

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności”**(Opinia rozpoznawcza)**

(2021/C 517/05)

Sprawozdawca: **Branko RAVNIK**Współsprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Wniosek o konsultację	Pismo przyszłej prezydencji słoweńskiej w Radzie, 19.3.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	9.9.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.9.2021
Sesja plenarna nr	563
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/1/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę UE o nieuczciwych praktykach handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych jako krok w kierunku rozwiązania problemu nierównowagi sił w całym łańcuchu dostaw. Nieuczciwe praktyki handlowe są złożonym zjawiskiem o rozległych skutkach społecznych, a regulacje odgrywają kluczową rolę w tym kontekście. Komitet wzywa państwa członkowskie do pilnego transponowania i wdrożenia dyrektywy oraz zajęcia się problemem nieuczciwych praktyk handlowych.

1.2. Europejski łańcuch dostaw żywności okazał się wyjątkowo odporny podczas pandemii COVID—19. Konsumenci mieli stały dostęp do prawie wszystkich artykułów żywnościowych. Pracownicy w łańcuchu dostaw żywności wykonywali swoją niezwykle ważną pracę mimo narażenia na infekcję.

1.3. Wstępne obserwacje pokazują jednak, że mamy również do czynienia ze znacznymi zmianami behawioralnymi w produkcji, dystrybucji i konsumpcji. EKES opowiada się za wspieraniem transformacji europejskich systemów żywnościowych, tak aby były one bardziej zrównoważone pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym, bardziej odporne, sprawiedliwe i sprzyjające włączeniu społecznemu, a przede wszystkim zapewniały konsumentom europejskim zdrową i produkowaną w zrównoważony sposób bezpieczną żywność. Odnotowuje, że współpraca (a nie konkurencja) między podmiotami w łańcuchu żywnościowym ma zasadnicze znaczenie dla wspierania bardziej odpornego i zrównoważonego systemu żywnościowego z myślą o zapewnieniu sprawiedliwego udziału podmiotów w korzyściach i uniknięciu oczerniania.

1.4. EKES powtarza swoje zalecenie, by słabszym podmiotom, zwłaszcza rolnikom, płacono uczciwą i sprawiedliwą cenę, która zapewniałaby im dochód odpowiedni dla inwestycji, innowacji i zrównoważonego rozwoju⁽¹⁾. Należy ustanowić mechanizm monitorowania dystrybucji wartości dodanej brutto w łańcuchu dostaw żywności. Według danych Komisji udział w wartości dodanej brutto w łańcuchu dostaw żywności przypadający producentom surowców spadł z 31 % w 1995 r. do 23,4 % w 2015 r. (ostatnie dostępne dane).

1.5. EKES podkreśla również swoje zalecenie dotyczące rozwiązania problemu nieuczciwych praktyk handlowych, które nie są uwzględnione w minimalnych wymogach dyrektywy⁽²⁾, i z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podjęte przez kilka państw członkowskich w odniesieniu do takich kwestii jak zakup poniżej kosztów produkcji, aukcje dwustronne (ang. *double-race auctions*) lub ochrona wszystkich podmiotów w łańcuchu dostaw niezależnie od ich wielkości lub miejsca w łańcuchu żywnościowym. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja postanowiła zająć się sprawą nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności. Ubolewa jednak, że nie wzmocniła zharmonizowanego podejścia

⁽¹⁾ Opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

⁽²⁾ Opinia EKES-u dotycząca propagowania bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130) oraz opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

w celu uniknięcia fragmentacji jednolitego rynku. Komitet uważa, że przyszłe dodatkowe środki powinny być zgodne z jednolitym rynkiem i podlegać odpowiedniej ocenie skutków. Niemniej EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że państwa członkowskie transponują i wdrażają dyrektywę, zapewniając większą sprawiedliwość w łańcuchu dostaw żywności, i apeluje o bardziej zharmonizowane podejście w przyszłości.

1.6. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów chroniących wszystkie podmioty gospodarcze. Wielkość niekoniecznie jest wyznacznikiem pozycji rynkowej, dlatego przed nieuczciwymi praktykami handlowymi należy chronić wszystkie podmioty gospodarcze – zarówno duże, jak i małe.

1.7. EKES zachęca państwa członkowskie, by ustanowiły mechanizmy umożliwiające monitorowanie i ocenę wdrażania ustaw transponujących oraz ich egzekwowanie, a także tworzenie forów dialogu we współpracy z zainteresowanymi stronami.

1.8. Obecnie nierównowaga siły gospodarczej i przetargowej w europejskich (ale także globalnych) systemach żywnościowych wywiera presję na rentowność sektora rolnego i płace, powoduje zmniejszenie potencjału inwestycyjnego małych i średnich przedsiębiorstw spożywczych oraz prowadzi do porzucania rodzinnej detalicznej działalności lokalnej. W związku z tym potrzebne są oparte na dowodach mechanizmy naprawcze, aby zapewnić zrównoważony rozwój podmiotów w europejskim łańcuchu dostaw żywności oraz wspierać sprawiedliwy udział w korzyściach gospodarczych płynących z produkcji i dystrybucji żywności w UE i poza nią, co sprzyja zrównoważonym systemom żywnościowym. Komisja nie wyciągnęła wniosków z ocen skutków strategii „od pola do stołu”.

1.9. EKES zwraca uwagę, że niezwykle ważne jest, by wszystkie zainteresowane strony dysponowały odpowiednimi narzędziami i informacjami umożliwiającymi skorzystanie z dyrektywy. W związku z tym wzywa Komisję Europejską, państwa członkowskie i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) do dopilnowania, by zainteresowane strony znały przysługujące im prawa i procedury ich wdrażania, w tym w odniesieniu do handlu transnarodowego, zarówno w obrębie UE, jak i z państw trzecich.

1.10. EKES przypomina, że promowanie uczciwszych praktyk handlowych powinno stanowić część kompleksowej polityki żywnościowej i handlowej UE i obejmować cały łańcuch dostaw oraz zapewniać realizację celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

2. Wstęp

2.1. Nieuczciwe praktyki handlowe są definiowane jako praktyki stosowane w relacjach między przedsiębiorstwami, które „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”⁽³⁾. Łańcuch dostaw żywności jest szczególnie podatny na nieuczciwe praktyki handlowe z uwagi na duże zakłócenia równowagi sił między podmiotami. Nieuczciwe praktyki handlowe mogą występować na każdym etapie łańcucha dostaw, a ponadto praktyki takie powstające na jednym etapie mogą mieć wpływ na inne etapy łańcucha dostaw w zależności od pozycji rynkowej zaangażowanych podmiotów⁽⁴⁾.

2.2. Jak opisano szczegółowo w opinii EKES-u dotyczącej bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw przyjętej w 2016 r.⁽⁵⁾ oraz w opinii dotyczącej poprawy łańcucha dostaw żywności przyjętej w 2018 r.⁽⁶⁾, skumulowanie siły przetargowej doprowadziło do nadużywania pozycji dominującej i zwiększyło podatność słabszych podmiotów na nieuczciwe praktyki handlowe. Powoduje to przesunięcie ryzyka gospodarczego z rynku w górę łańcucha dostaw oraz szczególnie niekorzystnie wpływa na sytuację konsumentów i niektórych grup podmiotów, np. rolników, pracowników i MŚP. Według danych Komisji udział w wartości dodanej brutto w łańcuchu dostaw żywności przypadający producentom surowców spadł z 31 % w 1995 r. do 23,4 % w 2015 r. (ostatnie dostępne dane). Według Komisji problem nieuczciwych praktyk handlowych jest dostrzegany przez wszystkie zainteresowane strony w łańcuchu dostaw żywności, przy czym odnotowano, że większość podmiotów gospodarczych doświadczyła takich praktyk⁽⁷⁾.

2.3. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633⁽⁸⁾ w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych przyjęto w kwietniu 2019 r. Dyrektywa jest krótka, zwięzła i opiera się na kilku kluczowych zasadach. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do jej transpozycji do prawa krajowego do dnia 1 maja 2021 r. i do rozpoczęcia jej stosowania sześć miesięcy później. Jest to część szerszego programu zarządzania, który ma na celu doprowadzenie do bardziej wydajnego i sprawiedliwego łańcucha dostaw żywności, a także obejmuje

⁽³⁾ Komisja Europejska, 2014.

⁽⁴⁾ Grupa Zadaniowa ds. Rynków Rolnych, 2016.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie propagowania bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji Europejskiej, 2014.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 59).

współpracę producentów i środki służące zwiększeniu przejrzystości rynku. Strategia „Od pola do stołu”⁽⁹⁾ ma również przyczynić się do poprawy pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności.

2.4. Prezydencja słoweńska UE zwróciła się do EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej na temat skutecznej realizacji celów wspomnianej dyrektywy w praktyce, najlepszych praktyk państw członkowskich w zakresie regulacji łańcucha dostaw żywności, a także działań niezbędnych do zapewnienia kontynuacji tego procesu.

3. Stanowisko EKES-u w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych

3.1. W opinii z 2018 r.⁽¹⁰⁾ EKES z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji mający na celu ograniczenie stosowania nieuczciwych praktyk handlowych jako niezbędny pierwszy krok na drodze do ochrony słabszych podmiotów, zwłaszcza rolników, pracowników i niektórych podmiotów gospodarczych, oraz do poprawy zarządzania łańcuchem dostaw żywności. Sposobem skutecznego zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych na poziomie UE jest podejście regulacyjne i przyjęcie ram prawnych zapewniających skuteczne i solidne mechanizmy egzekwowania prawa. EKES powtórzył to również w opinii z 2020 r. w sprawie strategii „Od pola do stołu”⁽¹¹⁾.

3.2. EKES ubolewał jednak, że Komisja wprowadziła tylko minimalny wspólny standard ochrony w całej UE poprzez zakazanie jedynie określonej liczby nieuczciwych praktyk handlowych. Konieczny jest zakaz stosowania wszelkich praktyk stanowiących nadużycie.

3.3. W kwestii egzekwowania przepisów EKES przyjął z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą stworzenia zharmonizowanych ram UE dla organów egzekwowania prawa.

3.4. EKES zalecił, by poza zwalczaniem nieuczciwych praktyk handlowych Komisja zachęcała do stosowania modeli biznesowych (i je wspierała), które odgrywają pewną rolę w poprawie zrównoważenia łańcucha dostaw żywności, przywracaniu mu równowagi i zwiększaniu jego wydajności, tak aby wzmocnić pozycję słabszych podmiotów gospodarczych.

4. Transpozycja i wdrożenie dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych – aktualna sytuacja

4.1. Państwa członkowskie są obecnie w trakcie transpozycji i wdrażania dyrektywy⁽¹²⁾. Większość stowarzyszeń rolników, związków zawodowych i przetwórców żywności wyraziło opinię, że planowane środki nie są wystarczające, by ich chronić. Niemniej poparli oni proponowane środki służące wdrożeniu dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, a nawet wezwali do wyznaczenia ambitniejszych celów, natomiast detaliści w niektórych przypadkach wyrazili rozbieżne opinie.

4.2. Do listopada 2021 r. Komisja Europejska przedstawi sprawozdanie śródkresowe z transpozycji dyrektywy, a w 2025 r. – ocenę skuteczności dyrektywy. Ocena ta będzie opierać się na rocznych sprawozdaniach państw członkowskich oraz wynikach badań przeprowadzonych przez Komisję Europejską wśród zainteresowanych stron na temat sytuacji w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności⁽¹³⁾. EKES sugeruje, by Komisja konsultowała się również z nabywcami i gromadziła ich doświadczenia związane z dyrektywą. Mechanizm współpracy ustanowiony na mocy dyrektywy powinien stanowić odpowiednie forum dla organów egzekwowania prawa i Komisji do omawiania skuteczności dyrektywy w oparciu o roczne sprawozdania państw członkowskich. Podczas tych regularnych spotkań będzie można zidentyfikować zarówno najlepsze praktyki, jak i luki, a także porównać sposoby podejścia państw członkowskich.

4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja postanowiła zająć się sprawą nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności. Ubolewa jednak, że nie wzmocniła zharmonizowanego podejścia w celu uniknięcia fragmentacji jednolitego rynku. Niemniej EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że państwa członkowskie transponują i wdrażają dyrektywę, zapewniając większą sprawiedliwość w łańcuchu dostaw żywności, i apeluje o bardziej zharmonizowane podejście w przyszłości.

5. Dobre praktyki w procesie transpozycji i wdrażania

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitne krajowe przepisy transponujące (zwane dalej dobrymi praktykami) zakazujące niektórych nieuczciwych praktyk handlowych, które są dozwolone pod pewnymi warunkami w dyrektywie. Przykładem jest zakaz zwrotu niesprzedanych produktów do dostawcy bez uiszczenia za nie zapłaty lub zakaz przenoszenia kosztów magazynowania ponoszonych przez nabywcę na dostawcę, który to zakaz został zawarty w niemieckiej ustawie transponującej⁽¹⁴⁾.

⁽⁹⁾ Strategia „Od pola do stołu”.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u dotycząca poprawy łańcucha dostaw żywności (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165).

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii „Od pola do stołu” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 268).

⁽¹²⁾ Transpozycja krajowa przez państwa członkowskie.

⁽¹³⁾ Strona internetowa Komisji Europejskiej.

⁽¹⁴⁾ Ustawa oczekuje na zatwierdzenie w drugiej izbie, a więc nie została jeszcze oficjalnie zgłoszona Komisji Europejskiej. Jest to przewidziane na 28.5.2021.

5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje ujęcie w ustawach transponujących artykułów zawierających zakaz zakupu poniżej kosztów produkcji dotyczący wszystkich podmiotów. Tak jest w przypadku hiszpańskiej ustawy⁽¹⁵⁾, w której oprócz zakazu zakupu poniżej kosztów produkcji przez wszystkie podmioty zawarto zakaz niszczenia wartości w całym łańcuchu dostaw żywności. Również włoski ustawodawca został upoważniony do zajęcia się tą kwestią w ustawie transponującej⁽¹⁶⁾. W Niemczech Bundestag przeprowadzi audyt ewentualnego zakazu zakupu poniżej kosztów produkcji w ramach oceny, która będzie miała miejsce dwa lata po wejściu w życie ustawy.

5.3. Jest to część szerszego pakietu inicjatyw promowanych przez Komisję Europejską, włączając w to np. centra monitorowania rynków⁽¹⁷⁾, co ma zasadnicze znaczenie dla wspierania przejrzystości i sprawiedliwości w tym sektorze. Ponadto należy wspomnieć o wadze wzajemności w handlu międzynarodowym⁽¹⁸⁾.

5.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje ustawy, w których ustanawia się rzecznika monitorującego ich wdrażanie. W Hiszpanii utworzono niezależną agencję (AICA), której zadaniem jest monitorowanie wdrażania prawa, a rzecznik jest upoważniony do wspierania tworzenia dobrowolnych kodeksów postępowania. W Niemczech osoby dotknięte nieuczciwymi praktykami handlowymi będą mogły złożyć anonimową skargę do niezależnego rzecznika, w tym zgłaszać nieuczciwe praktyki, które nie są wymienione w przepisach. Osoba ta będzie mogła również wszczynać dochodzenia i zgłaszać naruszenia do Federalnego Urzędu Rolnictwa i Żywności (BLE), a także monitorować koszty produkcji i zmiany cen⁽¹⁹⁾.

5.5. Wielkość niekoniecznie jest wyznacznikiem pozycji rynkowej, dlatego przed nieuczciwymi praktykami handlowymi należy chronić wszystkie podmioty gospodarcze – zarówno duże, jak i małe. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia przepisów chroniących wszystkie podmioty gospodarcze. W przypadkach, gdy nie udaje się osiągnąć tak ambitnego celu, EKES docenia starania krajów, których przepisy obejmują większe podmioty przynajmniej w kluczowych sektorach. Na przykład w Niemczech utrzymano próg 350 mln EUR w odniesieniu do przedsiębiorstw rolnych, rybackich i zajmujących się produkcją żywności, ale w przypadku mięsa, owoców, warzyw i produktów ogrodniczych próg ten zostanie ustalony na poziomie 4 mld EUR obrotu, dzięki czemu więcej podmiotów będzie chronionych przez prawo⁽²⁰⁾. Belgijski wstępny projekt przepisów eliminuje podejście stopniowe, zapewniając wszystkim podmiotom gospodarczym poniżej progu 350 mln EUR – niezależnie od ich wielkości w stosunku do nabywcy – ochronę przed nieuczciwymi praktykami handlowymi. Hiszpania zapewnia szczególną ochronę producentom surowców, ale wszystkie podmioty gospodarcze, niezależnie od ich wielkości lub pozycji rynkowej, są chronione prawem.

5.6. Aukcje dwustronne⁽²¹⁾ wiążą się z poważnymi negatywnymi skutkami dla rolników⁽²²⁾, którzy są de facto zmuszeni do uczestnictwa w tej praktyce ze względu na brak równowagi sił między nabywcami i sprzedawcami. Zakaz aukcji dwustronnych przyczyniłby się do uniknięcia przypadków, w których dostawcy są zmuszani do sprzedaży poniżej kosztów produkcji. Choć proces transpozycji dyrektywy we Włoszech nie został jeszcze zakończony, EKES z zainteresowaniem śledzi toczącą się dyskusję na temat możliwości zakazania aukcji dwustronnych w tym kraju, gdzie ustawodawca został upoważniony do zajęcia się tą kwestią w ustawie transponującej.

5.7. EKES uważa również za dobrą praktykę obowiązek zawierania pisemnych umów dotyczących wszystkich operacji i umieszczania ich w bazie danych w celu zwiększenia przejrzystości i kontroli. Taki obowiązek przewidziano w hiszpańskiej ustawie, co ma bardzo dobry wpływ na stosunki handlowe. Umowa powinna obejmować takie kwestie jak jakość, czas obowiązywania, cena, wskaźnik cenowy, renegecja, odnowienie i rozwiązanie z wyprzedzeniem.

5.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje klauzulę niemieckiej ustawy, w której przewidziano przeprowadzenie pierwszej oceny dwa lata po wejściu w życie ustawy, a także fakt, że oprócz przeglądu zgodności z obowiązującymi zakazami Bundestag może również rozszerzyć wykaz zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych⁽²³⁾. Odnotowuje również belgijskie przepisy wstępne, które przewidują możliwość dodania do wykazu w dowolnym momencie innych nieuczciwych praktyk handlowych w drodze dekretu królewskiego po konsultacji z zainteresowanymi stronami.

⁽¹⁵⁾ Ustawa 12/2013 z 2 sierpnia w sprawie środków poprawy funkcjonowania łańcucha żywnościowego. Ustawa ta zostanie zmieniona przez projekt ustawy, który jest obecnie negocjowany i którego nazwa w języku hiszpańskim brzmi „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⁾ Centra monitorowania rynków Komisji Europejskiej. Zob. też przykład francuskiego programu „Food Sector Price and Margin Surveillance”.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u „Zgodność polityki handlowej UE z Europejskim Zielonym Ładem” (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 66).

⁽¹⁹⁾ Strona internetowa Federalnego Urzędu Rolnictwa i Żywności.

⁽²⁰⁾ Klauzula ta ma zastosowanie tylko do maja 2025 r., po czym próg zostanie obniżony do 350 mln EUR.

⁽²¹⁾ Aukcje dwustronne to mechanizmy wykorzystywane przez nabywców do stawiania dostawców w sytuacji wzajemnej konkurencji na aukcjach internetowych organizowanych z krótkim wyprzedzeniem, w których dostawców zachęca się do oferowania produktów po możliwie najniższej cenie.

⁽²²⁾ Studium przypadku przeprowadzone przez Oxfam.

⁽²³⁾ Ocena ta ma również obejmować wyniki analizy ewentualnego zakazu zakupu produktów rolnych i spożywczych poniżej kosztów produkcji.

6. Zidentyfikowane luki

6.1. EKES podkreśla, że wszystkie nieuczciwe praktyki handlowe wymienione w dyrektywie, w tym praktyki z tzw. szarej strefy, mogą mieć szkodliwy wpływ na najsłabsze podmioty w łańcuchu. Słabsi dostawcy mogą czuć się zmuszeni do podpisania umowy z silniejszym nabywcą, która zawiera postanowienia umowne niekorzystne w ich interesie. Chociaż w kilku państwach członkowskich omawiano możliwość wprowadzenia ogólnego zakazu wszystkich nieuczciwych praktyk handlowych, okazało się, że trudno jest osiągnąć tak ambitny cel bez interwencji UE. Również EKES w opinii z 2018 r. wezwał do wprowadzenia kompleksowego zakazu nieuczciwych praktyk handlowych oraz do umożliwienia państwom członkowskim rozszerzenia wykazu pierwotnie zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych. Nie wiadomo jeszcze, jakie mechanizmy przeglądu zostaną wprowadzone w ustawach transponujących.

6.2. W dyrektywie dostawcom, organizacjom dostawców i organizacjom nienastawionym na zysk działającym w imieniu dostawców przyznano prawo do składania skarg. EKES obawia się jednak, że mogą zdarzać się sytuacje, w których ma miejsce nielegalna nieuczciwa praktyka handlowa i strona poszkodowana (np. pracownik) uzyskuje odpowiednie informacje, lecz organy egzekwowania prawa nie mogą zająć się tą sprawą, ponieważ nie było formalnej skargi od podmiotu dotkniętego tą sytuacją lub jego organizacji. Zainteresowane podmioty mogą być niechętnie do składania skarg, nawet gdy ich prawa nie są przestrzegane, zatem EKES wzywa Komisję Europejską do ścisłego monitorowania i oceny zakresu, w jakim konieczne mogą być zmiany w celu lepszej ochrony stron najbardziej narażonych i zależnych, takich jak pracownicy, rolnicy i rybacy. Dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych nie zakłada istnienia umowy pisemnej. Zakłada jednak istnienie stosunku sprzedaży. Dlatego też EKES zwraca uwagę na swoją propozycję rozszerzenia ochrony na przypadki, w których ma miejsce nieuczciwa praktyka handlowa, ale nie zawarto (pisemnej) umowy. EKES wezwał już do wprowadzenia prawa do powództwa zbiorowego⁽²⁴⁾.

6.3. Zgodnie z przyjętym w dyrektywie „podejściem stopniowym” w pewnych sytuacjach podmiot o słabej pozycji rynkowej, lecz z dużym obrotem nie jest chroniony przez prawo. Wprowadza to niepewność dla dostawców, którzy nie wiedzą, jaki jest roczny obrót ich partnerów handlowych. EKES zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie UE, by monitorowały negatywne skutki tego „podejścia stopniowego” i zajęły się nimi oraz rozważyły ochronę wszystkich podmiotów gospodarczych, niezależnie od ich wielkości.

6.4. Stabilne, zrównoważone i długoterminowe stosunki biznesowe między podmiotami łańcucha żywnościowego mogą sprzyjać większemu udziałowi rolników w tworzeniu wartości dodanej produktów, w sytuacji, gdy otrzymują oni niewielki i stale zmniejszający się procent ceny. Aspekty regionalne i jakościowe mogą utrzymać wartość dodaną w regionie, inaczej niż przywóz surowców z państw trzecich, w których normy produkcji są najczęściej niższe niż w UE. Lepsze oznaczanie pochodzenia zwiększyłoby przejrzystość łańcuchów dostaw żywności.

7. Podatność na zagrożenia łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych ujawniona przez pandemię COVID-19

7.1. Ogólnie europejski łańcuch dostaw żywności okazał się wyjątkowo odporny podczas pandemii COVID-19. Konsumenci mieli stały dostęp do prawie wszystkich artykułów żywnościowych. Pracownicy w łańcuchu dostaw żywności wykonywali swoją niezwykle ważną pracę mimo narażenia na infekcję. Niemniej pandemia pociąga za sobą skutki dla całego światowego systemu rolno-spożywczego. Wywiera symetryczny, ale asynchroniczny wpływ na globalne i krajowe systemy żywnościowe, oddziałujący na: 1) kanały podaży i popytu w różnym czasie; 2) wszystkie elementy systemu żywnościowego, począwszy od produkcji podstawowej, poprzez przetwórstwo spożywcze, handel detaliczny i usługi gastronomiczne (sektor hotelarsko-gastronomiczny), handel międzynarodowy i systemy logistyczne, po popyt pośredni i końcowy; 3) rynki czynników produkcji (praca i kapitał) oraz dobra pośrednie produkcji. Kanałami transmisji tych skutków są między innymi liczne czynniki makroekonomiczne (np. kursy walutowe, ceny energii, dostęp do rynków finansowych), a przede wszystkim spadek całej aktywności gospodarczej i wzrost bezrobocia.

7.2. Ograniczenia w swobodnym przepływie pracowników (Komisja przygotowała wytyczne dotyczące osób pełniących podstawowe funkcje, np. pracowników sezonowych) z jednego państwa członkowskiego do drugiego wpłynęły na wiele obszarów produkcji żywności i przetwórstwa spożywczego (np. zbiory owoców i warzyw oraz przetwórstwo mięsne i mleczarskie), które opierają się na pracy pracowników sezonowych z innych państw członkowskich lub państw trzecich. Ponadto pracownicy migrujący często mieszkają i pracują w złych warunkach i są narażeni na większe ryzyko zakażenia, co pokazały ogniska epidemiczne w rzeźniach i zakładach pakowania mięsa na całym świecie. Powoduje to zarówno poważny problem dla zdrowia publicznego, jak i przerwę w łańcuchu dostaw żywności.

7.3. Ponadto pandemia, poprzez zakłócenie transportu żywności przez środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się i zakłócenia logistyczne, doprowadziła również do protekcjonizmu, który ma wpływ na przywóz i wywóz żywności. Jednocześnie wiele państw podkreślało znaczenie żywności produkowanej regionalnie w UE, a także tradycyjne korzyści wynikające z krótkich łańcuchów dostaw oraz lokalnej produkcji i lokalnego handlu. Krótkie łańcuchy dostaw oraz lokalna produkcja i handel stały się jeszcze bardziej atrakcyjne w czasie kryzysu, ponieważ ludzie szukają nowych i bardziej

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie propagowania bardziej sprawiedliwych rolno-spożywczych łańcuchów dostaw (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130).

bezpośrednich sposobów zakupu żywności, a producenci znajdują nowe rynki zbytu dla swoich produktów. Jednym z najważniejszych aspektów jest jednak zwrócenie uwagi na potrzebę kontynuowania sprawiedliwego i zrównoważonego handlu na poziomie regionalnym i międzynarodowym. Ograniczenia w handlu mogą zagrozić stabilności, co w szczególności dotknęłyby osoby o niskich dochodach.

7.4. Obostrzenia doprowadziły do poważnych trudności w sektorze hotelarsko-gastronomicznym i części przemysłu spożywczego (np. w sektorze hotelarskim i restauracyjnym oraz innych branżach konsumpcji poza domem i usług dostaw żywności, w sektorze hurtowym i detalicznym w strefach turystycznych), co ma daleko idące konsekwencje. Zakłócenie działalności wpłynęło nie tylko na same lokale, ale spowodowało również przerwanie skonsolidowanego systemu dostaw żywności, na którym polegało wielu rolników i dostawców produktów rolnych. Mocno ucierpieli dostawcy świeżych produktów, a wysokiej jakości wino, sery i najlepsze gatunkowo sztuki mięsa sprzedawane w normalnych okolicznościach w restauracjach zostały zastąpione standardowymi produktami kupowanymi w supermarketach i spożywanymi w domu (FAO, 2020; OECD, 2020). Niektórzy producenci zareagowali, przenosząc działalność bliżej rynków detalicznych lub internetowych, gdzie udało się im w wielu przypadkach osiągnąć korzystne kompromisy i porozumienia, ale wielu nie było w stanie się dostosować i straciło klientów oraz dochody. Agroturystyka, często pomagająca rolnikom dywersyfikować źródła dochodu, również mocno ucierpiała w wyniku ograniczeń związanych z COVID-19.

7.5. Kryzys związany z COVID-19 znacznie przyspieszył korzystanie z internetu i wydaje się, że trend ten będzie się utrzymywać. Z niedawnego badania McKinsey⁽²⁵⁾ wynika, że w 2020 r. internetowy handel żywnością w Europie wzrósł o 55 % i zmiana ta się utrzyma: 50 % konsumentów, którzy korzystali z kanałów internetowych w czasie pandemii, zamierza tak dalej czynić.

7.6. Pojawienie się wirusa COVID-19 i jego szybkie rozprzestrzenianie się na całym świecie to poważny wstrząs dla UE i światowej gospodarki. Aby pomóc najbardziej dotkniętym sektorom, podjęto natychmiastowe i kompleksowe środki budżetowe, środki na rzecz płynności finansowej oraz środki polityczne. UE dysponuje obszernym zestawem narzędzi interwencji rynkowej i kilka z nich wykorzystano podczas kryzysu związanego z COVID-19 w celu wsparcia dochodów gospodarstw rolnych. Reakcja była jednak ograniczona, ponieważ w ostatnim roku okresu budżetowego 2014–2020 w budżecie UE nie było praktycznie żadnych funduszy na sfinansowanie dodatkowych środków nadzwyczajnych dla rolnictwa.

7.7. Wreszcie, Komisja Europejska zainicjowała Europejski Zielony Ład, mający wpływ także na rolnictwo (strategia „Od pola do stołu” i unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030), a w pakiecie stymulacyjnym Next Generation EU przeznaczono dodatkowych 7,5 mld EUR na EFRROW. Wyniki ocen skutków strategii „od pola do stołu” są niepokojące dla UE. Niemniej jednak EKES wzywa do zapewnienia bardziej wyważonego wsparcia politycznego dla sektora rolno-spożywczego w porównaniu z niektórymi innymi dziedzinami gospodarki, w których struktura gospodarcza jest znacznie bardziej odporna, a poziom rentowności o wiele wyższy.

8. Dalsze działania

8.1. Pole do manewru, jakie omawiana dyrektywa pozostawia państwom członkowskim na opracowanie przepisów ją wdrażających, pozwoliło każdemu z nich na wprowadzenie skrojonego na miarę ustawodawstwa, które jest dobrze dopasowane do kontekstu krajowego. Jak wspomniano wcześniej, niektóre państwa członkowskie wyznaczyły sobie ambitniejsze cele wykraczające poza standardy minimalnej harmonizacji określone w dyrektywie i wprowadziły przepisy zapewniające dodatkową ochronę dostawcom z UE i spoza jej terytorium.

8.2. Podczas gdy oczekuje się, że dostawcy z danego państwa członkowskiego będą mieli łatwy dostęp do szczegółowych informacji na temat ich krajowych ustaw transponujących (w tym mechanizmu składania skarg i właściwego organu), może to nie dotyczyć dostawców dokonujących wywozu do innych państw członkowskich UE oraz dostawców spoza UE dokonujących wywozu do UE. EKES z zadowoleniem przyjmuje działania w zakresie rozpowszechniania informacji podjęte przez Komisję Europejską za pomocą publikacji broszury na temat dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych⁽²⁶⁾, ale zwraca uwagę, że dokument ten zawiera jedynie informacje dotyczące standardów minimalnej harmonizacji. Aby zapewnić eksporterom odpowiednie narzędzia umożliwiające im korzystanie z krajowych ustaw transponujących, EKES zachęca Komisję Europejską do zagwarantowania eksporterom łatwego dostępu do wszystkich najistotniejszych informacji dotyczących każdej z tych ustaw.

8.3. EKES podkreśla, że w interesie wszystkich zainteresowanych stron leży, by dyrektywa miała zastosowanie do wszelkich stosunków handlowych, w których co najmniej nabywca lub sprzedawca jest przedsiębiorstwem z UE, nawet jeśli dostawca jest podmiotem spoza UE. EKES zachęca Komisję Europejską i ESDZ do wykorzystania potencjału delegatur Unii w państwach trzecich, aby przekazywać informacje dostawcom spoza UE. Informacje te muszą wykraczać poza ogólne wytyczne zawarte w dyrektywie i obejmować praktyczne informacje na temat specyfiki i organów egzekwowania prawa państw członkowskich.

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

⁽²⁶⁾ Broszura Komisji Europejskiej.

8.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie łańcucha dostaw produktów rolno-spożywczych jako strategicznego ekosystemu dla ożywienia gospodarczego w Europie i wzywa do dalszej współpracy w łańcuchu dostaw oraz do dialogu z zainteresowanymi stronami w celu ułatwienia przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe w sposób jak najbardziej sprzyjający włączeniu społecznemu. W tym kontekście zwraca uwagę na znaczenie, różnorodność i skalę inicjatyw podejmowanych w całym łańcuchu dostaw żywności w celu wsparcia przejścia na zrównoważony rozwój poprzez inwestowanie w zachęcanie do zrównoważonej i lokalnej produkcji.

Bruksela, dnia 22 września 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
