



Bruksela, dnia 29.1.2016 r.
COM(2016) 32 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów
spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami**

1. WPROWADZENIE

W lipcu 2014 r. Komisja przyjęła komunikat dotyczący zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami¹. Nieuczciwe praktyki handlowe są praktykami, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego oraz są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu i są jednostronnie stosowane przez jednego partnera handlowego wobec jego kontrahenta. Komisja wyjaśniła, dlaczego struktura rynku w zakresie łańcucha dostaw żywności sprawia, że jest on szczególnie podatny na nieuczciwe praktyki handlowe oraz opisała szkody, jakie nieuczciwe praktyki handlowe mogą wyrządzić podmiotom gospodarczym o małej sile przetargowej. Aby rozwiązać problem nieuczciwych praktyk handlowych, Komisja zachęciła podmioty gospodarcze działające w ramach europejskiego łańcucha dostaw żywności do uczestniczenia w dobrowolnych programach mających na celu promowanie najlepszych praktyk oraz ograniczanie nieuczciwych praktyk handlowych, a także podkreśliła znaczenie skutecznego i niezależnego egzekwowania prawa na poziomie krajowym.

W 2015 r. dyskusje stały się intensywniejsze z uwagi na napotykaną przez europejskich rolników trudności spowodowane spadkiem cen za określone towary rolne, w szczególności produkty mleczne i wieprzowinę. Popyt na szereg produktów znacząco zmalał, a zjawisko to pogłębiał rosyjski zakaz przywozu produktów rolnych. Jednocześnie światowa produkcja zwiększyła się, prowadząc do ogólnej nadwyżki dostaw. Chociaż nieuczciwe praktyki handlowe nie są przyczyną ostatnich spadków cen, niskie ceny sprawiły, że rolnicy stali się bardziej podatni na ewentualne nieuczciwe zachowanie ich partnerów handlowych. W odpowiedzi na wyzwania stojące przed rolnikami ministrowie rolnictwa siedmiu państw² wydali wspólne oświadczenie, zwracając się do Komisji o przeprowadzenie bardziej szczegółowej analizy nieuczciwych praktyk handlowych oraz o zaproponowanie przepisów UE w celu rozwiązania kwestii nieuczciwych praktyk handlowych.

Komisja odpowiedziała na kryzys rolny pakietem szeroko zakrojonych środków. Wiele z nich jest ukierunkowanych na sektor mleczarski, na który szczególnie wpłynął spadek cen. W niniejszym sprawozdaniu nie uwzględniono środków dotyczących konkretnych nieuczciwych praktyk handlowych przyjętych już w odniesieniu do poszczególnych sektorów. Zostanie powołana grupa zadaniowa ds. rynków rolnych, której celem będzie doradzanie Komisji w kwestiach dotyczących szczególnych aspektów funkcjonowania rynków rolnych i pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności. Grupa ta będzie również opracowywała zalecenia i proponowała stosowne inicjatywy polityczne w tej dziedzinie.

W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na obowiązujących ramach dotyczących zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych. Dwa główne elementy sprawozdania obejmują: 1) ocenę obowiązujących ram regulacyjnych i ram egzekwowania przepisów w

¹ COM(2014) 472 final.

² Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja

państwach członkowskich; oraz 2) ocenę skutków dobrowolnej ogólnounijnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw oraz platform krajowych utworzonych w ramach tej inicjatywy.

W niniejszym sprawozdaniu stwierdzono, że w ciągu ostatnich lat środki zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych znacznie się rozwinęły. Wiele państw członkowskich, w szczególności tych, w których przedmiotowy problem jest poważniejszy, podjęło ostatnio środki legislacyjne i egzekucyjne, które w dużym stopniu spełniają kryteria dotyczące skutecznych ram służących ochronie przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. W sumie ponad 20 państw członkowskich wprowadziło już przepisy lub planuje ich wprowadzenie w najbliższej przyszłości. Chociaż jest zbyt wcześnie, aby ocenić ogólne skutki tych przepisów, w niniejszym sprawozdaniu określono szereg konkretnych obszarów, w których wciąż należy wprowadzić ulepszenia. W odniesieniu do dobrowolnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw w sprawozdaniu uznano korzyści osiągnięte do tej pory, zasugerowano jednak również szereg możliwych środków służących ulepszeniom w celu zwiększenia wiarygodności i skuteczności przedmiotowej inicjatywy.

2. RAMY REGULACYJNE I RAMY EGZEKWOWANIA PRZEPISÓW W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

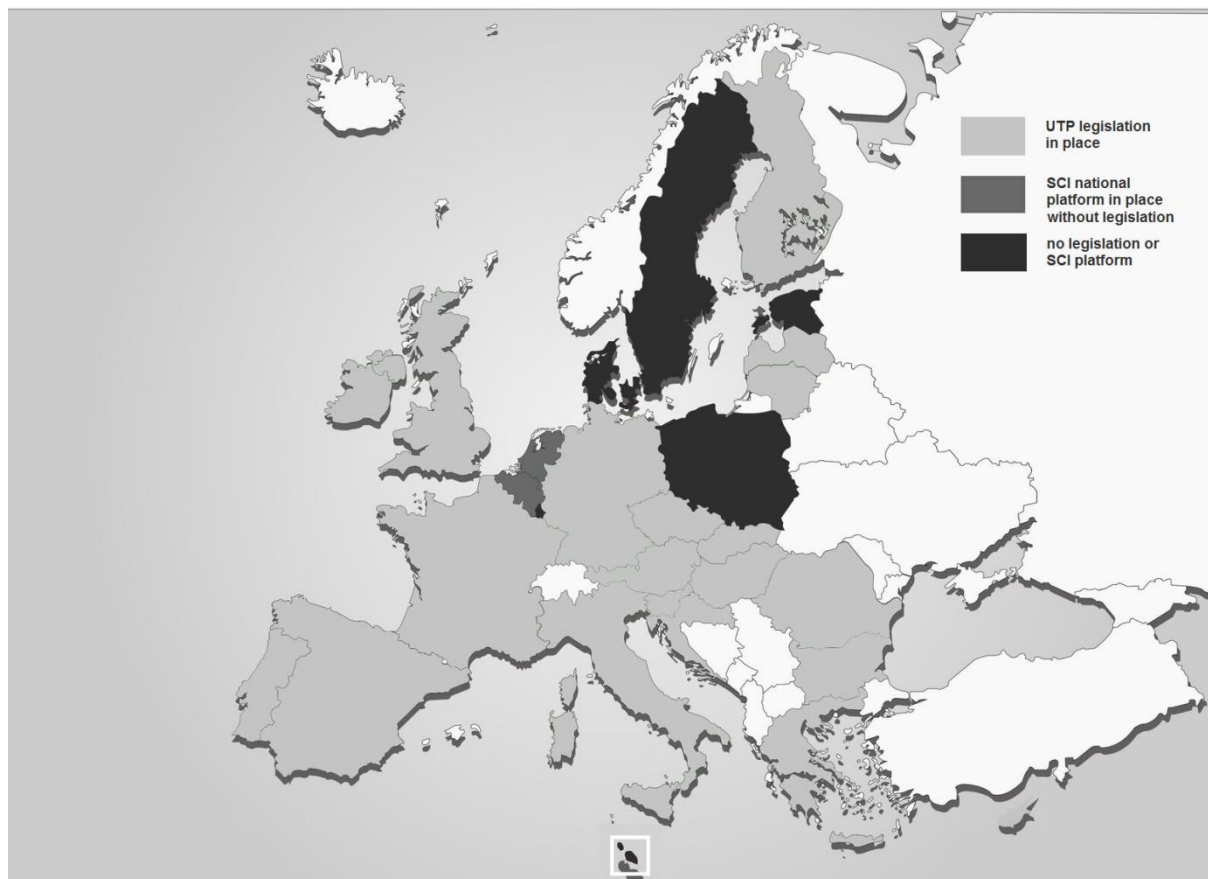
Nie istnieją żadne przepisy UE ukierunkowane na nieuczciwe praktyki handlowe w ramach łańcucha dostaw żywności realizowane między przedsiębiorstwami³. Prawo konkurencji UE reguluje kwestie dotyczące nadużywania pozycji dominującej i praktyk antykonkurencyjnych, jednak większość zgłoszonych nieuczciwych praktyk handlowych nie podlega prawu konkurencji, ponieważ większość podmiotów ma silną, ale niedominującą pozycję. Niektóre państwa członkowskie rozszerzyły zakres stosowania przepisów UE dotyczących ochrony konsumentów, obejmując nim sytuacje, do których dochodzi między przedsiębiorstwami⁴. Chodzi o dyrektywę 2005/29/WE dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych lub dyrektywę 93/13/EWG w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Praktyki uwzględnione w dyrektywie są jednak w większości przypadków inne niż te omawiane w niniejszym sprawozdaniu.

Inna sytuacja ma miejsce na poziomie krajowym, gdzie większość państw członkowskich zajęła się problemem nieuczciwych praktyk handlowych, stosując różne podejścia, w większości przypadków regulacyjne, a niektóre oparte na inicjatywach o charakterze

³ W ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) wprowadzono szczególne przepisy ogólnounijne dotyczące określonych części łańcucha dostaw żywności obejmujące, między innymi, nałożenie przez państwa członkowskie wymogu obowiązkowych pisemnych umów między rolnikami i przetwórcami lub dystrybutorami z ewentualnym obowiązkiem oferowania rolnikom minimalnego okresu obowiązywania umowy nałożonym na pierwszych nabywców. Ponadto zreformowana wspólna polityka rolna (WPR) oraz wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) przyczyniają się do wzmocnienia pozycji producentów w łańcuchu dostaw w stosunku do podmiotów gospodarczych działających na rynku niższego szczebla, zwłaszcza poprzez wspieranie tworzenia i rozwoju organizacji producentów. Nowa wspólna organizacja rynku zawiera również elementy, których celem jest ograniczenie różnicy pod względem siły przetargowej pomiędzy rolnikami a innymi stronami w łańcuchu dostaw żywności w wybranych sektorach (mleka, oliwy z oliwek, wołowiny i cielęciny, roślin uprawnych). W listopadzie 2015 r. Komisja opublikowała zestaw wytycznych, aby pomóc uczestnikom rynku w stosowaniu nowych przepisów.

⁴ Na przykład w Austrii, Danii, Francji, Niemczech, Szwecji i we Włoszech.

samoregulacyjnym wśród uczestników rynku. W kategoriach regulacyjnych ostatnie kilka lat było okresem znaczących zmian. Mówiąc konkretnie, spośród 20 państw członkowskich posiadających już odpowiednie przepisy⁵, 15 wprowadziło je w ciągu ostatnich pięciu lat⁶. Kilka kolejnych państw może rozważyć wprowadzenie przepisów w niedalekiej przyszłości⁷, a niektóre państwa członkowskie usprawniły swoje poprzednie ramy w ciągu ostatnich pięciu lat⁸. Na poniższym rysunku przedstawiono przegląd obecnej sytuacji.



W 2015 r. Komisja zorganizowała szereg spotkań z ministerstwami i organami ścigania państw członkowskich, aby zebrać szczegółowe informacje dotyczące obowiązujących lub planowanych ram regulacyjnych. Procesowi ustalania faktów towarzyszyły dalsze dwustronne dyskusje.

Istotnych jest pięć elementów, aby zapewnić skuteczne ramy regulacyjne służące rozwiązaniu kwestii nieuczciwych praktyk handlowych. Elementy te opisano w poniższych sekcjach. Państwa członkowskie mogą uwzględnić te pięć elementów w różny sposób, nie wydaje się jednak, aby różne podejścia miały negatywne skutki dla jednolitego rynku⁹. Niezależnie od ogólnej oceny ram regulacyjnych na poziomie krajowym, która jest satysfakcjonująca, w poniższej analizie zasugerowano aspekty, w jakich konkretne państwa członkowskie mogłyby

⁵ AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK

⁶ BG, CY, CZ, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, PT, RO, SI, SK, UK

⁷ Na przykład Polska.

⁸ DE, EL, FR

⁹ Zasadniczo krajowe ramy regulacyjne mają zastosowanie również do relacji transgranicznych.

w jeszcze większym stopniu ulepszyć swoje ramy regulacyjne, oraz określono możliwości współpracy między państwami członkowskimi.

1) Zasięg łańcucha dostaw

Środki ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi dotyczą praktyk wynikających głównie z braku równowagi ekonomicznej. Większość państw członkowskich określiła jasne kryteria służące zidentyfikowaniu sytuacji sprzyjających stosowaniu nieuczciwych praktyk handlowych. Przepisy obowiązujące w większości państw członkowskich mają zastosowanie do relacji między przedsiębiorstwami na wszystkich etapach łańcucha dostaw. Niektóre państwa członkowskie stosują przepisy jedynie w odniesieniu do relacji, w których jedną ze stron jest sprzedawca detaliczny¹⁰.

Biorąc pod uwagę fakt, że nieuczciwe praktyki handlowe potencjalnie mogą mieć miejsce na każdym etapie łańcucha, w przyszłości państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, powinny rozważyć wprowadzenie przepisów obejmujących cały łańcuch dostaw żywności realizowanych między przedsiębiorstwami. Jest to istotne dla zapewnienia, aby wszyscy mniejsi uczestnicy rynku byli odpowiednio chronieni przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, jako że wielu mniejszych uczestników rynku nie kontaktuje się bezpośrednio ze sprzedawcami detalicznymi. Państwa członkowskie powinny również zapewnić, aby ich przepisy obejmowały podmioty gospodarcze z państw trzecich (np. producentów surowców z Afryki lub Ameryki Łacińskiej).

2) Główne rodzaje nieuczciwych praktyk handlowych

Państwa członkowskie posiadające przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych, opierając się o analizę sytuacji na rynku i praktyk rynkowych stosowanych w swoich państwach, określiły nieuczciwe praktyki, które należy zwalczać.

W analizie poprzedzającej niniejsze sprawozdanie¹¹ określono cztery główne kategorie nieuczciwych praktyk handlowych, na jakie powinny być ukierunkowane skuteczne ramy regulacyjne:

- jedna strona nie powinna bezpodstawnie i nieuczciwie przenosić swoich kosztów ani ryzyka działalności gospodarczej na drugą stronę;
- jedna strona nie powinna zwracać się do drugiej strony o korzyści ani świadczenia jakiegokolwiek rodzaju bez wykonania usługi związanej z daną korzyścią lub świadczeniem;
- jedna strona nie powinna dokonywać jednostronnych zmian w umowie ani zmian umowy z mocą wsteczną, chyba że umowa wyraźnie pozwala na takie zmiany na uczciwych warunkach;
- nie powinno mieć miejsca nieuczciwe rozwiązanie stosunku umownego ani nieuzasadnione zagrożenie rozwiązaniem stosunku umownego.

¹⁰ FI, HU, LT, LV, RO, UK

¹¹ Na przykład zielona księga Komisji w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych i związane z nią konsultacje społeczne z zainteresowanymi stronami.

Chociaż państwa członkowskie wybrały różne podejścia i techniki legislacyjne zgodne z ich tradycjami prawnymi, powyższe główne rodzaje nieuczciwych praktyk handlowych są w dużym stopniu objęte wszystkimi ramami regulacyjnymi¹².

W celu poprawy wspólnego zrozumienia między państwami członkowskimi w odniesieniu do tego, które rodzaje praktyk biznesowych należy uznać za nieuczciwe praktyki handlowe, państwa członkowskie powinny w skoordynowany i systematyczny sposób wymieniać informacje i najlepsze praktyki dotyczące swoich krajowych przepisów i doświadczeń w zakresie egzekwowania przepisów.

3) Elastyczne a sztywne określanie nieuczciwych praktyk handlowych

Państwa członkowskie wybrały różne podejścia legislacyjne służące zwalczaniu nadużyć w zakresie zakłócania równowagi ekonomicznej. W niektórych państwach członkowskich, np. w Niemczech i Austrii, istnieją ogólne przepisy prawne, zgodnie z którymi, w odniesieniu do poszczególnych przypadków¹³ należy przeprowadzić ocenę istnienia znaczącego braku równowagi ekonomicznej między dwoma podmiotami gospodarczymi oraz kwestii, czy silniejszy podmiot gospodarczy nadużył swojej pozycji w celu narzucenia nieuczciwych warunków słabszemu podmiotowi.

Inne państwa członkowskie, np. Republika Czeska, Słowacja i Węgry, postanowiły wprowadzić bardziej szczegółowe przepisy związane z nieuczciwymi praktykami handlowymi. Szereg tych praw zawiera obszerne wykazy praktyk uznanych za zasadniczo nieuczciwe, a co za tym idzie nielegalne (czarne listy), w przypadku których nieuczciwość nie jest przedmiotem oceny w poszczególnych przypadkach.

Potencjalną zaletą pierwszego bardziej ogólnego podejścia jest jego elastyczność oraz fakt, że możliwe jest wychwycenie braku równowagi w łańcuchu dostaw oraz różnych rodzajów istniejących, a nawet nowo powstałych nieuczciwych praktyk handlowych. Ogólne podejście wymaga jednak wysoce kompleksowej oceny okoliczności zarówno gospodarczych, jak i umownych w każdym indywidualnym przypadku. Jak wskazują ostatnie zmiany w Niemczech, stosowanie takich ogólnych przepisów może być raczej trudne dla krajowych organów ścigania¹⁴.

Zaletą drugiego podejścia, tj. bardziej szczegółowych przepisów związanych z nieuczciwymi praktykami handlowymi, jest to, że egzekwowanie ich nie wymaga kompleksowych ani wymagających znacznych zasobów dochodzeń rzeczowych, ani ocen prawnych w każdym konkretnym przypadku. Czasami w ramach tego podejścia może jednak okazać się trudne

¹² Wymienione główne nieuczciwe praktyki handlowe są również zgodne z zasadami ustanowionymi na Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności oraz z ramami wdrożeniowymi inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw.

¹³ Może mieć to miejsce w kontekście skarg lub dochodzenia z własnej inicjatywy.

¹⁴ W niedawno rozpatrywanej sprawie dotyczącej praktyk wiodącego niemieckiego sprzedawcy detalicznego EDEKA niemiecki sąd okręgowy nie potwierdził decyzji niemieckiego organu ds. konkurencji z dnia 3 lipca 2014 r. ani jego interpretacji przepisów krajowych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych.

należyte uwzględnienie kontekstu gospodarczego i umownego pojedynczej klauzuli lub praktyki, co może wywołać obawy dotyczące proporcjonalności.

Państwa członkowskie, które wybrały podejście ogólne, powinny zapewnić stosowanie swoich przepisów w praktyce, nałożyć rozsądne wymogi dotyczące dowodów oraz przydzielić znaczące zasoby na działania w zakresie egzekwowania przepisów, aby zapewnić kompleksową i skuteczną ocenę poszczególnych przypadków.

Państwa członkowskie postępujące zgodnie ze szczegółowym podejściem do nieuczciwych praktyk handlowych powinny dokładnie sprawdzić, czy ich środki są proporcjonalne oraz czy obowiązujące w nich przepisy obejmują zakres i charakter stosowanych praktyk. Aby zapewnić proporcjonalność szczegółowego podejścia do nieuczciwych praktyk handlowych, państwa członkowskie powinny: (i) ograniczyć nieuczciwe praktyki handlowe, które co do zasady są zakazane, do określonych kategorii głównych opisanych w poprzedniej sekcji; oraz (ii) ocenić inne potencjalnie nieuczciwe praktyki w oparciu o kontekst umowny i gospodarczy w konkretnych przypadkach.

4) Poufność skarg i możliwość wszczęcia dochodzeń z własnej inicjatywy

Skuteczny system egzekwowania przepisów musi przyczyniać się do przewyciężenia przez słabszy podmiot strachu przed naruszeniem stosunków handlowych podczas otwartego składania skarg w odpowiednich organach dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych. Ten tak zwany „czynnik strachu” może z łatwością przeszkodzić organom w karaniu uczestników rynku stosujących nieuczciwe praktyki handlowe, ponieważ organy wymagają dostarczenia wystarczających informacji, aby móc rozpatrzyć skargę.

Wiele państw członkowskich zezwala na poufne składanie skarg formalnych, gdzie tożsamość skarżącego jest chroniona. Szereg państw członkowskich zezwala na składanie skarg zbiorczych, w ramach których tożsamość skarżącego jest lepiej chroniona, lub zezwala na złożenie skargi przez wszystkie zainteresowane strony. Oznacza to, że skarżący nie muszą działać we własnej osobie, mogą jednak np. być reprezentowani przez stowarzyszenie.

Państwa członkowskie powołały różne krajowe organy ścigania w celu rozwiązania kwestii nieuczciwych praktyk handlowych. Niekiedy są nimi krajowe organy ds. konkurencji, a w innych przypadkach organy wyspecjalizowane, takie jak ministerstwo krajowe, krajowa agencja ds. żywności lub krajowa agencja ds. zwalczania nadużyć finansowych. Organy te posiadają uprawnienia do wszczynania dochodzeń z własnej inicjatywy, jeżeli istnieją wystarczające przesłanki wskazujące, że dane przedsiębiorstwo stosuje nieuczciwe praktyki handlowe zakazane na mocy przepisów krajowych.

Dochodzenia wszczynane z własnej inicjatywy przez organ ścigania są kolejnym istotnym elementem w rozwiązywaniu kwestii dotyczącej czynnika strachu. Umożliwiają one ofierze nieuczciwych praktyk poinformowanie organu o rzekomych nieuczciwych praktykach handlowych stosowanych przez stronę silniejszą, powodując tym samym wszczęcie dochodzenia z własnej inicjatywy, jeżeli organ ścigania uzna, że są do tego wystarczające podstawy.

Systemy egzekwowania przepisów praktycznie wszystkich państw członkowskich dopuszczają możliwość poufnego składania skarg i wszczynania dochodzeń z własnej inicjatywy w celu przewyciężenia czynnika strachu.

Organy ścigania państw członkowskich powinny regularnie koordynować i wymieniać informacje i najlepsze praktyki, aby w jeszcze większym stopniu poprawić egzekwowanie środków służących zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych oraz poprawić zwalczanie ewentualnych transgranicznych nieuczciwych praktyk handlowych.

5) Skutek odstraszający

Środki służące zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych muszą działać jako rzeczywisty środek odstraszający. Stopień, w jakim są one odstraszające, określa się za pomocą prawdopodobieństwa wystąpienia nieuczciwych praktyk będących przedmiotem dochodzenia organu ścigania oraz poziomu ewentualnych kar i grzywien.

Intensywność praktyk w zakresie egzekwowania przepisów

Faktyczna liczba dochodzeń w sprawie wystąpienia rzekomych nieuczciwych praktyk handlowych różni się znacząco w zależności od państwa członkowskiego. W około jednej trzeciej państw członkowskich dysponujących publicznym systemem egzekwowania przepisów w ostatnich latach nie odnotowano żadnych takich przypadków¹⁵; w kolejnej jednej trzeciej państw niedawno przeprowadzono dochodzenia w kilku sprawach¹⁶; a w pozostałej jednej trzeciej państw przeprowadzono już dziesiątki, a nawet więcej takich dochodzeń¹⁷. W pewnym stopniu można to przypisać różnemu znaczeniu tego problemu w różnych państwach członkowskich.

Różnice w podejściu do egzekwowania środków służących zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych również mają znaczenie: niektóre organy ścigania koncentrują się na rozwiązywaniu konfliktów ze skutkiem na poziomie rynku, natomiast inne starają się rozwiązywać spory indywidualne. W związku z tym zwykle porównanie liczby dochodzeń wszczynanych w ciągu roku nie odzwierciedla dokładnie stopnia skuteczności systemu egzekwowania przepisów. Nawet jedno mocno nagłośnione, szczegółowe dochodzenie na poziomie rynku może podziać odstraszająco. Państwa członkowskie, w których nie prowadzono ostatnio żadnych spraw tego rodzaju, powinny jednak przeprowadzić przegląd swojej sytuacji krajowej.

Grzywny i inne kary

Większość państw członkowskich wprowadziła grzywny dla przedsiębiorstw stosujących nieuczciwe praktyki handlowe naruszające przepisy prawa krajowego. W większości z nich obowiązuje maksymalny poziom grzywien w ujęciu bezwzględnym, ale w niektórych państwach członkowskich grzywny oblicza się jako odsetek rocznych obrotów przedsiębiorstwa stosującego nieuczciwe praktyki handlowe w stosunku do jego słabszego

¹⁵ AT, BG, FI, HR, LV, RO, SI

¹⁶ CY, DE, IE, LT, UK

¹⁷ CZ, ES, FR, HU, IT, PT, SK

partnera handlowego. Zakres obejmuje od 0,05 % w jednym przypadku do 10 % obrotu w kilku innych państwach członkowskich.

Karą może być również „identyfikowanie i piętnowanie”, np. poprzez publikowanie nazwy przedsiębiorstwa, które uznano za winne. Aby kara stanowiła prawdziwy środek odstraszający, powinna być wystarczająco wysoka, aby przewyższyć wszelkie zyski ze stosowania nieuczciwych praktyk handlowych (choć może być to trudne do wyrażenia ilościowego) i wpłynąć na zachowanie na poziomie przedsiębiorstwa. Kary powinny również być proporcjonalne do powagi czynu i ewentualnej szkody wyrządzonej ofierze (ofiaram).

3. DOBROWOLNA INICJATYWA DOTYCZĄCA ŁAŃCUCHA DOSTAW I POWIĄZANE Z NIĄ PLATFORMY KRAJOWE

3.1. Kontekst

Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw została opracowana w ramach Forum Wysokiego Szczebla Komisji do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności¹⁸. Celem inicjatywy jest zwiększenie poziomu uczciwości w stosunkach handlowych w ramach łańcucha dostaw żywności. W tym celu w listopadzie 2011 r. wszyscy przedstawiciele rynku uczestniczący w pracach grupy roboczej ds. nieuczciwych praktyk handlowych, działającej w ramach Forum, w tym przedstawiciele rolników, wspólnie uzgodnili zbiór zasad dobrych praktyk stosowanych w sferze wertykalnych relacji w łańcuchu dostaw żywności¹⁹. Pomimo znacznych wysiłków wszystkich zainteresowanych stron, strony zaangażowane w łańcuch żywności nie uzgodniły jednak mechanizmu dobrowolnego egzekwowania przepisów, ponieważ rolnicy i przetwórcy mięsa uważali, że nie rozwiąże to kwestii związanych z poufnością skarżących (czynnik strachu) ani kwestii związanych z sankcjami.

We wrześniu 2013 r. wprowadzono inicjatywę dotyczącą łańcucha dostaw – dobrowolne ramy stosowania zasad dobrej praktyki²⁰. Poszczególne przedsiębiorstwa mogą przystąpić do inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw, jeżeli przestrzegają zasad dobrej praktyki. W ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw spory między podmiotami gospodarczymi mogą być rozstrzygane w drodze mediacji lub postępowania polubownego. W celu zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw koncentruje się na wymogach organizacyjnych na poziomie przedsiębiorstwa obejmujących szkolenia pracowników i uczestnictwo w mechanizmach rozwiązywania sporów. Naruszenia tych wymogów organizacyjnych mogą prowadzić do wykluczenia przedsiębiorstwa z inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie przewiduje jednak żadnych innych rodzajów sankcji. Członkowie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw muszą zapewnić, aby wobec słabszych stron korzystających z mechanizmów rozwiązywania sporów nie był stosowany odwet handlowy.

¹⁸ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm

¹⁹ <http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative/principles-good-practice-vertical-relationships-food-supply-chain>

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

Inicjatywą dotyczącą łańcucha dostaw zarządza grupa zarządzająca reprezentująca sprzedawców detalicznych i dostawców w łańcuchu dostaw żywności. Przedstawiciele rolników podjęli decyzję o nieprzyłączeniu się do inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw, ponieważ ich zdaniem nie zapewnia ona wystarczającej poufności dla stron składających skargę oraz nie przewiduje niezależnych dochodzeń ani sankcji.

Dotychczas, nieco ponad dwa lata po wprowadzeniu inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw, zarejestrowało się 328 grup i przedsiębiorstw prowadzących handel detaliczny i hurtowy, reprezentujących 1 155 przedsiębiorstw działających we wszystkich państwach członkowskich UE. Platformy krajowe inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw powstały lub właśnie są uruchamiane w Belgii, Finlandii, Niemczech i Niderlandach (więcej szczegółów dotyczących inicjatyw krajowych znajduje się w pkt 3.2.3).

3.2. Ocena skutków inicjatyw dobrowolnych

Komisja zleciła zewnętrznemu przedsiębiorstwu badawczemu dokonanie oceny inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw i jej platform krajowych. Przeprowadzone badania były oparte głównie na ankiecie przeprowadzonej wśród uczestników rynku działających w ramach łańcucha dostaw żywności. W ramach ankiety otrzymano ponad 1 000 odpowiedzi zarówno od członków inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw i jej platform krajowych, jak i od podmiotów niebędących ich członkami. Badanie wykazało, że wciąż było zbyt wcześnie, aby ocenić całkowite skutki inicjatyw, ponieważ uruchomiono je dopiero w ciągu ostatnich 2–3 lat, z wyjątkiem inicjatywy belgijskiej wprowadzonej w 2010 r. W kolejnych sekcjach niniejszego sprawozdania uwzględniono główne ustalenia badania.

3.2.1. Ocena inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw

Odnotowano znaczący wzrost uczestnictwa w inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw w okresie dwóch lat od jej wprowadzenia. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), a w szczególności rolnicy, są w dalszym ciągu reprezentowani w niedostateczny sposób. W pewnym stopniu może być to spowodowane ograniczoną świadomością w zakresie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności wśród rolników i MŚP. Jak wspomniano powyżej, niski poziom świadomości wśród rolników może wynikać z braku wsparcia inicjatywy ze strony przedstawicieli rolników, którzy obawiają się braku poufności i niezależności w ramach inicjatywy. Ankieta przeprowadzona wśród uczestników rynku wykazała wyraźny kontrast w świadomości na temat inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw²¹: jedynie 11 % rolników i 15 % hurtowników, którzy udzielili odpowiedzi, słyszało o inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw, a w przypadku sprzedawców detalicznych było to 48 %. Podobnie poziom świadomości w MŚP jest znacznie niższy (13 %) niż w dużych przedsiębiorstwach (43 %). Koszty ponoszone przez MŚP w związku z przystąpieniem do inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw są ograniczone i nie wydaje się, aby miały uniemożliwiać im przyłączenie się do tej inicjatywy.

²¹ Członkowie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw byli nadmiernie reprezentowani w ankiecie. Oznacza to, że przedstawione tu dane liczbowe dotyczące świadomości zawyżają poziom faktycznej świadomości w zakresie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw wśród uczestników rynku.

Ogólny poziom zaufania pokładanego w inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw jest wysoki wśród przedsiębiorstw, które są jej świadome. O inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw wiedziało 72 % respondentów, którzy twierdzą, że mają w stosunku do niej stosunkowo wysoki lub bardzo wysoki poziom zaufania. W sektorze rolnym, wytwórczym i hurtowym poziom zaufania jest jednak niższy (63 %) niż w sektorze detalicznym (96 %). Niektóre zewnętrzne zainteresowane strony wyraziły wątpliwości dotyczące w szczególności struktur zarządzania inicjatywą dotyczącą łańcucha dostaw. Fakt, że członkowie grupy zarządczej reprezentują grupy zainteresowanych stron, może być postrzegany jako ograniczanie ich bezstronności.

Przejrzystość inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw jest z reguły doceniana przez podmioty gospodarcze świadome istnienia inicjatywy, a w szczególności przez jej członków. Dotyczy to informacji na temat procesu oraz wymogów dotyczących przystąpienia do inicjatywy, zasad postępowania i rozwoju bazy członków. Z reguły informacje są przedstawiane w sposób wyraźny i skuteczny na stronie internetowej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Wewnętrzny system monitorowania inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw opiera się głównie na ankietach przeprowadzanych co roku wśród członków. Podejście to jest oszczędne, jednak nie przewiduje kontroli na miejscu ani nie pozwala na faktyczne wdrożenie zobowiązań przedsiębiorstw będących członkami do poddania się systematycznemu monitorowaniu. Ponadto informacje dotyczące dwustronnych sporów i sposobów ich rozstrzygnięcia w ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw są oparte na odpowiedziach udzielonych w ankiecie i w związku z tym mogą być niekompletne.

W ramach ankiety potwierdzono, że nieuczciwe praktyki handlowe mogą pojawić się na dowolnym etapie łańcucha dostaw żywności. Wykazano również, że strony, które twierdzą, że są przedmiotem nieuczciwych praktyk handlowych często nie wszczynają postępowania sądowego ani postępowania polubownego czy mediacji z powodu strachu przed naruszeniem stosunków handlowych z silniejszym kontrahentem. Na tej podstawie w ramach badań zewnętrznych określono następujące mocne i słabe strony w odniesieniu do skuteczności inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych:

Mocne strony:

- w ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw promuje się przemianę kulturową dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności;
- możliwości rozwiązywania sporów promowane w ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw z reguły stanowią szybszą i tańszą alternatywę dla jakichkolwiek działań sądowych;
- inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw jest inicjatywą ogólnounijną i w związku z tym może ułatwić rozwiązywanie kwestii dotyczących nieuczciwych praktyk o wymiarze transgranicznym.

Słabe strony:

- zdaniem wielu podmiotów gospodarczych inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw brakuje skutecznych środków odstrasżających w odniesieniu do nieuczciwych praktyk handlowych;

- inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie zezwala na indywidualne poufne składanie skarg przez potencjalne ofiary nieuczciwych praktyk handlowych ani na prowadzenie przez niezależny organ dochodzenia z własnej inicjatywy;
- wykorzystanie dostępnych możliwości rozstrzygnięcia sporów było ograniczone wyłącznie w okresie pierwszych dwóch lat funkcjonowania inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw²².

Za pośrednictwem ankiety dostarczono dodatkowe informacje dotyczące doświadczeń zdobytych przez podmioty gospodarcze od momentu uruchomienia inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Sytuacja dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych nie zmieniła się w znaczącym stopniu od 2013 r., co potwierdza 73 % respondentów. Odsetek ten jednak obejmuje również tych respondentów, którzy oświadczyli, że nie byli przedmiotem nieuczciwych praktyk handlowych ani razu w ciągu ostatnich pięciu lat (53 % wszystkich respondentów). Większość respondentów, którzy twierdzą, że doświadczyli nieuczciwych praktyk handlowych w ciągu ostatnich pięciu lat, uważa, że sytuacja poprawiła się (21 %), a nie, że uległa pogorszeniu (6 %). Udział respondentów, zdaniem których sytuacja poprawiła się, jest wyższy w sektorze detalicznym i niższy wśród rolników, jednak we wszystkich sektorach respondenci którzy twierdzą, że sytuacja poprawiła się zamiast ulec pogorszeniu, przeważają. We wszystkich sektorach członkowie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw częściej uważają, że sytuacja poprawiła się (56 %) niż podmioty niebędące członkami tej inicjatywy (15 %).

W związku z tym istnieją pierwsze przesłanki, że dzięki inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw zaczęto promować przemianę kulturową w ramach łańcucha dostaw żywności, potencjalnie zwiększając w ten sposób stopień uczciwości w stosunkach handlowych. Nadal jest zbyt wcześnie, aby w sposób rzetelny ocenić, czy inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw jest skuteczna w zwalczaniu lub ograniczaniu stosowania nieuczciwych praktyk handlowych. W ramach analizy określono jednak szereg możliwych ulepszeń dotyczących inicjatywy, które omówiono w kolejnych sekcjach.

3.2.2. *Sposób ulepszenia inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw*

Na podstawie powyższych ustaleń i dotychczasowych prac prowadzonych w ramach Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności Komisja sugeruje, aby rozpocząć dialog z odpowiednimi zainteresowanymi stronami dotyczący sposobów ulepszenia inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw i objęcia jej zakresem całego łańcucha żywności (w tym producentów surowców). Należy podjąć następujące działania:

- wzmocnić wysiłki podejmowane na rzecz rozpowszechnienia inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw, w szczególności wśród MŚP;

²² W ramach pierwszej rocznej ankiety związanej z inicjatywą dotyczącą łańcucha dostaw odnotowano tylko jedną złożoną skargę i 39 otrzymanych skarg (od 6 różnych przedsiębiorstw). W ramach drugiej rocznej ankiety odnotowano trzy złożone skargi i 39 otrzymanych skarg (od 8 różnych przedsiębiorstw).

- zapewnić bezstronność struktury zarządzania, np. przez powołanie niezależnego przewodniczącego, który nie jest powiązany z konkretną grupą zainteresowanych stron;
- zezwolić rzekomym ofiarom nieuczciwych praktyk handlowych na poufne składanie skarg. Ponadto należy wyznaczyć niezależny organ uprawniony do prowadzenia dochodzeń i nakładania sankcji;
- usprawnić procesy wewnętrzne w celu sprawdzenia, czy indywidualne podmioty gospodarcze wypełniają swoje zobowiązania dotyczące procesu oraz w celu monitorowania występowania i wyników dwustronnych sporów w sposób poufny.

3.2.3. *Krajowe platformy w ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw*

W ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw opracowano wytyczne dotyczące utworzenia tzw. platform krajowych. Aspekty objęte tymi wytycznymi dotyczą składu, zasad postępowania i działań podnoszących poziom świadomości w zakresie inicjatyw krajowych. Na tej podstawie możliwe jest uruchomienie procesu wzajemnego uznawania między inicjatywą dotyczącą łańcucha dostaw a inicjatywą krajową, aby oficjalnie ustanowić platformę. Dotychczas takie platformy ustanowiono w Belgii, Niderlandach i Finlandii. W Niemczech zrzeczenia zainteresowanych stron na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności, w tym przedstawiciele rolników, planują ustanowienie podobnych platform.

Badania zewnętrzne wykazały, że poziom świadomości w zakresie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw jest wyższy we wspomnianych państwach niż w innych państwach Europy. Ponadto jeżeli platforma krajowa funkcjonuje, poziom świadomości dotyczący tej platformy nie jest wyższy niż poziom świadomości dotyczący inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Istnieją również dowody świadczące o tym, że zarówno ogólnounijne zasady dobrej praktyki, jak i inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw są katalizatorem rozwoju platform krajowych.

Belgijska inicjatywa (ustanowiona w maju 2010 r.) została opracowana przed ogólnounijną inicjatywą dotyczącą łańcucha dostaw i w związku z tym miała więcej czasu, aby przynieść skutki. W czerwcu 2014 r. inicjatywę tę uznano za krajową platformę inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Członkowie belgijskiej platformy i zewnętrzni obserwatorzy zasadniczo zgadzają się, że przyniosła ona znaczące wyniki. Wsparcie ze strony zainteresowanych stron na wszystkich etapach łańcucha dostaw żywności, w tym ze strony rolników, okazało się pomocne w zwiększeniu skuteczności platformy. W przypadku braku przepisów krajowych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych platforma oferuje podmiotom gospodarczym w Belgii określony poziom ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Jest to jeden z głównych powodów, dzięki którym uznaje się ją za tak skuteczną.

Niderlandzką platformę uruchomiono w tym samym czasie co inicjatywę dotyczącą łańcucha dostaw. Do platformy przyłączyli się niderlandzcy przedstawiciele rolników. Platformę opracowano jako krajowy projekt pilotażowy na podstawie ogólnounijnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Początkowo projekt pilotażowy miał trwać jeden rok, jednak potem został przedłużony o kolejny rok, aby zapewnić więcej czasu na dostarczenie wyników.

Platformę fińską uruchomiono w styczniu 2014 r. W rezultacie upłynęło za mało czasu by mogła przynieść rezultaty. W jej skład pierwotnie wchodziły zainteresowane strony ze wszystkich etapów łańcucha dostaw, w tym rolnicy. We wrześniu 2015 r. krajowy związek rolników wycofał się, podkreślając, że w ciągu półtorarocznego okresu funkcjonowania platformy nie zgłoszono żadnych spraw, co oznacza, że nie uznali oni inicjatywy za skuteczne narzędzie zapewniające lepiej funkcjonujący i zrównoważony łańcuch dostaw żywności. Przeszkoda ta prawdopodobnie nie pomoże platformie w osiągnięciu konkretnych rezultatów w niedalekiej przyszłości.

4. WNIOSKI

Komisja w komunikacie z lipca 2014 r. zasugerowała połączenie dobrowolnych inicjatyw i środków regulacyjnych w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych. W tym względzie w ciągu ostatnich kilku lat poczyniono znaczące postępy.

Inicjatywy dobrowolne: Uruchomiono ogólnounijną inicjatywę dotyczącą łańcucha dostaw, która zyskała znaczącą liczbę uczestników. Fakt ten zachęcił do podjęcia dyskusji na temat najlepszych praktyk oraz nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych między podmiotami gospodarczymi oraz zapoczątkowało przemianę kulturową w łańcuchu dostaw żywności. W ramach ogólnounijnej inicjatywy ustanowiono szereg platform krajowych, co jest kolejnym pozytywnym sygnałem. W niniejszym sprawozdaniu wykazano, iż wydaje się, że w niektórych państwach dobrowolne inicjatywy funkcjonują lepiej, natomiast w innych gorzej. Inicjatywa belgijska jest przykładem przypadku, w którym dobrowolna platforma wydaje się skuteczną metodą zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, co oznacza, że system regulacyjny nie jest wymagany. W innych państwach, np. w Zjednoczonym Królestwie, dobrowolne inicjatywy cieszyły się mniejszym powodzeniem, potwierdzając potrzebę stosowania środków regulacyjnych i skutecznego, niezależnego egzekwowania przepisów.

Ramy regulacyjne: Fakt, że większość państw członkowskich wprowadziła środki regulacyjne i publiczne systemy egzekwowania przepisów, stanowi bardzo istotną zmianę. Niektóre państwa członkowskie poszły o krok dalej niż inne, ale niemal wszystkie wprowadzone systemy egzekwowania przepisów wykraczają poza ramy zwykłego dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej, przewyżając tym samym „czynnik strachu” potencjalnych ofiar nieuczciwych praktyk handlowych. W związku z tym, biorąc pod uwagę pozytywne zmiany, jakie zaszły w częściach łańcucha dostaw żywności, oraz z uwagi na fakt, że różne podejścia mogą w skuteczny sposób zwalczać nieuczciwe praktyki handlowe, Komisja na tym etapie nie dostrzega wartości dodanej szczególnego zharmonizowanego podejścia regulacyjnego na poziomie UE. Komisja uznaje jednak, że ponieważ w wielu państwach członkowskich przepisy wprowadzono dopiero niedawno, wyniki należy ściśle monitorować i, w razie potrzeby, poddać ponownej ocenie.

Belgia i Niderlandy nie mają ram regulacyjnych, ale wybrały dobrowolną platformę krajową. Kilka pozostałych państw członkowskich nieposiadających przepisów dotyczących

nieuczciwych praktyk handlowych może odnieść korzyści, idąc za ich przykładem i uwzględniając co najmniej utworzenie dobrowolnej platformy krajowej.

Jeżeli chodzi o inicjatywy dobrowolne, Komisja doszła do wniosku, że w ramach inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw odniesiono już pewne sukcesy, nadal należy jednak wprowadzać dalsze udoskonalenia. Aby zwiększyć wiarygodność i skuteczność inicjatywy w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych, Komisja proponuje przeprowadzenie dyskusji z odpowiednimi zainteresowanymi stronami na temat sposobu ulepszenia inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw w ramach Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności. Celem jest zwiększenie poziomu świadomości w zakresie inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw, w szczególności wśród MŚP, zapewnienie bezstronności struktur zarządzania inicjatywą dotyczącą łańcucha dostaw, zezwolenie rzekomym ofiarom nieuczciwych praktyk handlowych na poufne składanie skarg oraz zagwarantowanie niezależnym organom uprawnień w zakresie dochodzeń i sankcji.

Komisja będzie nadal ściśle monitorować sytuację dotyczącą zarówno ram dobrowolnych, jak i regulacyjnych. Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności będzie kontynuować dialog z podmiotami gospodarczymi, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami na temat promowania dobrych praktyk, uruchamiania platform krajowych, a w szczególności udoskonalenia inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. W każdym razie, przed końcem swojego mandatu Komisja ponownie oceni ewentualną wartość dodaną działań UE mających na celu zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w świetle nowych zmian lub ich braku.