

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Ususret pravednom lancu opskrbe hranom”**(razmatračko mišljenje)**

(2021/C 517/05)

Izvjestitelj: **Branko RAVNIK**Suizvjestitelj: **Peter SCHMIDT**

| | |
|---|---|
| Zahtjev za savjetovanje: | dopis slovenskog predsjedništva Vijeća, 19.3.2021. |
| Pravna osnova: | članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije |
| Nadležna stručna skupina: | Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i okoliš |
| Datum usvajanja u Stručnoj skupini: | 9.9.2021. |
| Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju: | 22.9.2021. |
| Plenarno zasjedanje br.: | 563 |
| Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani): | 211/1/6 |

1. Zaključci i preporuke

1.1. ESGO pozdravlja Direktivu EU-a o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima kao korak naprijed u rješavanju problema neravnoteže moći duž lanca. Nepoštene trgovačke prakse složena su pojava sa širokim društvenim posljedicama, a u tom kontekstu regulacija igra ključnu ulogu. Odbor poziva države članice da hitno prenesu i provedu Direktivu i riješe problem nepoštenih trgovačkih praksi.

1.2. Europski lanac opskrbe hranom pokazao se iznimno otpornim tijekom pandemije bolesti COVID-19. Potrošači su u svakom trenutku imali pristup gotovo svim prehrambenim proizvodima. Radnici u cijelom lancu opskrbe hranom obavili su sjajan posao unatoč tome što su bili izloženi riziku od zaraze.

1.3. Međutim, prva opažanja pokazuju da je došlo i do znatnih promjena u ponašanju u proizvodnji, distribuciji i potrošnji. EGSO se zalaže za preobrazbu europskih prehrambenih sustava kako bi bili okolišno, gospodarski i socijalno održivi, otporni, pravedni i uključivi te kako bi, prije svega, europskim potrošačima pružali zdravu, održivo proizvedenu sigurnu hranu. EGSO napominje da je među gospodarskim subjektima u lancu opskrbe hranom ključna suradnja, a ne tržišno natjecanje, kako bi se poticao otporniji i održiviji prehrambeni sustav i time za navedene subjekte osigurao pravedan udio i spriječilo ocrnjivanje.

1.4. EGSO ističe svoju preporuku da se slabijim gospodarskim subjektima, osobito poljoprivrednicima, plaća poštena i pravedna cijena kojom bi im se omogućilo ostvarivanje prihoda primjerenih za ulaganja, inovacije i održivu proizvodnju⁽¹⁾. Trebalo bi uspostaviti mehanizam za praćenje raspodjele bruto dodane vrijednosti u lancu opskrbe hranom. Prema podacima Komisije udio bruto dodane vrijednosti u lancu opskrbe hranom koji ide primarnim proizvođačima pao je s 31 % u 1995. na 23,4 % u 2015. (posljednji dostupni podaci).

1.5. EGSO također naglašava svoju preporuku da se suzbiju nepoštene trgovačke prakse koje se ne uzimaju u obzir u minimalnim zahtjevima iz Direktive⁽²⁾ i pozdravlja napore koje je nekoliko država članica uložilo u rješavanje problema poput kupnje po cijeni nižoj od troškova proizvodnje te dvostrukih dražbi (*double race auctions*), ili u zaštitu svih aktera u lancu opskrbe, neovisno o njihovoj veličini ili položaju u lancu opskrbe hranom. EGSO pozdravlja odluku Komisije da regulira nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, no izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije potaknula usklađeni pristup kako bi se izbjegla rascjepkanost jedinstvenog tržišta. EGSO smatra da bi buduće dodatne mjere trebale

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje pravednijih lanaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda” (SL C 34, 2.2.2017., str. 130.) i mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

biti kompatibilne s jedinstvenim tržištem i podlijevati odgovarajućoj procjeni učinka. Ipak, EGSO pozdravlja činjenicu da države članice prenose i provode Direktivu, čime se osigurava veća pravednost u lancu opskrbe hranom, te poziva na usklađeniji pristup u budućnosti.

1.6. EGSO poziva države članice da donesu zakone koji štite sve poslovne aktere. Veličina nije nužno jamstvo tržišne moći, stoga je potrebno sve poslovne subjekte, velike i male, zaštititi od nepoštenih trgovačkih praksi.

1.7. EGSO također potiče države članice da uspostave mehanizme koji će im omogućiti da prate, ocjenjuju i provode zakone kojima je Direktiva prenesena u nacionalno pravo te da stvaraju forume za dijalog u suradnji s dionicima.

1.8. Trenutačno zbog neravnoteže gospodarske i pregovaračke moći u europskim (ali i globalnim) prehrambenim sustavima postoji pritisak na profitabilnost poljoprivrednog sektora i plaće, smanjuje se potencijal ulaganja malih i srednjih prehrambenih poduzeća te se napušta lokalna obiteljska maloprodaja. Iz tog razloga potrebni su korektivni mehanizmi temeljeni na dokazima kako bi se osigurao uravnotežen razvoj aktera u europskom lancu opskrbe hranom i podržao njihov pravedan udio u ekonomskoj koristi proizvodnje i distribucije hrane u EU-u i izvan njega, čime se potiču održivi prehrambeni sustavi. Komisija nije donijela zaključke na temelju procjena učinka strategije „od polja do stola”.

1.9. EGSO naglašava da je važno da svi dionici imaju prave alate i informacije kako bi imali koristi od Direktive. EGSO stoga poziva Europsku komisiju, države članice i Europsku službu za vanjsko djelovanje (ESVD) da se pobrinu da dionici znaju svoja prava i postupke za njihovu provedbu, među ostalim i u slučaju prekogranične trgovine unutar EU-a i iz trećih zemalja.

1.10. EGSO ponovno naglašava da bi promicanje poštenijih trgovačkih praksi trebalo biti dio sveobuhvatne prehrambene i trgovinske politike EU-a, obuhvaćati cijeli lanac opskrbe i osiguravati provedbu UN-ovih ciljeva održivog razvoja.

2. Uvod

2.1. Nepoštene trgovačke prakse definiraju se kao „prakse među poduzećima kojima se odstupa od dobrog poslovnog ponašanja, koje su protivne dobroj vjeri i poštenoj trgovini te koje je jedan trgovinski partner jednostrano nametnuo drugome”⁽³⁾. Lanac opskrbe hranom osobito je podložan nepoštenim trgovačkim praksama zbog velike neravnoteže moći između gospodarskih subjekata. Do nepoštenih trgovačkih praksi može doći na svim razinama lanca opskrbe, a nepoštene trgovačke prakse do kojih dolazi na određenoj razini lanca mogu utjecati na druge dijelove lanca, ovisno o tržišnoj moći uključenih aktera⁽⁴⁾.

2.2. Kako je detaljno opisano u mišljenju EGSO-a „Pravedniji lanac opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima” donesenom 2016.⁽⁵⁾ i „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” donesenom 2018.⁽⁶⁾, koncentracija pregovaračke moći dovela je do zloupotrebe dominantnog položaja, zbog čega su slabiji dobavljači postali sve izloženiji nepoštenim trgovačkim praksama. Time se gospodarski rizik prebacuje s tržišta na više razine lanca opskrbe, što ima osobito negativan učinak na potrošače i neke gospodarske subjekte, npr. poljoprivrednike, radnike i MSP-ove. Prema podacima Komisije udio bruto dodane vrijednosti u lancu opskrbe hranom koji ide primarnim proizvođačima pao je s 31 % u 1995. na 23,4 % u 2015. (posljednji dostupni podaci). Komisija navodi da su svi dionici lanca opskrbe hranom priznali da postoji problem nepoštenih trgovačkih praksi, a većina gospodarskih subjekata navela je da ih je i iskusila⁽⁷⁾.

2.3. Direktiva (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća⁽⁸⁾ o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima usvojena je u travnju 2019. Direktiva je kratka, sažeta i temelji se na nekoliko ključnih načela. Države članice trebale su prenijeti Direktivu u nacionalno zakonodavstvo do 1. svibnja 2021. i početi je primjenjivati šest mjeseci kasnije. To je dio šireg programa upravljanja, čiji je cilj postići učinkovitiji i pravedniji

⁽³⁾ Komisija, 2014.

⁽⁴⁾ Radna skupina za poljoprivredna tržišta, 2016.

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje pravednijih lanaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda” (SL C 34, 2.2.2017., str. 130.).

⁽⁶⁾ Mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

⁽⁷⁾ Komunikacija Europske komisije, 2014.

⁽⁸⁾ Direktiva (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (SL L 111, 25.4.2019., str. 59.).

lanac opskrbe hranom, a također uključuje suradnju proizvođača i mjere za povećanje transparentnosti tržišta. Strategija „od polja do stola”⁽⁹⁾ također je osmišljena da doprinese poboljšanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom.

2.4. Slovensko predsjedništvo EU-a zatražilo je od EGSO-a da izradi razmatračko mišljenje o djelotvornom ostvarivanju ciljeva Direktive u praksi, o najboljim praksama država članica u regulaciji lanca opskrbe hranom, kao i o koracima potrebnima za zaustavljanje tog procesa.

3. Stav EGSO-a o nepoštenim trgovačkim praksama

3.1. U svojem mišljenju iz 2018.⁽¹⁰⁾ EGSO pozdravlja prijedlog Europske komisije o smanjenju učestalosti nepoštenih trgovačkih praksi kao nužnom prvom koraku prema zaštiti slabijih gospodarskih subjekata, posebice poljoprivrednika, radnika i drugih subjekata, te poboljšanju upravljanja u lancu opskrbe hranom. Pomoću regulatornog pristupa i zakonodavnog okvira s učinkovitim i otpornim provedbenim mehanizmima može se djelotvorno riješiti problem nepoštenih trgovačkih praksi na razini EU-a. To je EGSO ponovno naglasio i u mišljenju iz 2020. o strategiji „od polja do stola”⁽¹¹⁾.

3.2. Međutim, EGSO je izrazio žaljenje zbog toga što je Komisija zabranom samo određenog broja nepoštenih trgovačkih praksi uvela tek minimalni zajednički standard zaštite u EU-u. Nužna je zabrana svih oblika zlouporabe.

3.3. Kad je riječ o provedbi, EGSO je pozdravio prijedlog Komisije o izradi usklađenog okvira za provedbena tijela na razini EU-a.

3.4. Uz rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi, EGSO je preporučio Komisiji da potiče i podupire poslovne modele kojima se nastoji ostvariti održivost lanca opskrbe i u njemu ponovno uspostaviti ravnoteža te unaprijediti učinkovitost kako bi se poboljšao položaj slabijih gospodarskih subjekata.

4. Prenošenje Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama u nacionalno pravo i njezina provedba – trenutno stanje

4.1. Države članice trenutno su u postupku prenošenja i provedbe Direktive⁽¹²⁾. Većina udruženja poljoprivrednika, sindikata i prerađivača hrane smatra da planirane mjere nisu dovoljne da ih zaštite. Unatoč tome, podržali su predložene mjere za provedbu Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama i čak pozvali na veću ambicioznost, dok su u nekim slučajevima trgovci na malo izrazili suprotna stajališta.

4.2. Do studenoga 2021. Komisija će predstaviti privremeno izvješće o prenošenju i provedbi Direktive, a 2025. godine i ocjenu učinkovitosti Direktive. Ta će se ocjena temeljiti na godišnjim izvješćima država članica i rezultatima anketa Komisije, usmjerenih na dionike, o stanju nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom⁽¹³⁾. EGSO predlaže da se Komisija savjetuje i s kupcima te da prikupi njihova iskustva s Direktivom. Mehanizam suradnje uspostavljen Direktivom trebao bi provedbenim tijelima i Komisiji omogućiti odgovarajući forum za raspravu o učinkovitosti Direktive na temelju godišnjih izvješća država članica. Tijekom tih redovitih sastanaka mogu se identificirati najbolje prakse, ali i nedostaci te se mogu uspoređivati pristupi država članica.

4.3. EGSO pozdravlja odluku Komisije da regulira nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom, no izražava žaljenje zbog toga što Komisija nije potaknula usklađeni pristup, što uzrokuje rascjepkanost jedinstvenog tržišta. Ipak, EGSO pozdravlja činjenicu da države članice prenose i provode Direktivu, čime se osigurava veća pravednost u lancu opskrbe hranom, te poziva na usklađeniji pristup u budućnosti.

5. Primjeri dobre prakse u postupku prenošenja/provedbe

5.1. EGSO pozdravlja ambiciozne zakone prenesene na nacionalnu razinu (u daljnjem tekstu „primjeri dobre prakse”) kojima se zabranjuju neke nepoštene trgovačke prakse koje su pod određenim uvjetima dopuštene u Direktivi. Kao primjer može poslužiti zabrana vraćanja neprodanih proizvoda dobavljaču bez plaćanja za njih ili prebacivanja troškova skladištenja s kupca na dobavljača, koja je propisana u njemačkom zakonu kojim je Direktiva prenesena u nacionalno pravo⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Strategija „od polja do stola”.

⁽¹⁰⁾ Mišljenje EGSO-a „Poboljšanje lanca opskrbe hranom” (SL C 440, 6.12.2018., str. 165.).

⁽¹¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Od polja do stola: strategija održive prehrane” (SL C 429, 11.12.2020., str. 268.).

⁽¹²⁾ Prenošenje na nacionalnu razinu.

⁽¹³⁾ Internetske stranice Europske komisije.

⁽¹⁴⁾ Odobrenje njemačkog Saveznog vijeća zakazano je za 28. svibnja 2021., stoga to još uvijek nije službeno priopćeno Komisiji.

5.2. EGSO pozdravlja to što se u zakone prenesene u nacionalno pravo uvode odredbe kojima se svim gospodarskim subjektima zabranjuje kupnja po cijeni nižoj od troškova proizvodnje. To je slučaj u španjolskom zakonu⁽¹⁵⁾, kojim se svim gospodarskim subjektima zabranjuje kupnja po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, kao i smanjenje vrijednosti duž lanca opskrbe hranom. Isto tako se i talijansko zakonodavno tijelo obvezalo riješiti taj problem u zakonu prenesenom u nacionalno pravo⁽¹⁶⁾. U Njemačkoj će Njemački savezni parlament izvršiti reviziju moguće zabrane kupnje po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, u okviru procjene koja će se izvršiti dvije godine nakon stupanja na snagu.

5.3. To je dio šireg paketa inicijativa koje promiče Europska komisija, uključujući, primjerice, promatračke skupine za tržišne cijene⁽¹⁷⁾, što je ključno za potporu transparentnosti i pravednosti u sektoru. Usto treba spomenuti i važnost uzajamnosti u međunarodnoj trgovini⁽¹⁸⁾.

5.4. EGSO pozdravlja zakone kojima se uspostavlja funkcija ombudsmana za praćenje njihove provedbe, U Španjolskoj je osnovana neovisna agencija (AICA) za praćenje provedbe zakona, a za poticanje dobrovoljnih kodeksa ponašanja zadužen je ombudsman. U Njemačkoj će oni pogođeni nepoštenim trgovačkim praksama moći podnijeti svoje anonimne žalbe neovisnom ombudsmanu, uključujući prijavljivanje nepoštenih praksi koje nisu navedene u zakonodavstvu. Ombudsman će također moći pokretati istrage i prijavljivati kršenja Saveznom uredu za poljoprivredu i hranu (BLE) te nadgledati troškove proizvodnje i kretanje cijena⁽¹⁹⁾.

5.5. Veličina nije nužno jamstvo tržišne moći, stoga je potrebno sve poslovne subjekte, velike i male, zaštititi od nepoštenih trgovačkih praksi. EGSO poziva države članice da donesu zakone koji štite sve poslovne aktere. Čak i ako ta razina ambicija nije dostignuta, EGSO prepoznaje zasluge zemalja čiji zakoni obuhvaćaju veće aktere barem u ključnim sektorima. Na primjer, u Njemačkoj se zadržava prag od 350 milijuna eura za poljoprivredna, ribarska i prehrambena poduzeća, ali za meso, voće, povrće i hortikulturne proizvode taj će se prag postaviti na promet od 4 milijarde eura, što će rezultirati većim brojem aktera zaštićenih zakonom⁽²⁰⁾. Belgijski preliminarni zakon odbacuje „stupnjeviti pristup” te svim poslovnim akterima ispod praga od 350 milijuna eura nudi zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi bez obzira na njihovu veličinu u odnosu na kupca. Španjolska nudi posebnu zaštitu primarnim proizvođačima, ali svi su gospodarski subjekti, bez obzira na njihovu veličinu i/ili položaj na tržištu, zaštićeni zakonom.

5.6. Dvostruke dražbe⁽²¹⁾ povezuju se s ozbiljnim negativnim posljedicama na poljoprivrednike⁽²²⁾ koji su *de facto* prisiljeni sudjelovati u toj praksi zbog neravnoteže moći između kupaca i prodavača. Zabrana dvostrukih dražbi doprinijela bi izbjegavanju slučajeva u kojima se dobavljače navodi da prodaju po cijeni nižoj od troškova proizvodnje. Iako postupak prenošenja Direktive u nacionalno pravo u Italiji još nije dovršen, EGSO sa zanimanjem prati aktualnu raspravu o mogućnosti zabrane dvostrukih dražbi u zemlji u kojoj se zakonodavno tijelo obvezalo riješiti taj problem u zakonu kojim se prenosi Direktiva.

5.7. EGSO također smatra dobrom praksom obvezu pismenih ugovora za sve djelatnosti i njihovo sakupljanje u bazu podataka radi veće transparentnosti i kontrole. Španjolski zakon sadržava takvu obvezu, koja ima vrlo dobar učinak na trgovinske odnose. Ugovor bi trebao sadržavati pojmove kao što su kvaliteta, trajanje, cijena, pokazatelj cijene, ponovni pregovori, obnova i raskid ugovora uz otkazni rok.

5.8. EGSO pozdravlja klauzulu njemačkog zakona kojom se utvrđuje prva procjena dvije godine nakon stupanja zakona na snagu, kao i činjenicu da, uz provjeru poštovanja postojećih zabrana, Njemački savezni parlament može i proširiti popis zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi⁽²³⁾; također prima na znanje belgijski preliminarni zakon koji predviđa mogućnost dodavanja nepoštenih trgovačkih praksi na popis kraljevskom uredbom u bilo kojem trenutku nakon savjetovanja s dionicima.

⁽¹⁵⁾ Ley 12/2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria. Ovaj zakon izmijenit će se prijedlogom zakona o kojem se trenutno vode pregovori, a na španjolskom se naziva *Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 12/2013 de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria*.

⁽¹⁶⁾ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 23.4.2021.

⁽¹⁷⁾ Promatračke skupine za tržište na razini Europske komisije. Vidjeti i primjer francuskog programa nadzora cijena i marži u prehrambenom sektoru.

⁽¹⁸⁾ Mišljenje EGSO-a „Kompatibilnost trgovinske politike EU-a s europskim zelenim planom” (SL C 429, 11.12.2020., str. 66).

⁽¹⁹⁾ Internetske stranice BLE-a.

⁽²⁰⁾ Ova se klauzula primjenjuje samo do svibnja 2025., nakon čega će se prag spustiti na 350 milijuna eura.

⁽²¹⁾ Dvostruke dražbe mehanizmi su koje kupci koriste kako bi doveli do toga da se dobavljači međusobno natječu na kratkoročnim internetskim dražbama, u kojima ih se potiče da ponude svoje proizvode po najnižoj mogućoj cijeni.

⁽²²⁾ Studija slučaja Oxfam.

⁽²³⁾ Procjena bi također uključivala rezultate ispitivanja moguće zabrane kupnje prehrambenih i poljoprivrednih proizvoda po cijeni nižoj od troškova proizvodnje.

6. Utvrđeni nedostaci

6.1. EGSO ustraje na tome da sve nepoštene trgovačke prakse spomenute u Direktivi mogu štetno utjecati na najslabije aktere u lancu, uključujući takozvane „sive prakse”. Slabiji dobavljači mogli bi se osjećati prisiljenima s moćnijim kupcem potpisati ugovor koji sadržava uvjete koji nisu u njihovom interesu. Iako se u nekoliko država članica raspravljalo o mogućnosti „opće zabrane” svih nepoštenih trgovačkih praksi, pokazalo se da je tu razinu ambicije teško dostići bez intervencije EU-a. Slično tome, u svojem mišljenju iz 2018. godine EGSO je pozvao na sveobuhvatnu zabranu nepoštenih trgovačkih praksi i na mogućnost država članica da prošire popis prvotno zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi. Treba vidjeti koje će mehanizme preispitivanja zakoni preneseni na nacionalnu razinu uvesti.

6.2. Direktiva daje dobavljačima, organizacijama dobavljača i neprofitnim organizacijama koje djeluju u ime dobavljača pravo na podnošenje žalbi. Međutim, EGSO je zabrinut da bi moglo doći do slučajeva nezakonitih nepoštenih trgovačkih praksi kod kojih pogođena stranka (npr. radnik) dobije relevantne informacije, ali provedbena tijela ne mogu ništa poduzeti jer ne postoji službena žalba pogođenog gospodarskog subjekta ili organizacije kojoj pripada. Budući da pogođeni gospodarski subjekti možda nisu skloni podnositi žalbe, čak i kad se njihova prava ne poštuju, EGSO poziva Komisiju da pomno prati i ocjenjuje u kojoj bi mjeri mogle biti potrebne promjene radi bolje zaštite najugroženijih stranki koje ovise o gospodarskim subjektima, poput radnika, poljoprivrednika i ribara. Direktivom o nepoštenim trgovačkim praksama ne pretpostavlja se pisani ugovor, ali se pretpostavlja postojanje prodajnog odnosa. Stoga EGSO naglašava svoj prijedlog proširenja zaštite na slučajeve u kojima se odvija nepoštena trgovačka praksa, ali ne postoji (pisani) ugovor. EGSO je već pozvao na uvođenje prava na podnošenje zajedničkih tužbi⁽²⁴⁾.

6.3. „Stupnjeviti pristup” Direktive podrazumijeva da gospodarski subjekt koji je slab u smislu tržišne snage, ali ima velik promet, u određenim situacijama nije zaštićen zakonom. To uvodi nesigurnost za dobavljače koji ne znaju koliki je godišnji promet njihovih poslovnih partnera. EGSO poziva Komisiju i države članice EU-a da prate i uklanjaju negativne posljedice tog „stupnjevitog pristupa” te razmotre mogućnost zaštite svih poslovnih aktera bez obzira na njihovu veličinu.

6.4. Dok se s vremenom sve više smanjuje udio u konačnoj cijeni koji pripada poljoprivrednicima, stabilni, uravnoteženi i dugoročni poslovni odnosi među gospodarskim subjektima u lancu opskrbe hranom mogu im pomoći da ostvare veću korist od dodane vrijednosti. Aspekti povezani s regionalnim karakterom i kvalitetom mogu zadržati dodanu vrijednost u regiji umjesto da se sirovine uvoze iz trećih zemalja u kojima su standardi proizvodnje uglavnom niži nego u EU-u. Boljim označavanjem podrijetla povećala bi se transparentnost u lancima opskrbe hranom.

7. Slabosti lanca opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima koje je razotkrila bolest COVID-19

7.1. Europski lanac opskrbe hranom općenito se pokazao iznimno otpornim tijekom krize uzrokovane COVID-om 19. Potrošači su u svakom trenutku imali pristup gotovo svim prehrambenim proizvodima. Radnici u cijelom lancu opskrbe hranom obavili su sjajan posao unatoč tome što su bili izloženi riziku od zaraze. Međutim, pandemija COVID-a 19 utječe na cijeli globalni poljoprivredno-prehrambeni sustav. Uzrokuje simetrični, ali asinkroni pritisak na globalne i nacionalne prehrambene sustave, što utječe na: 1) kanale ponude i potražnje u različito vrijeme; 2) sve elemente prehrambenog sustava, od primarne proizvodnje do prerade hrane, maloprodaje i pružanja prehrambenih usluga (HORECA), međunarodne trgovine i logističkih sustava te srednje i konačne potražnje; 3) relevantna tržišta (rada i kapitala) i proizvodnju poluproizvoda. Kanali kojima se ti učinci prenose uključuju brojne makroekonomske čimbenike (npr. devizne tečajeve, cijene energije, pristup financijskim tržištima) i, prije svega, smanjenje ukupne gospodarske aktivnosti i povećanje nezaposlenosti.

7.2. Ograničenja slobodnog kretanja radnika (Komisija je objavila smjernice o osobama koje obavljaju ključne funkcije, npr. sezonskim radnicima) iz jedne države članice u drugu utjecala su na mnoga područja proizvodnje i prerade hrane (npr. berbu voća i povrća te preradu mesa i mliječnih proizvoda) koja se oslanjaju na rad sezonskih radnika iz drugih država članica ili trećih zemalja. Usto, radnici migranti često žive i rade u lošim uvjetima te su izloženi većem riziku od zaraze, što pokazuju i žarišta u klaonicama i tvornicama za pakiranje mesa širom svijeta. To uzrokuje istodobno ozbiljan problem za javno zdravlje i prekid u lancu opskrbe hranom.

7.3. Nadalje, zastoje prijevoza hrane zbog mjera suzbijanja zaraze i poremećaja u logistici, ova je pandemija također dovela do protekcionizma koji utječe na uvoz i izvoz hrane. Istodobno, mnogi su naglasili važnost regionalno proizvedene hrane u EU-u i tradicionalne prednosti kratkih lanaca opskrbe te lokalne proizvodnje i trgovine. Kratki lanci opskrbe i lokalna proizvodnja i trgovina tijekom krize su se pokazali još privlačnijima jer ljudi traže nove i izravnije načine za kupnju

⁽²⁴⁾ Mišljenje EGSO-a „Promicanje pravednijih lanaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda” (SL C 34, 2.2.2017., str. 130.).

hrane, a proizvođači pronalaze nova prodajna mjesta za svoje proizvode. Međutim, jedan od najvažnijih aspekata jest spoznaja potrebe za nastavkom poštene i održive trgovine na regionalnoj i međunarodnoj razini. Ograničenja u trgovini mogu ugroziti stabilnost, što bi moglo posebno pogoditi stanovništvo s niskim prihodima.

7.4. Mjere ograničavanja kretanja bacile su ugostiteljstvo i dio prehrambene industrije na koljena (npr. sektor hotela i restorana i druge sektore koji pružaju usluge „izvan kućanstva”, usluge dostave hrane i trgovce na veliko i malo u turističkim zonama), što će imati dalekosežne posljedice. Osim samih objekata, prekid aktivnosti slomio je i konsolidirani sustav opskrbe hranom na koji su se oslanjali mnogi poljoprivrednici i dobavljači poljoprivrednih proizvoda. Teško su pogođeni dobavljači svježih proizvoda, a vino i sirevi visoke kvalitete te vrhunski komadi mesa koji se obično prodaju u restoranima zamijenjeni su standardnim proizvodima koji se kupuju u supermarketima i konzumiraju kod kuće (FAO, 2020.; OECD, 2020.). Neki su proizvođači odgovorili tako što su se približili maloprodajnim ili internetskim tržištima na kojima su u mnogim slučajevima postigli vrlo dobre kompromise i dogovore, ali mnogi se nisu mogli prilagoditi i izgubili su kupce i prihod. Seoski turizam, koji poljoprivrednicima često pomaže da diversificiraju svoje izvore prihoda, također je teško pogođen ograničenjima uvedenim zbog bolesti COVID-19.

7.5. Kriza uzrokovana COVID-om 19 znatno je ubrzala prelazak na internetsku kupnju, a očekuje se da će se to nastaviti. Nedavna studija instituta McKinsey ⁽²⁵⁾ pokazuje da je u 2020. internetska kupnja namirnica u Europi porasla za 55 % i da će se taj trend nastaviti jer 50 % potrošača koji su se koristili internetskom kupnjom tijekom pandemije namjerava nastaviti s tom praksom.

7.6. Pojava bolesti COVID-19 i njezino brzo globalno širenje velik su šok za EU i globalno gospodarstvo. Poduzete su hitne i sveobuhvatne proračunske mjere te mjere likvidnosti i politike kako bi se najpogođenijim sektorima pružila pomoć. EU ima opsežan paket mjera za tržišne intervencije, a nekoliko ih je aktivirao tijekom krize izazvane bolešću COVID-19 radi potpore prihodima na poljoprivrednim gospodarstvima. Međutim, odgovor je bio ograničen jer u proračunu EU-a gotovo nije bilo sredstava za financiranje dodatnih hitnih mjera u poljoprivredi u posljednjoj godini proračunskog razdoblja 2014. – 2020.

7.7. Konačno, Komisija je pokrenula europski zeleni plan koji će se odraziti i na poljoprivredu (strategija „od polja do stola” i strategija za bioraznolikost), a u okviru paketa poticaja *Next Generation EU* EPFR-u je dodijeljeno dodatnih 7,5 milijardi eura. Procjene učinka strategije „od polja do stola” zabrinjavajuće su za EU. Ipak, EGSO poziva na uravnoteženiju potporu politike u korist poljoprivredno-prehrambenog sektora u usporedbi s nekim drugim dijelovima gospodarstva u kojima je gospodarska struktura mnogo otpornija i razina profitabilnosti mnogo viša.

8. Sljedeći koraci

8.1. Zahvaljujući manevarskom prostoru koji Direktiva ostavlja državama članicama za izradu zakona kojima se ona provodi, svaka je država mogla usvojiti prilagođene propise koji odgovaraju njezinu nacionalnom kontekstu. Kao što je već spomenuto, neke su države članice podigle razinu ambicije iznad minimalnih standarda usklađivanja s Direktivom i donijele zakone koji nude dodatnu zaštitu dobavljačima iz EU-a i izvan njega.

8.2. Iako se očekuje da će dobavljači svake države članice moći lako ostvariti prava iz zakona prenesenog na nacionalnu razinu (među ostalim, dobiti pristup mehanizmu za podnošenje žalbi i nadležnom tijelu), to možda neće biti slučaj za dobavljače koji izvoze u druge države članice EU-a i za dobavljače izvan EU-a koji izvoze u EU. EGSO pozdravlja trud koji je Komisija uložila u cilju širenja informacija objavljivanjem „Brošure o Direktivi o nepoštenim trgovačkim praksama” ⁽²⁶⁾, ali ističe da taj dokument sadržava samo informacije povezane s minimalnim standardima usklađivanja. Kako bi se izvoznicima ponudili pravi alati za ostvarivanje koristi od zakona prenesenih na nacionalnu razinu, EGSO poziva Komisiju da se pobrine za to da se izvoznicima stave na raspolaganje najrelevantnije informacije vezane uz svaki od zakona.

8.3. EGSO naglašava da je u interesu svih dionika da se Direktiva primjenjuje na svaki poslovni odnos u kojemu je barem kupac ili prodavač poduzeće iz EU-a, čak i ako dobavljač nije subjekt iz EU-a. EGSO poziva Komisiju i ESVD da iskoriste mogućnost da delegacije EU-a u trećim zemljama šire informacije među dobavljačima izvan EU-a. Te informacije moraju nadilaziti opće smjernice Direktive i uključivati praktične informacije o posebnostima i provedbenim tijelima u državama članicama.

⁽²⁵⁾ <https://www.mckinsey.com/industries/retail/our-insights/disruption-and-uncertainty-the-state-of-european-grocery-retail-2021>

⁽²⁶⁾ Brošura Europske komisije.

8.4. EGSO pozdravlja to što se lanac opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima smatra strateškim ekosustavom za europski oporavak i poziva na daljnju suradnju u lancu opskrbe i dijalog s dionicima kako bi se na što uključiviji način olakšao prelazak na održivije prehrambene sustave. U tom pogledu EGSO ističe važnost, raznolikost i opseg inicijativa koje se poduzimaju duž lanca opskrbe hranom kako bi se podržao prelazak na održivost ulaganjem u poticanje održive i lokalne proizvodnje.

Bruxelles, 22. rujna 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG
