacija poljoprivrednih zadruga)

¹⁵ Direktiva [2006/114/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o zavaravajućem i komparativnom oglašavanju

¹⁶ Direktiva 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. godine o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima

¹⁷ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti neobjavljenih znanja i iskustva i poslovnih informacija (poslovne tajne) od neovlaštenog pribavljanja, korištenja ili odavanja od 28. studenoga 2013. COM(2013) 813, završna verzija

¹⁸ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkom europskom prodajnom pravu od 11. listopada 2011. COM (2011) 635, završna verzija

natjecanja ili proširile primjenu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi¹⁹ na odnose među poduzećima. Neke države članice koje su u početku nepoštenih trgovačkih prakse rješavale dobrovoljnim pristupima kasnije su ih odlučile rješavati zakonodavstvom.

Te razlike u pristupima znače da bi raspon i vrsta zaštite dodijeljene protiv nepoštenih trgovačkih praksi, kao i mogući mehanizmi provedbe na snazi, ovisili o poslovnom nastanu trgovačkog društva s jakom pregovaračkom snagom i sklonošću prema primjeni nepoštenih trgovačkih praksi. To može biti problematično u okolnostima povećanja nabave u više zemalja. Osim toga, u odgovorima javnih tijela na savjetovanje iz Zelene knjige navedeni su izolirani slučajevi „biranja sudova”, odnosno prakse kojom snažnija ugovorna strana jednostrano određuje državu članicu, a time i regulatorni okvir, u kojoj se ugovor primjenjuje kako bi se izbjegli nacionalni okviri sa strožim mjerama protiv nepoštenih trgovačkih praksi. O tom je problemu izričito govorilo pet država članica na javnom savjetovanju i tijekom rasprava na raznim forumima dionika koje je organizirala Komisija.

4.2. Provedba

Sve strane izložene nepoštenim trgovačkim praksama mogu u načelu zatražiti zaštitu u sudskom postupku na temelju odredaba općega građanskog prava protiv nedozvoljenih ugovornih odredaba. Međutim, neki dionici, posebno mala i srednja poduzeća, naglašavaju da sudski sporovi često u praksi nisu učinkoviti način rješavanja problema nepoštenih trgovačkih praksi. Kao prvo, sudski je spor u pravilu skup i dugotrajan. Kao drugo, a možda i važnije, slabija strana u poslovnom odnosu u lancu opskrbe hranom (u većini su slučajeva to mala i srednja poduzeća) često se boji da bi pokretanje sudskog spora moglo navesti snažniju stranu na raskid poslovnog odnosa („faktor straha”). Time se sudionici izloženi nepoštenim trgovačkim praksama mogu odvratiti od poduzimanja pravnih koraka, čime se s druge strane može ograničiti faktor odvratanja za trgovinske stranke koje primjenjuju nepoštenih trgovačkih prakse.

S obzirom na to neke su države članice na snagu stavile druge mehanizme zaštite za rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi u vertikalnim lancima opskrbe. Brojne države članice odredile su provedbeno tijelo koje nije ovisno o predmetnim sudionicima na tržištu, a u nekim se drugim državama članicama trenutačno odvija rasprava o mogućim reformama u tom smjeru.

U nekim je slučajevima nacionalno tijelo za tržišno natjecanje ovlašteno za provedbu pravila protiv zlouporabe ekonomski ovisnih poduzeća i/ili zlouporabe nadmoćnoga pregovaračkog položaja. Međutim, postoje i primjeri država članica koje su odredile druga postojeća tijela (primjerice, tijela odgovorna za pitanja povezana s prehrambenim sektorom ili zaštitom potrošača) ili uspostavile nova administrativna tijela za provedbu pravila protiv nepoštenih trgovačkih praksi. Više takvih tijela ima ovlasti za provođenje istražnih postupaka i u pravilu se njima podnose povjerljive pritužbe.

¹⁹ Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu

U nekim drugim državama članicama dionici su uspostavili mehanizam za dobrovoljno rješavanje sporova kako bi pokušali sporove riješiti izvan suda. U drugim slučajevima zadržan je „kombinirani pristup” sastavljen od dobrovoljnih sustava dopunjenih javnom provedbom.

Poljoprivrednici i dobavljači u malim i srednjim poduzećima naglašavaju da bi postojanje administrativnog tijela s ovlastima za pokretanje istražnih postupaka i za primanje tajnih pritužbi o navodnim nepoštenim trgovačkim praksama bilo ključno u rješavanju problema prethodno opisanog faktora straha. Većina tih dionika zahtijeva uspostavu neovisnoga provedbenog tijela na nacionalnoj razini jer bi učinkovita provedba bila ključna u smanjenju pojave nepoštenih trgovačkih praksi.

Ostali su dionici smatrali da bi prvo trebalo razmotriti dobrovoljne okvire i rješenja za samoregulaciju. Ako se ti modeli pokažu neučinkovitima u rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi, može se predvidjeti neovisno tijelo.

4.3. Inicijativa za opskrbi lanac

Inicijativa za opskrbi lanac razvijena je u kontekstu Foruma Komisije na visokoj razini za bolje funkcioniranje lanca opskrbe hranom koji se sastoji od nacionalnih tijela i predstavnika ključnih dionika na razini EU-a u području opskrbe i maloprodaje u prehrambenom sektoru. U studenome 2011. svi su predstavnici tržišta uključeni u radnu skupinu Foruma za nepoštene trgovačke prakse usuglasili skup načela dobre prakse u vertikalnim odnosima u lancu opskrbe hranom²⁰. Ta načela uključuju predvidljivost promjena uvjeta ugovora, odgovornost za vlastiti poduzetnički rizik te opravdanost zahtjeva i naknada.

Kao drugi korak, u rujnu 2013. pokrenut je dobrovoljni okvir za provedbu načela dobre prakse (Inicijativa za opskrbi lanac)²¹. Pojedinačna trgovačka društva mogu se priključiti Inicijativi za opskrbi lanac nakon procjene usklađenosti s načelima dobre prakse. Pojedinačni se sporovi, u skladu s okvirom i podložno određenim uvjetima, mogu rješavati mehanizmima za rješavanje sporova, mirenjem i arbitražom. Provedbeni je okvir, radi sprječavanja nepoštenih trgovačkih praksi, usmjeren na organizacijske zahtjeve na razini trgovačkog društva, uključujući osposobljivanje zaposlenika i sposobnost sudjelovanja u mehanizmima za rješavanje sporova utvrđenima okvirom. Neispunjivanje tih organizacijskih zahtjeva može dovesti do isključivanja predmetnog trgovačkog društva iz inicijative. Članovi okvira obvezuju se osigurati da slabije strane koje upotrebljavaju mehanizme za rješavanje sporova nisu izložene odmazdi u poslovnom smislu.

Inicijativom upravlja upravljačka skupina koja se sastoji od različitih udruženja dionika koja predstavljaju subjekte u lancu opskrbe hranom. Do ovog se trenutka, devet mjeseci od pokretanja, prijavilo 98 maloprodajnih, veleprodajnih i proizvodnih grupacija i trgovačkih društava koji predstavljaju 736 aktivnih trgovačkih društava diljem svih država članica EU-a. Raste broj malih i srednjih poduzeća koja se prijavljuju. Međutim, nisu sva relevantna

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

²¹ Id.

udruženja dionika prihvatila okvir. Naime, predstavnici primarnih proizvođača (odnosno poljoprivrednika) i industrija prerade mesa ne sudjeluju u upravljačkoj skupini inicijative na razini EU-a. Iako se slažu s načelima, ti su dionici zabrinuti zbog nedostatka neovisne i učinkovite provedbe u okviru Inicijative za opskrbi lanac. Međutim, neki od njih sudjeluju na nacionalnoj razini.

Smatraju da se u okviru Inicijative za opskrbi lanac ne govori dovoljno o prethodno navedenom faktoru straha ekonomski ovisnih trgovinskih strana, posebno zato što trgovačko društvo koje je izloženo nepoštenim trgovačkim praksama ne može podnijeti tajne pritužbe. Dobrovoljnom inicijativom osigurana je povjerljivost samo u slučaju skupnih sporova na način da se udruženjima dionika omogućuje da od upravljačke skupine zatraže tumačenje načela, a pristup mehanizmu za rješavanje sporova zahtijeva suglasnost obiju ugovornih strana. Inicijativom se isto tako ne osiguravaju istrage ili sankcije ako društvo prekrši načela dobrih praksi.

Potrebno je prepoznati da postoje ograničenja mjere u kojoj je inicijativom za samoregulaciju moguće osigurati mehanizam za rješavanje sporova. Stoga bi dopunom Inicijative za opskrbi lanac neovisnim provedbenim mjerama u onim državama članicama u kojima te mjere trenutačno ne postoje došlo do poboljšanja učinkovitosti inicijative te bi se činilo da je došlo do uklanjanja glavnog razloga zbog kojeg se određene skupine dionika još uvijek nisu priključile okviru Inicijative za opskrbi lanac.

U tom kontekstu treba napomenuti da su u izvješću na vlastitu inicijativu Europskog parlamenta o pitanjima povezanim s maloprodajom donesenom u prosincu 2013. podržani načela i okvir Inicijative za opskrbi lanac, ali se istovremeno Komisija poziva na ispitivanje potrebe za neovisnom provedbom i njezine izvedivosti pri rješavanju prethodno navedenog faktora straha malih sudionika u opskrbnom lancu.²²

5. UČINKOVITA STRATEGIJA PROTIV NEPOŠTENIH TRGOVAČKIH PRAKSI

5.1. Sveobuhvatno prihvaćanje Inicijative za opskrbi lanac na tržištu

Dobrovoljna pravila postupanja važan su temelj za stvaranje okruženja u kojem poduzeća međusobno posluju na pošten i održiv način. Mogu biti učinkovit doprinos uspostavi pravilnoga mentalnog sklopa, pregovaračkih pristupa i mehanizama za rješavanje sporova u organizacijama, čime se smanjuju ili, u idealnom slučaju, uklanjaju nepoštene trgovačke prakse. Osim toga, dobrovoljnim pravilima moguće je osigurati postupke za rješavanje sporova između dviju strana u vertikalnom odnosu te tako često pridonijeti izbjegavanju dugotrajnih i opterećujućih pravnih postupaka. Inicijativa za opskrbi lanac stoga je vrlo važan korak u rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi. Uspostavom nacionalnih platformi u okviru Inicijative za opskrbi lanac moguće je dodatno ojačati pozitivne učinke.

²²

Odluka Europskog parlamenta od 11. prosinca 2013. o Europskom akcijskom planu za maloprodajni sektor za korist svih sudionika

Preporučeno djelovanje:

1. Komisija potiče sva poduzeća i relevantne organizacije u lancu opskrbe hranom na prihvaćanje dobrovoljne inicijative za rješavanje nepoštenih trgovačkih praksi, posebno Inicijative za opskrbi lanac, kako bi pokazali svoju opredijeljenost, izgradili povjerenje u lanac opskrbe hranom te ostvarili kritičnu masu i široku pokrivenost koje su potrebne za uspjeh takvih sustava.
2. Komisija ohrabruje poduzeća u lancu opskrbe hranom na aktivno promicanje Inicijative za opskrbi lanac među svojim poslovnim partnerima i njihovo informiranje o njihovim pravima i obvezama. Poduzeća bi trebala automatski obavješćivati jedna druge o svojim trgovinskim partnerima nakon priključivanja Inicijativi za opskrbi lanac i trebala bi poticati svoje trgovinske partnere da učine isto.
3. Upravljačka skupina Inicijative za opskrbi lanac trebala bi nastaviti i pojačati svoje napore u pogledu povećanja svijesti među malim i srednjim poduzećima te pronaći učinkovite načine za njihovo priključivanje inicijativi. Mala i srednja poduzeća ključni su korisnici takvih sustava pa je maksimiziranje njihova sudjelovanja ključno.
4. Upravljačka skupina Inicijative za opskrbi lanac trebala bi nastaviti provoditi svoje napore u pogledu predvođenja i olakšavanja stvaranja nacionalnih platformi u svakoj državi članici EU-a.
5. Komisija će nastaviti olakšavati razmjenu informacija i raspravu među skupinama ključnih dionika te će blisko surađivati s upravljačkom skupinom inicijative, kako bi se maksimirao njezin domet, posebno prema malim i srednjim poduzećima, te će nastaviti pažljivo pratiti razvoj inicijative i poticati Inicijativu za opskrbi lanac u vezi s radom na pojačavanju mehanizma za rješavanje sporova i sustava sankcioniranja.

5.2. Načela dobre prakse

One države članice koje već rješavaju problem nepoštenih trgovačkih praksi na nacionalnoj razini odabrale su za to različite pristupe, uključujući različite definicije nepoštenih praksi. Te nacionalne definicije kreću se od vrlo općenitih opisa do detaljnih popisa zabranjenih praksi. S druge strane, neke države članice uopće ne poduzimaju nikakve posebne mjere protiv nepoštenih trgovačkih praksi. Za učinkovito rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi diljem EU-a, a posebno preko granica, bio bi koristan zajednički dogovor o pravilima za njegovo rješavanje.

Inicijativa za opskrbi lanac ne uključuje preciznu definiciju nepoštenih trgovačkih praksi, nego popis načela dobrih praksi te primjere poštenih i nepoštenih praksi. Ta su načela zajednički usuglasila sva relevantna udruženja dionika iz EU-a u vertikalnom lancu opskrbe hranom u okviru Foruma na visokoj razini.

Oni stoga predstavljaju koristan temelj za utvrđivanje nepoštenih praksi koje bi se moglo rješavati u okviru mogućih inicijativa protiv nepoštenih trgovačkih praksi. Utvrđivanjem nepoštenih trgovačkih praksi s druge se strane omogućuje određivanje načela za njihovo rješavanje. Ponavlja se da pri primjeni takvih načela sudionici u gospodarstvu moraju

osigurati i da su ona u skladu sa svim primjenjivim pravilima, uključujući nacionalno i/ili europsko pravo tržišnog natjecanja, prema potrebi.

Načela definirana u okviru Foruma na visokoj razini koje podržava Inicijativa za opskrbni lanac:

- (a) Pisani sporazumi: sporazumi bi trebali biti u pisanom obliku, osim ako to nije praktično i ako su usmeni sporazumi obostrano prihvatljivi i prikladni. Trebali bi biti jasni i transparentni te uključivati što je više moguće relevantnih i predvidljivih elemenata, uključujući prava i postupke pri raskidu.
- (b) Predvidljivost: nema jednostranih promjena uvjeta ugovora, osim ako su ta mogućnost i njezine okolnosti i uvjeti unaprijed dogovoreni. U sporazumima bi trebao biti naveden postupak kojim strane zajednički raspravljaju o svim promjenama nužnima za provedbu sporazuma ili postupak u slučaju nepredviđenih okolnosti predviđenih sporazumom.
- (c) Ispunjivanje obveza: obveze iz sporazuma moraju se ispunjavati.
- (d) Informacije: razmjena informacija odvija se uz strogo pridržavanje prava tržišnog natjecanja i ostalih primjenjivih prava, a stranke bi trebale u razumnim okvirima paziti na osiguranje točnih i pouzdanih informacija.
- (e) Povjerljivost: mora se poštovati povjerljivost informacija, osim ako su one već objavljene ili ih je zakonito i u dobroj vjeri pružila strana primateljica. Strana primateljica upotrebljava povjerljive informacije samo u svrhu za koju su dostavljene.
- (f) Odgovornost za rizik: sve bi ugovorne strane u lancu opskrbe trebale snositi vlastite odgovarajuće poduzetničke rizike.
- (g) Opravdani zahtjev: ugovorna strana ne služi se prijetnjama kako bi ostvarila neopravdanu korist ili prebacila neopravdani trošak.

Preporučeno djelovanje:

- 6. Komisija potiče države članice na ispitivanje je li njihov postojeći nacionalni regulatorni okvir primjeren za rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi, uzimajući u obzir najbolju praksu u ostalim državama članicama. Države bi članice u obzir trebale uzeti i moguće druge učinke nepoštenih trgovačkih praksi, kao što je povećano rasipanje hrane. U tu se svrhu države članice pozivaju da procijene bi li se njihovi okviri mogli temeljiti na popisu praksi ili na općoj odredbi kojom je omogućeno rješavanje problema mogućih kršenja navedenih načela.
- 7. Osim toga, države članice trebale bi poticati poduzeća na svojem državnom području na dobrovoljnu primjenu pravila postupanja na nacionalnoj razini i na razini EU-a.
- 8. Komisija će nastaviti pružati potporu razmjeni najboljih praksi među državama članicama, primjerice organiziranjem radionica sa stručnjacima iz nacionalnih administracija.

5.3. Osiguranje učinkovite provedbe na nacionalnoj razini

Kako bi se osigurao vjerodostojan faktor odvratanja od upotrebe nepoštenih trgovačkih praksi, potrebna je primjerena provedba.

U slučaju ekonomske ovisnosti o jačem trgovinskom partneru, slabija strana u poslovnom odnosu može se suzdržati od traženja zaštite od nepoštene trgovačke prakse u sudskom sporu ili dobrovoljnim mehanizmima za rješavanje sporova. Mogu se javiti situacije ekonomske ovisnosti. Na primjer, studija koju je provelo španjolsko povjerenstvo za tržišno natjecanje²³ pokazala je da su samo tri trgovca ostvarila u prosjeku gotovo 40 % prihoda dobavljača u lancu opskrbe namirnicama u 2010. U ekstremnim slučajevima situacija ekonomske ovisnosti znači da ekonomska održivost strane koja kupuje ili prodaje ovisi o pojedinačnim poslovnim odnosima. U slučaju da se na nepoštene trgovačke prakse ne upozori zbog „faktora straha” od gubitka ugovornog odnosa, okvire za suzbijanje nepoštenih trgovačkih praksi moguće je znatno ojačati činjenicom da se slabija strana može obratiti neovisnom tijelu ili tijelu s provedbenim ovlastima i mogućnošću zaštite povjerljivosti podnositelja pritužbe.

Preporučeno djelovanje:

9. Komisija poziva države članice da procijene učinkovitost i vjerodostojnost svojih dostupnih mehanizama za provedbu pravila za suzbijanje nepoštenih trgovačkih praksi. Države članice pozivaju se da razmotre bi li daljnje postupovne ili organizacijske mjere bile primjerene uz primjenu najbolje prakse u ostalim državama članicama. Posebnu pažnju treba posvetiti sposobnosti za očuvanje povjerljivosti pojedinačnih trgovačkih društava koja podnose pritužbe i mogućnosti provođenja istražnih postupaka.
10. Potrebno je uspostaviti nacionalne provedbene mehanizme za učinkovitu suradnju na razini EU-a, koji bi mogli uključivati posebna tijela, kako bi se riješio problem nepoštenih trgovačkih praksi koje se primjenjuju preko granice i izbjegla regulatorna arbitraža.
11. Komisija će nastaviti pružati potporu koordinaciji među državama članicama olakšavajući razmjenu informacija među nacionalnim provedbenim mehanizmima.
12. Pri razvoju i primjeni provedbenih mjera države bi članice trebale djelovati proporcionalno, imajući u vidu sve učinke na dionike i dobrobit potrošača. Točnije, trebale bi primjenjivati jednake provedbene kriterije i prakse na domaće i strane subjekte na tržištu.

5.4. Moguće koristi i troškovi ublažavanja nepoštenih trgovačkih praksi

Moguće bi koristi od uklanjanja ili barem ublažavanja nepoštenih trgovačkih praksi mogle biti znatne. Čini se da u pokušaju određivanja tih koristi i troškova učinci mogu nastajati na različitim razinama. U pojedinačnim bilateralnim odnosima moguće koristi rješavanja nepoštenih trgovačkih praksi prilično su očigledne.

Nepoštene trgovačke prakse često imaju izravan negativan učinak na trgovačka društva koja su im izložena. Osim toga, nepredvidljivo ponašanje trgovinskih strana koje zloupotrebljavaju svoj nadmoćni pregovarački položaj moglo bi dovesti do gubitaka ekonomske učinkovitosti, primjerice do manjih ulaganja ili prekomjerne/nedostatne proizvodnje zbog nepredvidljivosti i

²³ Izvješće o odnosima između proizvođača i trgovaca u prehrambenom sektoru, *Comision Nacional de la Competencia*, listopad 2011.

većih transakcijskih troškova povezanih s rizikom jednostranih i neočekivanih izmjena komercijalnih uvjeta. Stoga bi nastankom održivijih poslovnih odnosa u lancu opskrbe hranom moglo doći do znatnih prednosti. To bi se moglo proširiti i izvan izravnih koristi i financijskih povlastica za trgovačka društva koja su ranije bila izložena nepoštenim trgovačkim praksama, odnosno u većini slučajeva za MSP-ove. Mehanizmima predloženima u ovoj Komunikaciji mogli bi se ublažiti učinci nepoštenih trgovačkih praksi na slabije strane u trećim zemljama, uključujući zemlje u razvoju.

Za tržište kao cjelinu, ocjena je učinka nepoštenih trgovačkih praksi i ukupnog utjecaja na dobrobit njihova mogućeg ublažavanja ili uklanjanja složenija. Kad je riječ o mogućem učinku na potrošače, nema dokaza o negativnom učinku na potrošačke cijene²⁴ u onim državama članicama gdje su nepoštene trgovačke prakse regulirane i u kojima javna tijela poduzimaju mjere protiv zlouporaba među poduzećima. U slučajevima u kojima bi nepoštene trgovačke prakse mogle imati negativne učinke na odabir, dostupnost i kvalitetu proizvoda može se očekivati da će ublažavanje ili uklanjanje takvih praksi biti korisno za potrošače.

U pogledu učinka na troškove, za poduzeća koja su se već priključila ili se planiraju priključiti Inicijativi za opskrbi lanac ili sličnim nacionalnim okvirima ne bi bilo dodatnih troškova. Predloženi pristup ne bi bio nikakav trošak za države članice u kojima postojeći okvir zadovoljava prethodno opisane kriterije. U onim državama članicama koje bi odlučile prilagoditi svoj okvir u skladu s prethodno navedenim troškovi provedbe ovisili bi o tome upotrebljava li se postojeći mehanizam u tu svrhu ili se primjenjuju organizacijska rješenja.

6. ZAKLJUČCI

Prakse među sudionicima na tržištu u lancu opskrbe hranom u većini su slučajeva poštene i održive za obje strane. Ipak, dionici duž opskrbnog lanca slažu se da nepoštene trgovačke prakse postoje, a MSP-ovi pogotovo tvrde da se pojavljuju relativno često i da imaju negativne učinke na njihovu financijsku održivost i sposobnost poslovanja. Savjetovanje iz Zelene knjige, prateće studije i neke od najnovijih nacionalnih inicijativa ukazuju na to da bi „kombinirani pristup”, odnosno dobrovoljni sustavi dopunjeni vjerodostojnom i učinkovitom javnom provedbom na temelju usporedivih načela, mogao biti primjeren za rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi. Uz postojanje vjerodostojnog faktora odvratanja, dobrovoljne inicijative, poput Inicijative za opskrbi lanac, mogle bi biti glavni način rješavanja sukoba među trgovinskim stranama, dok bi se javnoj provedbi ili sudskom sporu pribjegavalo samo ako učinkovitija i brža mogućnost bilateralnog rješenja ne bi bila održiva. Tako bi predloženo djelovanje u ovoj Komunikaciji bilo ne samo dopuna, nego i jačanje Inicijative za opskrbi lanac, čime bi ona postala privlačnija onim skupinama dionika koje su se suzdržavale od sudjelovanja zbog dvojbi o nedostatku učinkovite provedbe.

²⁴ Što se tiče općenitog kretanja cijena, Alat za praćenje europskih cijena hrane koristan je instrument: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm

Kako bi se riješila pitanja oko nepoštenih trgovačkih praksi, u ovoj se Komunikaciji predlaže spoj dobrovoljnih i regulatornih okvira, utvrđivanje nepoštenih trgovačkih praksi i načela njihova rješavanja te uzimanje u obzir različitih nacionalnih okolnosti i pristupa. Dok su neke države članice donijele posebno zakonodavstvo, druge se oslanjaju na opća pravna načela i/ili inicijative za samoregulaciju. Pri razmatranju jesu li potrebne dodatne mjere, u skladu s ovom Komunikacijom i uzimajući u obzir najbolju praksu, države članice trebale bi djelovati proporcionalno i uzeti u obzir sve učinke na dionike i dobrobit potrošača. Predložene aktivnosti nemaju nikakav drugi učinak na proračun Komisije, osim onoga što je već predviđeno službenim programiranjem za nadolazeće godine.

Komisija će pratiti i ocijeniti ostvareni napredak vrednovanjem i. stvarnog učinka Inicijative za opskrbi lanac i njezinih nacionalnih platformi²⁵ te ii. provedbenih mehanizama koje su uspostavile države članice radi povećanja povjerenja svih stranaka u pravilno funkcioniranje održivog lanca opskrbe hranom.

Komisija će Vijeću i Europskom parlamentu dostaviti izvješće krajem 2015. Komisija će na temelju tog izvješća odlučiti jesu li za rješavanje opisanih problema potrebne dodatne aktivnosti na razini EU-a.

²⁵

U tom će kontekstu Komisija razmotriti produljenje mandata Foruma na visokoj razini za bolje funkcioniranje lanca opskrbe hranom za praćenje provedbe aktivnosti utvrđenih ovom Komunikacijom putem otvorenog dijaloga s privatnim dionicima i nacionalnim tijelima.