



Bruksela, dnia 1.12.2025 r.  
COM(2025) 728 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Ocena dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych**

{SWD(2025) 405 final}

## 1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 12 dyrektywy (UE) 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych („dyrektywa”)<sup>1</sup> Komisja Europejska musi przeprowadzić pierwszą ocenę dyrektywy i przedstawić jej główne ustalenia w sprawozdaniu. Niniejszy dokument ma stanowić to sprawozdanie.

Niniejsze sprawozdanie opiera się zatem na ocenie dyrektywy<sup>2</sup> w celu przedstawienia najważniejszych doświadczeń oraz wniosków wyciągniętych z pierwszych lat wdrażania dyrektywy. Ponieważ ocenę przeprowadzono na wczesnym etapie ze względu na opóźnienia w transpozycji w niektórych państwach członkowskich, ustalenia z oceny odzwierciedlają jedynie krótki okres praktycznego stosowania przepisów dyrektywy i należy je odczytywać w tym kontekście.

Ogólnie rzecz ujmując, niniejsze sprawozdanie jest częścią szerszych wysiłków na rzecz wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych („łańcuch”), co znalazło odzwierciedlenie w zaleceniu związanym z dialogiem strategicznym na rzecz skuteczniejszych, bardziej zrównoważonych i proporcjonalnych ram zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych<sup>3</sup> czy w Wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029<sup>4</sup>. Zgodnie z Wizją dla rolnictwa i żywności<sup>5</sup> Komisja, na podstawie oceny obecnych przepisów i przeglądu przepisów krajowych, zaproponuje dalsze inicjatywy, w tym zmianę dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, w celu uwzględnienia zasady, zgodnie z którą rolnicy nie powinni być zmuszani do systematycznej sprzedaży swoich produktów poniżej kosztów produkcji, przy jednoczesnym zachowaniu orientacji rynkowej wspólnej polityki rolnej.

Wraz z innymi źródłami informacji oraz po przeprowadzeniu szczegółowych konsultacji sprawozdanie będzie podstawą do refleksji nad przyszłą zmianą dyrektywy, nie przesądzając o jej zakresie ani treści.

## 2. TŁO, ŹRÓDŁA I KONTEKST POLITYCZNY

Siła gospodarcza koncentruje się coraz bardziej w segmentach niższego szczebla łańcucha, co zwiększyło możliwości potencjalnego nadużywania siły przetargowej. Takie nadużycia często dotyczą rolników i małych dostawców, którzy znajdują się w słabszej pozycji w kontaktach z większymi, silniejszymi nabywcami<sup>6</sup>. W odpowiedzi na te obawy przyjęto dyrektywę, obejmującą również sektory rybołówstwa i akwakultury, w celu zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu oraz przyczyniania się do zapobiegania takim praktykom i łagodzenia ich skutków w całej UE. Nieuczciwe praktyki handlowe obejmują praktyki, które rażąco odbiegają od zasad dobrego postępowania handlowego, są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu oraz są jednostronnie nakładane przez jednego partnera handlowego na innego. Mogą one prowadzić do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego przenoszenia

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 59, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj>.

<sup>2</sup> [Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji w sprawie sprawozdania z oceny \(„SWD”\)](#).

<sup>3</sup> [Strategiczny dialog na temat przyszłości rolnictwa w UE – COM](#).

<sup>4</sup> [Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029 – COM](#).

<sup>5</sup> [Wizja dla rolnictwa i żywności – COM](#).

<sup>6</sup> [SWD\(2018\) 92 final](#), s. 20.

ryzyka gospodarczego lub powodować znaczną nierównowagę praw i obowiązków, a tym samym zwiększać podatność na zagrożenia finansowe i niepewność operacyjną rolników i małych dostawców.

Dyrektywa przewiduje minimalny poziom harmonizacji poprzez ustanowienie wykazu nieuczciwych praktyk handlowych, których nabywcy nie mogą nakładać na dostawców. Ustanawia ona minimalne zasady dotyczące egzekwowania i współpracy między organami egzekwowania prawa. Państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać przepisy, które wykraczają poza nieuczciwe praktyki handlowe wymienione w dyrektywie, pod warunkiem że przepisy te są zgodne z zasadami rynku wewnętrznego.

Termin transpozycji dyrektywy upłynął 1 maja 2021 r.<sup>7</sup>, ale nie wszystkie państwa członkowskie dokonały jej pełnej transpozycji do grudnia 2022 r.<sup>8</sup> Przeprowadzone przez Komisję kontrole transpozycji i kontrole zgodności wykazały różnice w decyzjach państw członkowskich dotyczących transpozycji. W niektórych państwach obowiązywały wcześniej przyjęte przepisy lub zdecydowano o wykroczeniu poza minimalną harmonizację dyrektywy, natomiast w innych nie przyjęto wcześniej przepisów lub pozostawały one na poziomie zbliżonym do minimalnego poziomu harmonizacji. Kontrole zgodności ujawniły również różnice w poziomie ochrony przewidzianym w krajowych przepisach transponujących w odniesieniu do możliwości anulowania przez nabywców zamówień na łatwo psujące się produkty, o której mowa w art. 3 ust. 1 lit. b), pobierania opłat, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. b), oraz w transpozycji art. 3 ust. 4, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą zapewnić, aby zakazy dotyczące „czarnych” i „szarych” nieuczciwych praktyk handlowych wymienionych w dyrektywie stanowiły przepisy bezwzględnie obowiązujące, niezależnie od innych przepisów mających zastosowanie do umowy dostawy.

W ocenie skoncentrowano się na wdrażaniu dyrektywy z perspektywy UE, a jednocześnie przedstawiono przegląd sytuacji w państwach członkowskich po transpozycji. Oceniono w jej ramach skuteczność, wydajność, spójność, europejską wartość dodaną i adekwatność dyrektywy w odniesieniu do jej głównych celów, jakimi są zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych, umożliwienie skutecznego egzekwowania prawa, wyeliminowanie czynnika strachu odczuwanego przez dostawców oraz zapewnienie równych warunków działania w całej UE.

Ocenę wspierało badanie zewnętrzne („badanie uzupełniające”)<sup>9</sup> i była ona oparta na różnych źródłach, w tym na poprzednich sprawozdaniach Komisji, takich jak sprawozdanie z października 2021 r. na temat stanu transpozycji i wdrażania dyrektywy<sup>10</sup> oraz sprawozdanie okresowe z kwietnia 2024 r.<sup>11</sup> Dodatkowe informacje obejmowały ukierunkowane ankiety, wywiady i studia przypadku, regularną wymianę informacji z organami egzekwowania prawa, coroczne publiczne badanie JRC przeprowadzane wśród rolników i dostawców<sup>12</sup> oraz roczne

---

<sup>7</sup> Art. 13 ust. 1 dyrektywy.

<sup>8</sup> SWD, sekcja 3.

<sup>9</sup> Badanie uzupełniające ocenę dyrektywy UE 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych ([DOI: 10.2762/2191333](https://doi.org/10.2762/2191333)).

<sup>10</sup> [COM\(2021\) 652 final](https://eur-lex.europa.eu/eli/com/2021/652/final).

<sup>11</sup> [COM\(2024\) 176 final](https://eur-lex.europa.eu/eli/com/2024/176/final) i [SWD/2024/106 final/2](https://eur-lex.europa.eu/eli/swd/2024/106/final/2).

<sup>12</sup> [Nieuczciwe praktyki handlowe – JRC](#).

sprawozdania państw członkowskich<sup>13</sup>. Uwzględniono również raport z oceny opracowany przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny („EKES”)<sup>14</sup> oraz roczne sprawozdania z działalności organów egzekwowania prawa<sup>15</sup>.

Ocena zbiegła się z szerszym zestawem środków wprowadzonych przez Komisję w odpowiedzi na obawy wyrażane przez rolników<sup>16</sup>, w tym z ukierunkowaną zmianą rozporządzenia w sprawie wspólnej organizacji rynków<sup>17</sup>, uruchomieniem Unijnego Obserwatorium Łącucha Rolno-Spożywczego („AFCO”)<sup>18</sup> oraz badaniem mechanizmów zapewniających sprawiedliwe wynagrodzenie dla rolników<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> W art. 10 ust. 2 dyrektywy zobowiązano państwa członkowskie do przesyłania Komisji do dnia 15 marca każdego roku sprawozdania z działań w zakresie egzekwowania przepisów.

<sup>14</sup> [Ocena dyrektywy \(UE\) 2019/633 – EKES](#).

<sup>15</sup> W art. 10 ust. 1 dyrektywy zobowiązano organy egzekwowania prawa do publikowania corocznych sprawozdań ze swoich działań. Łączy do sprawozdań: [Nieuczciwe praktyki handlowe – COM](#).

<sup>16</sup> [Działania UE mające na celu rozwiązanie problemów rolników – COM](#).

<sup>17</sup> [COM\(2024\) 577 final](#).

<sup>18</sup> [AFCO – COM](#).

<sup>19</sup> Badanie dotyczące regulacyjnych i dobrowolnych systemów sprawiedliwego wynagrodzenia w rolnictwie (DOI: [10.2762/0016025](#)).

### 3. STRESZCZENIE GŁÓWNYCH WNIOSKÓW

W niniejszej sekcji podsumowano główne ustalenia z oceny. Chociaż wykorzystano najlepsze dostępne dowody, ważne jest uwzględnienie wspomnianych powyżej ograniczeń, w szczególności krótkiego okresu między pełnym wdrożeniem dyrektywy a jej oceną. To w połączeniu z ograniczoną dostępnością danych ze względu na poufny charakter stosunków handlowych, wstrząsami zewnętrznymi, takimi jak COVID-19 czy rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie, oraz wynikającym z nich wzrostem inflacji i kosztów nakładów sprawiło, że trudno było oddzielić skutki wdrożenia dyrektywy od szerszego kontekstu wydarzeń.

#### 3.1.SKUTECZNOŚĆ

W ramach oceny zbadano wkład dyrektywy w zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych, zapobieganie ich występowaniu, łagodzenie ich negatywnego wpływu na rolników oraz wspieranie skutecznego egzekwowania prawa. Przeanalizowano również niezamierzone skutki dyrektywy<sup>20</sup>.

#### **Dostrzegana poprawa w zakresie występowania nieuczciwych praktyk handlowych, ale różne opinie w całym łańcuchu**

Na podstawie dostępnych dowodów nie było jeszcze możliwe potwierdzenie, że nieuczciwe praktyki handlowe zostały ograniczone w istotny sposób po wdrożeniu dyrektywy. Dane z najnowszego badania JRC wskazują jednak na zmniejszenie liczby zgłaszanych nieuczciwych praktyk handlowych. Ponadto inne dane ilościowe i jakościowe wskazywały na poprawę w ograniczaniu opóźnień w płatnościach, zarówno w odniesieniu do towarów łatwo psujących się, jak i niepsujących się<sup>21</sup>, jak również niektórych innych nieuczciwych praktyk handlowych, których dostawcy często doświadczali.

Opinie w całym łańcuchu były zróżnicowane: rolnicy i dostawcy zgłaszali pozytywne tendencje, natomiast przedstawiciele innych segmentów wyrażali bardziej zróżnicowane opinie. W szczególności nabywcy wyrazili sceptycyzm co do wpływu dyrektywy, lecz jednocześnie zauważyli, że wysiłki na rzecz przestrzegania prawa podejmowane przez hurtowników i sprzedawców detalicznych polegające na przeglądzie umów i szkoleniu pracowników odegrały kluczową rolę w ograniczaniu nieuczciwych praktyk handlowych.

#### **Różny poziom świadomości wśród dostawców**

Według danych z badania JRC zgłoszony poziom świadomości waha się od 62 % do 76 % respondentów w zależności od rodzaju dostawców, przy czym między różnymi cyklami badań nie wyłania się żadna wyraźna tendencja. Również zainteresowane strony spoza UE zgłaszają niski poziom świadomości i wyzwania związane ze składaniem skarg.

Chociaż niektóre organy egzekwowania prawa koncentrowały uwagę na podnoszeniu świadomości i działaniach informacyjnych już we wczesnych latach wdrażania dyrektywy, świadomość była zasadniczo niska, w szczególności wśród rolników i mniejszych dostawców, głównie ze względu na krótki czas, jaki upłynął od pełnego wdrożenia dyrektywy. Więksi dostawcy i przetwórcy zazwyczaj zgłaszali umiarkowany poziom świadomości, ale

---

<sup>20</sup> SWD, sekcja 4.1.

<sup>21</sup> Badanie uzupełniające, s. 20.

wspominali również o trudnościach ze zrozumieniem swoich praw i obowiązków wynikających z dyrektywy.

### **Niski odsetek skarg**

Oprócz niskiego poziomu świadomości wśród dostawców w pierwszych latach wdrażania we wszystkich państwach członkowskich otrzymano jedynie ograniczoną liczbę skarg. Według badania JRC z 2024 r. tylko 52 % respondentów wiedziało, gdzie złożyć skargę. Aby rozwiązać ten problem, organy egzekwowania prawa skoncentrowały swoje początkowe wysiłki na przypadkach zawierających wytyczne lub zwiększyły liczbę dochodzeń prowadzonych z urzędu (z własnej inicjatywy).

Dane z corocznego badania JRC wskazują na kilka powodów, dla których dostawcy nie zgłaszali nieuczciwych praktyk handlowych organom egzekwowania prawa, gdy ich doświadczały. 29 % respondentów wskazało obawę przed działaniami odwetowymi jako główną barierę, podczas gdy inne zgłoszone przeszkody obejmowały przekonanie, że niektóre nieuczciwe praktyki handlowe są zwyczajowe i nie zasługują na zgłaszanie (20 %), lub brak zaufania do zdolności organów egzekwowania prawa do podjęcia działań (19 %).

Szczególnie powszechne były obawy dotyczące poufności i obawy przed działaniami odwetowymi, o czym świadczą studia przypadków państw członkowskich (Belgia, Hiszpania, Niemcy, Szwecja). W tych studiach przypadków podkreślono, że krajowe przepisy proceduralne mogą wymagać ujawnienia niektórych informacji w toku postępowania w celu ochrony prawa nabywcy do obrony, co budziło obawy dostawców co do potencjalnego narażenia i zwiększało ich niechęć do składania skarg.

Chociaż dyrektywa zezwala organizacjom producentów lub innym organizacjom dostawców mającym uzasadniony interes na składanie skarg w imieniu swoich członków, ocena wykazała, że mechanizm ten pozostał niewykorzystany. Jednocześnie anonimowe sygnały okazały się potencjalnie cennym źródłem informacji rynkowych dla organów egzekwowania prawa jako sposób pozyskiwania informacji w dochodzeniach z urzędu i dochodzeniach sektorowych. Nadal jednak obserwowano wyzwania w bardzo skoncentrowanych sektorach, w których nadal może być trudno zagwarantować anonimowość sygnalistów.

### **Wzmoczone działania w zakresie egzekwowania prawa, ale nadal znaczne różnice między państwami członkowskimi**

Ocena wykazała, że liczba i rodzaj działań w zakresie egzekwowania prawa były w dużej mierze kształtowane przez krajowe priorytety strategiczne i odzwierciedlały różne podejścia do wdrażania<sup>22</sup>. Zgodnie z naciskiem, jaki dyrektywa kładzie na odstraszanie poprzez skuteczne, proporcjonalne i odstraszające kary, stopniowo wzrastała liczba dochodzeń wszczętych przez organy egzekwowania prawa, zarówno z urzędu, jak i w następstwie skargi. W latach 2021–2024 wszczęto łącznie 4 610 dochodzeń, z czego około 53 % zamknięto w tym okresie (2 462 zamknięte dochodzenia). 90 % z tych dochodzeń przeprowadzono w czterech państwach członkowskich (Hiszpania, Włochy, Cypr, Węgry), zaś w 13 innych państwach członkowskich przeprowadzono mniej niż 5 dochodzeń na państwo.

---

<sup>22</sup> SWD, załącznik VI.

Chociaż ogólna liczba dochodzeń w UE pozostaje stosunkowo niska w porównaniu z wielkością transakcji sprzedaży w tym sektorze, tendencja wzrostowa sugeruje wzrost zaangażowania instytucji w kwestię nieuczciwych praktyk handlowych. W niektórych państwach członkowskich nie zgłoszono jednak żadnych dochodzeń, a w innych stosunkowo niewielką ich liczbę, co wskazuje na potrzebę dalszego wykorzystania potencjału dochodzeń prowadzonych z urzędu.

Na podstawie sprawozdań państw członkowskich w ocenie stwierdzono, że około jedna trzecia dochodzeń zamkniętych w latach 2021–2024 zakończyła się stwierdzeniem naruszenia i skutkowałą nałożeniem kar, tj. łącznie były to 754 naruszenia. W latach 2022–2024 naruszenia doprowadziły do nałożenia kar na łączną kwotę 41,9 mln EUR. Ogólnie rzecz ujmując, kary postrzegano jako skuteczny sposób wspierania przestrzegania prawa poprzez ich odstraszający efekt, chociaż liczba i surowość kar różniły się w poszczególnych państwach członkowskich, co odzwierciedla szeroki zakres obowiązujących ram prawnych. Środki związane z reputacją, takie jak wskazywanie winnych i piętnowanie ich, były ogólnie uznawane za skuteczne, zwłaszcza w odniesieniu do nabywców działających w bezpośredniej relacji z konsumentami.

Ponadto kilka państw członkowskich opracowało inne podejścia zapobiegawcze, aby wspierać przestrzeganie prawa, ułatwiać dialog lub rozstrzygać spory na wczesnym etapie. Takie podejścia ogólnie uznano za ważne i skuteczne w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych. Przykłady obejmują wprowadzenie wewnętrznych pracowników ds. zgodności w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych przez „dużych nabywców” w Irlandii albo utworzenie stanowiska mediatora lub rzecznika praw obywatelskich jako pierwszego punktu kontaktowego w Austrii i Finlandii.

Ocena wykazała również, że niektóre zainteresowane strony uznały inne środki zapobiegawcze podejmowane przez organy egzekwowania prawa, takie jak kampanie uświadamiające, za umiarkowanie skuteczne, podczas gdy sprzedawcy detaliczni i duża część sektora rolnego uznali obowiązkowe stosowanie umów pisemnych za ogólnie przydatne w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych.

Inny rodzaj badanego środka dotyczył dodatkowych mechanizmów naprawczych lub kompensacyjnych dostępnych w niektórych państwach członkowskich. Obejmują one uprawnienie do uzyskania konkretnych zobowiązań od nabywcy, do wydawania nakazów zapewnienia zgodności lub do nakładania cywilnych środków ochrony prawnej, takich jak unieważnienie warunków umowy, zwrot opłat lub kompensacja szkody. Niektóre organy egzekwowania prawa uznały, że skupienie się na zaradzeniu szkodom ponoszonym przez dostawców zapewniło bardziej natychmiastową i ukierunkowaną reakcję niż kary. Dostępność i wykorzystanie tych mechanizmów, które nie są wyraźnie wymagane w dyrektywie, różniły się jednak w poszczególnych państwach członkowskich.

### **Współpraca między organami egzekwowania prawa**

W ocenie podkreślono pozytywne zmiany w odniesieniu do prac sieci ds. nieuczciwych praktyk handlowych, którą organy egzekwowania prawa w dużej mierze uznały za pomocną w poprawie wzajemnej współpracy.

Ocena wykazała jednak, że działania w zakresie egzekwowania prawa koncentrowały się przede wszystkim na nieuczciwych praktykach handlowych występujących w jednym państwie członkowskim i odnotowano niewiele przypadków dochodzeń transgranicznych. Ograniczenia istniejących ram prawnych w zakresie wymiany informacji poufnych w sprawach transgranicznych oraz nierównomierne możliwości w zakresie egzekwowania prawa stanowiły wyzwanie dla stworzenia prawdziwie równych warunków działania. Niedawny wniosek Komisji w tej sprawie jest postrzegany jako pozytywny krok w kierunku wyeliminowania istniejących niedociągnięć<sup>23</sup>.

### 3.2.EFEKTYWNOŚĆ

W ocenie poddano analizie koszty i korzyści związane z wdrożeniem dyrektywy, z uwzględnieniem kosztów administracyjnych dla państw członkowskich i organów egzekwowania prawa oraz kosztów operacyjnych ponoszonych przez dostawców lub nabywców<sup>24</sup>.

#### **Możliwe do zidentyfikowania korzyści dla rolników, ale kwantyfikacja pozostaje wyzwaniem**

Czynniki decydujące o charakterze i dotkliwości wpływu nieuczciwych praktyk handlowych na rolników i małych dostawców obejmują stopień agregacji gospodarstw rolnych oraz to, czy nieuczciwe praktyki handlowe wywierają bezpośredni czy pośredni wpływ na dostawców ze względu na efekt przeniesienia w całym łańcuchu. Na przykład w ocenie stwierdzono, że rolnicy, którzy nie byli częścią organizacji producentów i zostali bezpośrednio dotknięci nieuczciwymi praktykami handlowymi, są zazwyczaj bardziej narażeni na ryzyko gospodarcze.

Ponieważ najczęściej zgłaszanymi nieuczciwymi praktykami handlowymi o znaczących negatywnych skutkach były opóźnienia w płatnościach ze względu na ich zakłócający wpływ na przepływy pieniężne, w badaniu uzupełniającym oszacowano potencjalne korzyści dla sektora rolnego wynikające z rozwiązania problemu opóźnień w płatnościach dla rolników. W badaniu uzupełniającym zasugerowano, że dyrektywa będzie skutkować poprawą terminów płatności, zarządzania przepływami pieniężnymi oraz przewidywalności dla rolników i małych dostawców. Pozwoliłoby to zmniejszyć zależność od kredytów, wspierałoby wiarygodność kredytową i ograniczyłoby ryzyko niewypłacalności, potencjalnie uwalniając zasoby na inwestycje. Szacowana średnia korzyść wynikająca z dodatkowych rocznych przepływów pieniężnych na dostawcę (w tym gospodarstwa rolne) wahała się od około 16 000 EUR w Polsce do prawie 175 000 EUR we Francji<sup>25</sup>.

Nieuczciwe praktyki handlowe, które po opóźnieniach w płatnościach miały największy negatywny wpływ gospodarczy na rolników, polegały na anulowaniu zamówień w ostatniej chwili, zwłaszcza na produkty łatwo psujące się, oraz na przenoszeniu ryzyka handlowego poprzez jednostronne zmiany warunków umowy lub obowiązkowe składki na pokrycie strat nabywcy. Takie praktyki mogą prowadzić do utraty dochodów oraz zwiększyć narażenie rolników i małych dostawców na nieprzewidywalne koszty.

---

<sup>23</sup> [COM\(2024\) 576 final](#).

<sup>24</sup> SWD, sekcja 3.

<sup>25</sup> Badanie uzupełniające, s. 135.

Rolnicy często mieli trudności z określeniem skutków gospodarczych nieuczciwych praktyk handlowych, ponieważ zazwyczaj postrzegali ich skutki w ujęciu względnym, np. w odniesieniu do wyników zbiorów, wahań rynkowych lub innych czynników zewnętrznych. Ograniczona dostępność danych i złożoność wyodrębnienia skutków dyrektywy utrudniły sporządzenie dokładnej analizy kosztów i korzyści w oparciu o solidną ocenę scenariusza alternatywnego. W miarę możliwości w ocenie określono skutki dyrektywy ilościowo, a w pozostałych przypadkach oparto się na ocenie jakościowej i przegłądzie opinii zainteresowanych stron. W tym względzie wyniki badania przeprowadzonego wśród stowarzyszeń przedsiębiorców wskazują, że większość przedsiębiorstw, z którymi przeprowadzono konsultacje, odniosła pewne korzyści finansowe wynikające z dyrektywy, w tym z przejrzystych i wiarygodnych warunków umownych (24 % spośród 228 wskazań), zmniejszenia liczby jednostronnych zmian w umowach (19 %) oraz większej przejrzystości ustalania cen (15 %)<sup>26</sup>.

Oprócz skutków finansowych dyrektywy zgłoszono również korzyści jakościowe, w tym poprawę dialogu i zaufania oraz promowanie kultury sprawiedliwości w łańcuchu.

### **Dla rolników i dostawców koszty dyrektywy pozostały proporcjonalne do korzyści<sup>27</sup>**

W ocenie zbadano koszty administracyjne poniesione przez organy egzekwowania prawa i państwa członkowskie w związku z transpozycją dyrektywy i stwierdzono znaczne różnice w zależności od podejścia krajowego. W przypadku państw członkowskich, które były najbardziej aktywne w prowadzeniu dochodzeń, szacunki wskazują, że roczne koszty egzekwowania wyniosły blisko 800 000 EUR.

Koszty dostosowania ponoszone przez podmioty gospodarcze w całym łańcuchu, w tym dostawców i nabywców, również znacznie się różniły. Zgodnie z szacunkami początkowe koszty dostosowania wynosiły od około 12 mln EUR w Niemczech do 19 mln EUR w Danii, a sprzedawcy detaliczni ponosili najwyższe koszty na operatora.

Ogólnie rzecz ujmując, w ocenie stwierdzono, że koszty egzekwowania dla organów egzekwowania prawa i koszty dostosowania ponoszone przez podmioty gospodarcze działające wyłącznie lub głównie jako dostawcy były proporcjonalne do osiągniętych korzyści polegających na poprawie praktyk biznesowych. Natomiast nabywcy postrzegali swoje koszty dostosowania, wynikające przede wszystkim z konieczności dostosowania umów, jako przewyższające korzyści. Nie było to zaskoczeniem, ponieważ dyrektywa ma na celu ochronę słabszych dostawców przed silniejszymi nabywcami. Nie znaleziono jednak żadnych dowodów wskazujących na to, że koszty ponoszone przez nabywców doprowadziły do znacznych szkód lub zakłóceń operacyjnych w łańcuchu.

### **3.3. EUROPEJSKA WARTOŚĆ DODANA**

W ocenie stwierdzono, że europejska wartość dodana dyrektywy, zwłaszcza jej wkład w tworzenie równych warunków działania, wynikała z minimalnego poziomu ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi zapewnionego dostawcom w całej UE, w szczególności w państwach członkowskich, w których ochrona wcześniej nie istniała<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Badanie uzupełniające, s. 63.

<sup>27</sup> SWD, sekcja 3.

<sup>28</sup> SWD, sekcja 4.2.

W ocenie stwierdzono jednak również, że pomimo wdrożenia dyrektywy nadal istnieją znaczne różnice w przepisach krajowych i egzekwowaniu prawa. W szczególności większość zainteresowanych stron uznała te różnice za jedno z głównych wyzwań podważających unijną wartość dodaną dyrektywy, przy czym nabywcy łączą utrzymujące się różnice krajowe z kilkoma niezamierzonymi negatywnymi skutkami, w szczególności ze zwiększoną niepewnością prawa i niespójnym egzekwowaniem przepisów w sprawach transgranicznych w UE. Ponadto sektor detaliczny zgłosił inne niezamierzone skutki wynikające z decyzji niektórych państw członkowskich o rozszerzeniu ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi na dużych dostawców. Zdaniem sektora detalicznego może to niepotrzebnie przesunąć równowagę sił w stronę dużych dostawców i powodować szczególne szkody dla mniejszych nabywców.

Jednocześnie inne zainteresowane strony bardziej pozytywnie oceniły różnice między państwami członkowskimi i uznały, że przez dopuszczenie takich różnic państwa członkowskie mogą lepiej zająć się konkretnymi uwarunkowaniami krajowymi i szybciej reagować na pojawiające się problemy.

W badaniu uzupełniającym stwierdzono, że zharmonizowane minimalne wymogi dyrektywy ogólnie przyczyniły się do zwiększenia europejskiej wartości dodanej, a pogląd ten był szeroko podzielany przez dostawców i organy egzekwowania prawa, ale w mniejszym stopniu przez nabywców<sup>29</sup>, których obawy dotyczyły utrzymania lub wprowadzenia bardziej rygorystycznych lub bardzo zróżnicowanych przepisów krajowych na podstawie art. 9 dyrektywy, co niektórzy postrzegali jako problematyczne dla swobód jednolitego rynku.

### 3.4. SPÓJNOŚĆ

W ocenie stwierdzono, że dyrektywa uzupełnia inne instrumenty prawne UE, w tym rozporządzenie o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych<sup>30</sup> i jego odpowiednik w sektorze rybołówstwa<sup>31</sup>. W ramach tych szerszych ram polityki dyrektywa wspiera podejście strukturalne wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, mające na celu wzmocnienie siły przetargowej rolników przez promowanie działań zbiorowych i ustanowienie ogólnych ram umownych. Dyrektywa odnosi się jednak do kwestii nieobjętych rozporządzeniem o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych, gdyż zapewnia ochronę na poziomie indywidualnych stosunków handlowych i działalności gospodarczej przez oferowanie ukierunkowanych ram prawnych chroniących rolników i mniejszych dostawców przed konkretnymi nadużyciami ze strony silniejszych nabywców.

W ocenie podkreślono również uzupełniającą funkcję dyrektywy w odniesieniu do przepisów unijnych dotyczących opóźnień w płatnościach<sup>32</sup>, w tym niedawno zaproponowanego rozporządzenia w sprawie opóźnień w płatnościach<sup>33</sup>, i zwrócono uwagę na jej odrębną funkcję i stałą adekwatność dla sektora rolnego.

Nie stwierdzono konfliktów ani niespójności z innymi instrumentami prawnymi. Wręcz przeciwnie, zidentyfikowano istotne synergie między dyrektywą a innymi działaniami lub

---

<sup>29</sup> Badanie uzupełniające, s. 91 i nast.

<sup>30</sup> Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj>.

<sup>31</sup> Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 1, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj>.

<sup>32</sup> Dz.U. L 48 z 23.2.2011, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj>.

<sup>33</sup> [COM\(2023\) 533 final](#).

inicjatywami, takimi jak unijne reguły konkurencji czy unijny kodeks postępowania w zakresie odpowiedzialnego prowadzenia działalności spożywczej i praktyk handlowych, znany jako „kodeks rolno-spożywczy” od połowy 2025 r.<sup>34</sup>

### 3.5. STAŁA ADEKWATNOŚĆ

Ogólnie rzecz ujmując, w ocenie stwierdzono, że dyrektywa jest zasadniczo proporcjonalna i zrównoważona pod względem zaspokajania istniejących potrzeb. Jednocześnie określono w niej możliwości dalszych działań, w szczególności w odniesieniu do wkładu dyrektywy w rentowność, odporność i konkurencyjność sektora rolnego oraz w odniesieniu do pojawiania się nowych lub zmieniających się nieuczciwych praktyk handlowych. Chociaż dyrektywa zapewnia solidne i odpowiednie ramy, stwierdzono, że nadal pozostawało wiele do zrobienia w celu sprostania zmieniającym się wyzwaniom, takim jak zapewnienie rolnikom sprawiedliwego wynagrodzenia i przeciwdziałanie nowym nieuczciwym praktykom handlowym. Informacje zwrotne od zainteresowanych stron potwierdziły to ustalenie, chociaż występowały różnice w opiniach na temat zdolności dyrektywy do eliminowania pierwotnych przyczyn nieuczciwych praktyk handlowych i wpływania na mechanizmy ustalania cen<sup>35</sup>.

Wiele wskazanych przez zainteresowane strony obszarów potencjalnych usprawnień pojawiło się również w dyskusjach prowadzonych w czasie przyjęcia dyrektywy, co uwypukliło utrzymującą się rozbieżność poglądów. Niektórzy dostawcy wezwali do wprowadzenia środków takich jak rozszerzenie zakresu dyrektywy pod względem progów obrotu lub wprowadzenie ogólnounijnego zakazu sprzedaży poniżej kosztów, tak jak ma to już miejsce w niektórych państwach członkowskich<sup>36</sup>. Nabywcy sprzeciwili się takiemu rozszerzeniu zakresu i zaapelowali o dwukierunkową ochronę przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, pozwalającą również na ochronę mniejszych nabywców przed większymi dostawcami.

Oprócz tych bardziej długotrwałych problemów zainteresowane strony zwróciły również uwagę na nowsze obawy dotyczące potencjalnych pojawiających się nieuczciwych praktyk handlowych. W szczególności dotyczyły one praktyk pozwalających na obchodzenie przepisów dyrektywy i przenoszenie nieproporcjonalnego ryzyka lub kosztów na dostawców, w tym bardziej złożonych rozwiązań związanych z usługami, takich jak „pay-on-scan”<sup>37</sup>, lub żądań związanych z zobowiązaniami nabywców w zakresie zrównoważonego rozwoju (np. przeniesienie na dostawców zobowiązań nabywców w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw).

## 4. WNIOSKI, DOŚWIADCZENIA I KOLEJNE KROKI

Chociaż dyrektywa jest pełni wdrożona dopiero od niedawna i niezależnie od znacznych różnic w podejściach państw członkowskich oraz opiniach zainteresowanych stron, wczesne doświadczenia związane z dyrektywą wskazują na obiecujące oznaki w dziedzinie

---

<sup>34</sup> [Kodeks rolno-spożywczy – COM.](#)

<sup>35</sup> SWD, sekcja 4.3.

<sup>36</sup> Zob. przypis 19.

<sup>37</sup> W tym modelu dostawcy otrzymują zapłatę dopiero wtedy, gdy sprzedawca detaliczny sprzeda produkt konsumentowi końcowemu, a nie w momencie dostawy. Może to skutecznie wydłużyć terminy płatności dozwolone na mocy dyrektywy.

zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym i ich zwalczania, a większe zaufanie do łańcucha przyczyniło się do bardziej odpowiedzialnej kultury biznesowej.

Jednocześnie ocena dyrektywy pozwoliła zidentyfikować szereg niedociągnięć i wyzwań. Poniższe wnioski wskazują na obszary, w których ramy dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych i ich stosowanie można jeszcze bardziej wzmocnić, w tym przez ewentualną zmianę dyrektywy:

- **Podnoszenie świadomości rolników i dostawców na temat ich praw.** Jest to kluczowy obszar dalszych działań, w którym można osiągnąć postęp przez poprawę dostępu do informacji, w tym dla dostawców uczestniczących w transakcjach transgranicznych lub z państw trzecich, albo przez zachęcanie do ukierunkowanych działań informacyjnych lub szkoleniowych.
- **Podjęcie działań mających na celu poprawę egzekwowania prawa i zajęcie się „czynnikami strachu” wśród dostawców.** Obawa przed działaniami odwetowymi pozostaje barierą zniechęcającą dostawców do zgłaszania nieuczciwych praktyk handlowych, zwłaszcza w sektorach o wysokiej koncentracji nabywców i zależności od nich. Aby rozwiązać ten problem i zmniejszyć zależność rozpoczęcia działania od indywidualnych skarg, organy egzekwowania prawa mogłyby już teraz w większym stopniu wykorzystywać dochodzenia z urzędu, których potencjał nie został w pełni wykorzystany w niektórych państwach członkowskich. Jednocześnie organizacje producentów i inne organizacje dostawców, w tym organizacje z państw trzecich, mogłyby odgrywać większą rolę we wspieraniu dostawców i składaniu skarg w ich imieniu.
- **Zacieśnianie współpracy transgranicznej.** Przeszkody proceduralne nadal utrudniają wymianę informacji poufnych między organami egzekwowania prawa w sprawach transgranicznych. W grudniu 2024 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący tej kwestii, co ma zapewnić solidne ramy współpracy i zaradzić niedociągnięciom stwierdzonym w odniesieniu do zharmonizowanego wykazu nieuczciwych praktyk handlowych ustanowionego dyrektywą<sup>38</sup>.
- **Wzmocnienie monitorowania wspierającego kształtowanie polityki opartej na dowodach.** Chociaż poczyniono postępy w gromadzeniu danych za pomocą rocznych sprawozdań i badań, konieczne są dalsze wysiłki w celu zapewnienia spójnego, porównywalnego i solidnego monitorowania nieuczciwych praktyk handlowych w całej UE. Możliwe działania w tym zakresie mogłyby obejmować gromadzenie bardziej ustandaryzowanych, wiarygodnych i wymiernych danych lub przeprowadzanie na szczeblu państw członkowskich bardziej kompleksowych ocen skutków krajowych przepisów transponujących.
- **Rozwiązanie problemu nierównego stosowania dyrektywy.** Różnice między państwami członkowskimi w wyborach dotyczących wdrażania i praktykach w zakresie egzekwowania doprowadziły do rozbieżnych interpretacji przepisów

---

<sup>38</sup> [COM\(2024\) 576 final](#).

dyrektywy lub do stosowania bardziej rygorystycznych przepisów krajowych. Różnorodność przepisów krajowych, również wykraczających poza zakres dyrektywy, może powodować różnice w egzekwowaniu i nadzorze. Należy w większym stopniu rozważyć zapewnienie większej spójności sposobów zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych.

- **Ułatwianie reagowania na pojawiające się potrzeby.** Chociaż zgłoszono jedynie ograniczoną liczbę nowych nieuczciwych praktyk handlowych, ważne jest, aby aktywnie przyglądać się pojawiającym się problemom i przewidywać zmiany na rynku. Ponadto należy podjąć działania w celu uniknięcia sytuacji, w której rolnicy będą zmuszani do systematycznej sprzedaży poniżej kosztów produkcji, jak wspomniano w Wizji dla rolnictwa i żywności. Należy dokładniej przeanalizować konkretne nowe narzędzia do tych celów, a także ewentualne rozszerzenie wykazu nieuczciwych praktyk handlowych.

Chociaż do zmiany dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych należy podchodzić ostrożnie, ponieważ jest ona pełni wdrożona dopiero od niedawna, oczywiste jest, że zajęcie się pozostałymi niedociągnięciami i wyzwaniem będzie wymagało dalszej refleksji w celu określenia, w jaki sposób dyrektywa i inne instrumenty mogłyby najlepiej wspierać wyniki gospodarcze sektora rolnego i całego łańcucha oraz czy konieczne mogą być dodatkowe środki, zawsze z zachowaniem orientacji rynkowej wspólnej polityki rolnej. W oparciu o ustalenia z tej oceny i jak to zostało potwierdzone w orędziu o stanie Unii 2025<sup>39</sup> wygłoszonym przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen, Komisja zamierza dokonać przeglądu wdrażania unijnych przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych. Wnioskom dotyczącym zmiany dyrektywy towarzyszyć będzie ocena skutków, która obejmie różne warianty sprostania wyzwaniom określonym powyżej i dokładną analizę wpływu tych wariantów na rolników i inne podmioty w łańcuchu.

---

<sup>39</sup> [Orędzie o stanie Unii 2025 – COM.](#)