



COMISIA
EUROPEANĂ

Strasbourg, 15.7.2014
COM(2014) 472 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

**Combaterea practicilor comerciale neloiale din cadrul lanțului de aprovizionare cu
alimente între întreprinderi**

Combaterea practicilor comerciale neloiale (PCN) din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente între întreprinderi

1. INTRODUCERE

Lanțul de aprovizionare cu alimente asigură furnizarea de alimente și băuturi către publicul larg, pentru consumul personal sau casnic. Acesta are impact asupra vieții de zi cu zi a tuturor consumatorilor din UE și reprezintă o parte semnificativă a bugetului mediu al gospodăriilor¹. Înainte ca un produs să ajungă la consumator, diferiți participanți din cadrul pieței (producători, unități de prelucrare, comercianți cu amănuntul etc.) contribuie la creșterea valorii sale, influențând prețul final plătit de consumator. În această privință, piața unică a adus beneficii majore operatorilor din lanțul de aprovizionare cu alimente. Furnizorii și comercianții cu amănuntul, atât mari, cât și mici, au în prezent mai multe oportunități de piață și o bază de clienți mai mare. Comerțul transfrontalier între statele membre ale UE reprezintă în prezent aproximativ 20 % din producția totală de alimente și băuturi din UE, iar cel puțin 70 % din exporturile totale de produse agroalimentare ale statelor membre ale UE sunt destinate altor state membre ale UE². Prin urmare, un lanț de aprovizionare cu alimente care să funcționeze bine și în mod eficient pe întreg teritoriul UE poate aduce o contribuție semnificativă la realizarea pieței unice.

Cu toate acestea, în ultimele decenii, schimbări precum sporirea gradului de concentrare și integrarea verticală a participanților pe piață în cadrul UE au produs modificări structurale ale lanțului de aprovizionare cu alimente. Această situație a determinat diferențe semnificative ale nivelurilor puterii de negociere și dezechilibre economice în cadrul relațiilor comerciale individuale dintre participanții din lanțul de aprovizionare. Deși diferențele privind puterea de negociere sunt comune și justificate în cadrul relațiilor comerciale, prezența excesivă a acestor diferențe poate duce uneori la practici comerciale neloiale (PCN)³.

PCN pot fi definite în sens larg ca practici care se abat în mod vădit de la buna conduită comercială, sunt contrare bunei-credințe și corectitudinii și sunt impuse în mod unilateral de un partener comercial asupra altuia.

Prezenta comunicare nu prevede măsuri de reglementare la nivelul UE și nu descrie o soluție unică pentru a aborda problema PCN, ci mai curând încurajează părțile interesate și statele membre să combată PCN în mod corespunzător și proporțional, ținând seama de circumstanțele naționale și de cele mai bune practici. Aceasta încurajează operatorii din lanțul

¹ Cheltuielile pentru alimente reprezintă aproximativ 14 % din bugetul mediu al unei gospodării din UE (date Eurostat, Ancheta bugetelor de familie).

² Raport al Forumului la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente, decembrie 2012.

³ A se vedea Comunicarea COM(2009)591 a Comisiei: Îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente în Europa
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16061_en.pdf

european de aprovizionare cu alimente să participe la sistemele voluntare vizând promovarea celor mai bune practici și limitarea PCN. Comunicarea subliniază, de asemenea, importanța unor căi de atac eficace. Comisia se angajează să lucreze în continuare în strânsă cooperare cu statele membre și cu părțile interesate relevante; toate părțile implicate vor trebui să își aducă contribuția în vederea eliminării PCN.

2. CONTEXT

Deși este dificil să se evalueze întreaga sa amploare și frecvență, problema PCN a fost recunoscută de către toate părțile interesate din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente. O serie de sondaje arată că PCN intervin relativ frecvent, cel puțin în anumite părți ale lanțului de aprovizionare. De exemplu, într-un sondaj la nivelul UE realizat printre furnizorii din lanțul alimentar, 96 % dintre respondenți au declarat că au fost deja supuși cel puțin unei forme de PCN⁴. Sondaje au fost întreprinse și la nivel național. Într-un raport al autorității de concurență din Spania privind relațiile dintre producători și comercianții cu amănuntul în sectorul alimentar, 56 % din furnizorii respondenți au afirmat că s-au confruntat în mod frecvent sau ocazional cu modificări retroactive ale clauzelor contractuale⁵. Un sondaj efectuat de autoritatea de concurență din Italia arată că 57 % din producători acceptă adesea sau întotdeauna modificări unilaterale retroactive, deoarece se tem de represalii comerciale în caz de refuz al schimbărilor⁶.

PCN pot avea efecte dăunătoare, în special asupra IMM-urilor din lanțul de aprovizionare cu alimente⁷. Acestea pot afecta capacitatea IMM-urilor de a supraviețui pe piață, de a face noi investiții financiare în produse și tehnologii și de a-și dezvolta activitățile transfrontaliere în cadrul pieței unice. În timp ce efectul general al PCN asupra pieței este dificil de evaluat pe deplin în termeni cantitativi, efectul negativ direct asupra părților afectate de astfel de practici nu poate fi contestat. În sondajul sus-menționat, efectuat la nivelul UE, 83 % dintre respondenții care au afirmat că au făcut obiectul unor PCN au declarat că PCN au provocat creșterea costurilor suportate, iar 77 % au declarat că PCN au provocat reducerea veniturilor obținute. În plus, ar putea exista, de asemenea, efecte indirecte de-a lungul lanțului de aprovizionare, întrucât IMM-urile, în special, ar putea fi descurajate să intre într-un raport comercial din cauza riscului de a deveni victime ale unor practici comerciale neloiale.

⁴ *Survey on Unfair Commercial Practices in Europe* (Sondaj privind practicile comerciale neloiale în Europa), martie 2011, organizat de Dedicated în numele CIAA (Asociația europeană a industriei produselor alimentare/ băuturilor) și AIM (Asociația europeană a producătorilor de marcă).

⁵ *Report on the relations between manufacturers and retailers in the food sector* (Raport privind relațiile dintre producători și comercianții cu amănuntul în sectorul alimentar), Comisión Nacional de la Competencia, octombrie 2011.

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

⁷ A se vedea, de asemenea, Comunicarea COM(2011) 78 final a Comisiei: Revizuirea „Small Business Act” pentru Europa, în care se afirmă că „(...) IMM-urile se confruntă adesea cu clauze contractuale abuzive și cu practici neloiale, impuse de diferite părți implicate în lanțul de aprovizionare.”

Noua politică agricolă comună (PAC)⁸ și noua politica comună în domeniul pescuitului (PCP)⁹ consolidează poziția producătorilor agricoli din lanțul de aprovizionare față de operatorii din aval, în special prin sprijinirea creării și a dezvoltării organizațiilor de producători. Noua organizare comună a pieței include, de asemenea, elemente care urmăresc să reducă diferențele dintre nivelul puterii de negociere al agricultorilor și cel al altor părți din lanțul de aprovizionare cu alimente în anumite sectoare specifice (lapte, ulei de măsline, carne de vită și mânzat, culturi arabile). În plus, noile norme oferă statelor membre posibilitatea de a introduce cerința unor contracte scrise obligatorii și în alte sectoare agricole, sub rezerva unor garanții care să asigure faptul că aceste dispoziții nu aduc atingere bunei funcționări a pieței interne. Reforma PAC, în special prin intermediul noii organizări comune a pieței, include elemente care urmăresc să reducă diferențele dintre nivelul puterii de negociere al agricultorilor și cel al altor părți din lanțul de aprovizionare cu alimente.

Mai multe state membre au luat măsuri în domeniul PCN la nivel național, utilizând numeroase abordări diferite, unele normative, altele bazate pe platforme de autoreglementare de către participanții pe piață. În cazul în care există reglementări, acestea diferă în ceea ce privește natura, nivelul și forma juridică a protecției oferite împotriva PCN.

Existența și consecințele negative ale PCN la nivelul lanțului de aprovizionare cu alimente au fost recunoscute și de părțile interesate reunite în cadrul Forumului la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente, instituit de Comisie în 2010¹⁰. Recunoscând necesitatea de a aborda această problemă la nivel european, părțile interesate au instituit un cadru de autoreglementare (Inițiativa privind lanțul de aprovizionare), care a fost salutat de Comisia Europeană și care, după nouă luni, a demonstrat un grad ridicat de participare din partea societăților de comerț cu amănuntul, de comerț cu ridicata și de producție, precum și a unor IMM-uri. Însă anumite părți interesate – și anume agricultorii și industria de prelucrare a cărnii – nu s-au alăturat acestui cadru la nivelul UE. În timp ce în câteva state membre agricultorii sunt reprezentați în cadrul unor platforme naționale¹¹, până în prezent numai patru întreprinderi agricole participă la cadrul la nivelul UE. În plus, acest cadru este obligatoriu numai pentru societățile aderente.

Prin urmare, continuă să existe mari divergențe privind modul în care aspectele legate de PCN din cadrul lanțurilor de aprovizionare cu alimente sunt abordate în UE.

Avantajele potențiale ale reducerii PCN ar putea fi considerabile, în special pentru IMM-uri și microîntreprinderi, care sunt mai vulnerabile la PCN și la efectele acestora decât

⁸ Noul program de dezvoltare rurală prevede măsuri în sprijinul creării și dezvoltării organizațiilor de producători, care pot ajuta producătorii să trateze cu cumpărători mai mari.

⁹ Noua organizare comună a piețelor pentru produsele obținute din pescuit și din acvacultură [Regulamentul (UE) nr. 1379/2013] oferă sprijin organizațiilor producătorilor în vederea îmbunătățirii introducerii pe piață a produselor lor și a poziției lor pe piață, prin intermediul planurilor de producție și de comercializare.

¹⁰ Decizia Comisiei din 30 iulie 2010 de instituire a unui forum la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente (2010/C 210/03).

¹¹ Belgia, Germania, Țările de Jos și Finlanda.

întreprinderile mari. Trebuie, de asemenea, remarcat faptul că PCN aplicate în cadrul UE ar putea avea efecte directe sau indirecte asupra producătorilor și întreprinderilor din afara UE, inclusiv din țările în curs de dezvoltare.

În acest context, prezenta comunicare vizează să contribuie la dezvoltarea unor relații comerciale echitabile și sustenabile și a unor condiții de concurență echitabile pentru participanții din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente, prin reducerea efectelor negative și a posibilelor obstacole la nivel transfrontalier create de PCN, în special pentru IMM-uri.

3. PROBLEME CAUZATE DE PCN

Consecințele posibile ale PCN la nivelul UE au atras nu numai atenția Comisiei Europene, ci și a Parlamentului European. În ianuarie 2012, Parlamentul a adoptat o rezoluție¹² în care a subliniat dimensiunea europeană a dezechilibrelor din lanțul de aprovizionare cu alimente care pot duce la practici neloiale. Rezoluția a identificat o listă de PCN specifice și a solicitat ca acestea să fie supuse supravegherii, unor reglementări și unor sancțiuni specifice.

Pentru o mai bună înțelegere a problemei, în ianuarie 2013 Comisia a publicat o carte verde privind practicile comerciale neloiale, în scopul de a colecta opiniile părților interesate cu privire la prezența PCN în lanțul de aprovizionare cu produse alimentare și nealimentare¹³ și de a identifica posibile modalități de a le combate. Rezultatele consultării publice deschise de cartea verde au oferit informații importante, prezentate în continuare.

1. Deși, în principiu, PCN pot apărea în orice sector, reacțiile părților interesate la cartea verde sugerează că în cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente aceste practici sunt deosebit de problematice.
2. Principalele categorii de PCN identificate în cartea verde și confirmate de mai multe părți interesate pot fi descrise după cum urmează:
 - utilizarea abuzivă retroactivă a unor clauze contractuale imprecise, neclare sau incomplete de către un partener comercial;
 - un transfer excesiv și imprevizibil al costurilor sau al riscurilor de la un partener comercial la altul;
 - utilizarea unor informații confidențiale de către un partener comercial;
 - încetarea neîntemeiată sau perturbarea unei relații comerciale.
3. Constrângerile legate de limitarea teritorială a aprovizionării au fost, de asemenea, identificate drept o practică problematică. Astfel de constrângeri sunt uneori impuse comercianților cu amănuntul de către furnizorii multinaționali, care nu le permit să se

¹² Rezoluția Parlamentului European referitoare la dezechilibrele din lanțul de aprovizionare cu alimente, 19.1.2012.

¹³ Cartea verde privind practicile comerciale neloiale din cadrul lanțului de aprovizionare între întreprinderi cu produse alimentare și nealimentare în Europa, COM(2013) 37, 31 ianuarie 2013.

aprovizioneze cu mărfuri identice transfrontalier sau dintr-o sursă centrală. Cu toate acestea, constrângerile teritoriale sunt de altă natură decât PCN menționate mai sus și, prin urmare, Comisia le va evalua separat.

4. Efectele directe ale PCN menționate anterior, în special atunci când acestea sunt aplicate într-un mod imprevizibil, pot determina costuri nejustificate sau venituri mai scăzute decât cele preconizate pentru partenerul comercial având o poziție de negociere mai slabă. Modificările imprevizibile ale clauzelor contractuale pot, de asemenea, duce la supraproducție și la deșeuri alimentare inutile. A cădea victimă unor PCN sau chiar și a se confrunta cu perspectiva unei expuneri viitoare la acestea poate avea impact asupra capacității sau a disponibilității partenerului comercial mai slab de a face investiții. Comisia mai realizează în prezent un studiu privind oferta și inovarea în sectorul comerțului cu amănuntul, cu obiectivul de a identifica evoluția factorilor care favorizează creșterea ofertei și inovarea în ansamblul pieței. În plus, diversitatea cadrelor de reglementare a PCN la nivel național implică faptul că IMM-urile - cu resursele lor juridice limitate - se confruntă cu o situație complexă în ceea ce privește PCN și posibilele măsuri reparatorii. Incertitudinile care rezultă pot descuraja unele societăți, în special IMM-urile, să pătrundă pe noi piețe geografice sau chiar să facă comerț transfrontalier. Acest lucru a fost ilustrat de un sondaj realizat la nivelul UE în rândul agricultorilor și al producătorilor primari din cadrul pieței agroalimentare. 46 % dintre respondenții la sondaj au considerat că PCN au un efect negativ asupra accesului la noi piețe sau asupra activităților transfrontaliere¹⁴.

4. DIVERSITATEA MĂSURILOR ÎMPOTRIVA PCN DIN CADRUL UE

4.1. Fragmentarea abordărilor privind PCN

Într-o anumită măsură, actualul cadru de reglementare la nivelul UE include unele norme care urmăresc să abordeze practicile neloiale din lanțul de aprovizionare cu alimente sau din afara acestuia. Instrumentele existente, printre care reforma PAC menționată anterior, dreptul concurenței, cadrul privind practicile comerciale¹⁵, clauzele abuzive din contractele încheiate cu consumatorii¹⁶, propunerea de directivă privind secretele comerciale¹⁷ și alte reglementări transsectoriale, pot fi utile pentru a aborda PCN în anumite situații, însă cel mai adesea nu se aplică PCN specifice de mai sus. Propunerea de regulament privind Legislația europeană

¹⁴ *Impact of Unfair Trading Practices in the European agri-food sector* (Impactul practicilor comerciale neloiale din sectorul agroalimentar european), aprilie 2013, sondaj organizat de Dedicated în numele COPA COGECA (Asociația Europeană a agricultorilor și a cooperativelor agricole).

¹⁵ Directiva [2006/114/CE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind publicitatea înșelătoare și comparativă.

¹⁶ Directiva 93/13/CEE din 5 aprilie 1993 privind clauzele abuzive în contractele încheiate cu consumatorii.

¹⁷ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protecția know-how-ului și a informațiilor de afaceri nedivulgate (secrete comerciale) împotriva dobândirii, utilizării și divulgării ilegale, 28 noiembrie 2013, COM(2013) 813 final.

comună în materie de vânzare¹⁸ interzice anumite clauze neloiale din contractele între întreprinderi, ceea ce ar putea contribui la îmbunătățirea clarității și la crearea unor relații sustenabile pe termen lung. Pe de altă parte, aplicarea acestui act, după adoptarea sa de către colegiitori, va depinde de acordurile bilaterale dintre partenerii comerciali în cauză.

Există numeroase divergențe în ceea ce privește modul în care PCN sunt abordate la nivel național. Unele state membre au adoptat măsuri de reglementare, în timp ce altele au optat pentru abordări de autoreglementare sau nu au luat măsuri specifice împotriva PCN din lanțurile de aprovizionare, bazându-se doar pe principii generale. Statele membre care au abordat PCN în mod specific în dreptul național fie au introdus reglementări specifice aplicabile relațiilor dintre întreprinderi, fie au completat legislația lor națională în domeniul concurenței, fie au extins aplicabilitatea Directivei privind practicile comerciale neloiale¹⁹ la relațiile dintre întreprinderi. Unele state membre care inițial au tratat problema PCN prin abordări voluntare au decis ulterior să combată aceste practici prin intermediul legislației.

Aceste abordări diferite implică faptul că sfera și tipul protecției acordate împotriva PCN, precum și posibilele mecanisme existente de asigurare a respectării normelor ar depinde de țara în care este situată o societate cu o mare putere de negociere și care aplică PCN. Acest lucru ar putea fi problematic în contextul creșterii numărului de proceduri multinaționale de achiziții. În plus, răspunsurile autorităților publice la consultarea lansată de cartea verde au menționat cazuri izolate de „forum shopping” (căutare a instanței celei mai favorabile), mai exact situații în care partea contractuală cea mai puternică alege unilateral în care stat membru și prin urmare conform cărui cadru de reglementare se aplică contractul, pentru a evita cadrele naționale care prevăd măsuri mai stricte împotriva PCN. Acest aspect a fost semnalat în mod explicit de 5 state membre cu ocazia consultării publice, precum și în cursul discuțiilor din cadrul diferitor forumuri ale părților interesate organizate de Comisie.

4.2. Asigurarea respectării normelor

Orice parte expusă la PCN poate, în principiu, să solicite măsuri reparatorii în instanță în temeiul dispozițiilor dreptului general civil împotriva clauzelor contractuale abuzive. Cu toate acestea, unele părți interesate, în special IMM-uri, au subliniat că adesea litigiile în instanță nu sunt, în practică, o modalitate eficace de a combate PCN. În primul rând, în general litigiile sunt costisitoare și necesită timp. În al doilea rând, ceea ce poate fi mai important este că, adesea, partea mai slabă a unei relații comerciale din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente (în cele mai multe cazuri un IMM) se teme că deschiderea unui litigiu poate determina partea mai puternică să pună capăt relației comerciale („factorul teamă”). Acest lucru poate descuraja părțile care sunt victime ale unor PCN să introducă o acțiune, reducând astfel factorul de descurajare pentru partenerul comercial care aplică PCN.

¹⁸ Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Legislația europeană comună în materie de vânzare din 11 octombrie 2011, COM(2011) 635 final.

¹⁹ Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori.

În acest context, unele state membre au instituit alte mecanisme reparatorii pentru a combate PCN din cadrul lanțurilor verticale de aprovizionare. Unele state membre au desemnat o autoritate de asigurare a respectării normelor, independentă de actorii de pe piață relevanți, iar altele examinează posibile reforme în această direcție.

În unele cazuri, autoritatea națională în materie de concurență a fost desemnată pentru asigurarea respectării normelor de combatere a comportamentului abuziv față de întreprinderile dependente din punct de vedere economic și/sau a utilizării abuzive a unei poziții de negociere superioară. Există însă și exemple de state membre care au desemnat alte autorități existente (de exemplu autorități responsabile pentru aspectele legate de alimentație sau pentru protecția consumatorului) sau au creat noi autorități administrative pentru asigurarea respectării normelor de combatere a PCN. Mai multe dintre autoritățile respective au competența de a desfășura investigații și, de regulă, acceptă plângeri confidențiale.

În alte state membre, un mecanism voluntar de soluționare a litigiilor a fost instituit de părțile interesate, în vederea soluționării extrajudiciare a litigiilor. În alte cazuri s-a optat pentru o „abordare mixtă”, constând în sisteme voluntare însoțite de mecanisme publice de asigurare a respectării normelor.

Agricultorii și IMM-urile furnizoare subliniază că existența unei autorități administrative având competența de a lansa investigații și de a accepta plângeri confidențiale privind presupuse PCN ar fi esențială pentru a aborda factorul teamă descris mai sus. Majoritatea acestor părți interesate solicită instituirea unui organism independent de asigurare a respectării normelor la nivel național, deoarece o asigurare eficientă a respectării normelor ar fi un factor esențial pentru reducerea prezenței PCN.

Alte părți interesate au considerat că ar trebui să se înceapă prin examinarea posibilității de a institui cadre voluntare și soluții de autoreglementare. În cazul în care s-ar dovedi că aceste modele nu constituie o soluție eficientă împotriva PCN, ar putea să se aibă în vedere instituirea unei autorități independente.

4.3. Inițiativa privind lanțul de aprovizionare

Inițiativa privind lanțul de aprovizionare a fost elaborată în contextul Forumului la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente, instituit de Comisie și format din autorități naționale și din reprezentanți ai principalelor părți interesate la nivelul UE din sectoarele furnizării și comercializării cu amănuntul de produse alimentare. În noiembrie 2011, toți reprezentanții pieței implicați în grupul de lucru privind PCN al forumului au convenit asupra unui set de principii de bună practică în relațiile verticale din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente²⁰. Aceste principii includ: previzibilitatea modificării clauzelor contractuale; responsabilitatea pentru propriile riscuri antreprenoriale; necesitatea ca cererile și tarifele să fie justificate.

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

Într-o a doua etapă, în septembrie 2013 a fost lansat un cadru voluntar privind punerea în aplicare a principiilor de bună practică (Inițiativa privind lanțul de aprovizionare)²¹. O societate poate adera la Inițiativa privind lanțul de aprovizionare după o proprie evaluare a respectării principiilor de bună practică. Conform cadrului și sub rezerva unor anumite condiții, litigiile individuale pot fi tratate prin mecanisme de soluționare a litigiilor, mediere și arbitraj. Pentru a preveni PCN, cadrul de punere în aplicare se axează pe cerințele organizaționale la nivelul societăților, inclusiv formarea personalului și capacitatea de a participa la mecanismele de soluționare a litigiilor definite de cadru. În cazul încălcării acestor cerințe organizaționale, societatea respectivă poate fi exclusă din inițiativă. Societățile participante la cadru se angajează să ofere asigurări că părțile mai slabe care utilizează mecanisme de soluționare a litigiilor nu vor suferi represalii comerciale.

Inițiativa este gestionată de un grup de guvernanta compus din diferite asociații ale părților interesate care reprezintă operatori din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente. Până în prezent, la nouă luni de la lansarea sa, s-au înregistrat 98 de grupuri și societăți de comerț cu amănuntul, de comerț cu ridicata și de producție, reprezentând 736 de întreprinderi din toate statele membre ale UE. Numărul IMM-urilor înregistrate este în creștere. Cu toate acestea, nu toate asociațiile relevante de părți interesate au aderat la cadru. În special, reprezentanții producătorilor de produse primare (agricultori) și ai industriei de prelucrare a cărnii au decis să nu participe la grupul de guvernanta la nivelul UE al acestui sistem. Deși sunt de acord cu principiile, părțile interesate respective sunt preocupate de faptul că Inițiativa privind lanțul de aprovizionare nu include mecanisme independente și eficace de asigurare a respectării normelor. Unii dintre aceștia participă însă la nivel național.

Părțile interesate respective consideră că Inițiativa privind lanțul de aprovizionare nu oferă un răspuns satisfăcător în privința factorului teamă, menționat mai sus, cu care se confruntă partenerii comerciali aflați într-o situație de dependență, în special ca urmare a faptului că o societate expusă la PCN nu are posibilitatea de a depune plângeri confidentiale. Inițiativa voluntară include prevederi privind confidențialitatea numai în cazul litigiilor cumulate, oferind asociațiilor de părți interesate posibilitatea de a cere interpretarea principiilor de către grupul de guvernanta, iar accesul la mecanismele de soluționare a litigiilor necesită acordul ambelor părți contractuale. Inițiativa nu prevede nici investigații sau sancțiuni în cazul în care o întreprindere încalcă principiile bunelor practici.

Trebuie să se recunoască faptul că există limite în ceea ce privește măsura în care o inițiativă de autoreglementare poate oferi un mecanism de soluționare a litigiilor. Prin urmare, completarea Inițiativei privind lanțul de aprovizionare prin măsuri independente de asigurare a respectării normelor în statele membre în care astfel de măsuri nu există în prezent ar spori eficacitatea inițiativei și ar putea elimina principalul motiv pentru care unele grupuri de părți interesate nu au aderat la cadrul Inițiativei privind lanțul de aprovizionare.

²¹

Id.

În acest context, trebuie remarcat că raportul din proprie inițiativă al Parlamentului European privind aspectele legate de comerțul cu amănuntul, adoptat în decembrie 2013, a susținut principiile și cadrul Inițiativei privind lanțul de aprovizionare, dar, în același timp, a invitat Comisia să examineze necesitatea și fezabilitatea unui cadru independent de asigurare a respectării normelor, pentru a aborda factorul teamă menționat anterior cu care se confruntă întreprinderile mici din cadrul lanțului de aprovizionare²².

5. O STRATEGIE EFICACE ÎMPOTRIVA PCN

5.1. Propagarea la nivelul întregii piețe a Inițiativei privind lanțul de aprovizionare

Codurile de conduită voluntare reprezintă un element important în vederea creării unui mediu caracterizat de relații echitabile și sustenabile între întreprinderi. Acestea pot contribui în mod eficient la crearea unor mentalități, a unor abordări de negociere și a unor mecanisme de soluționare a litigiilor adecvate în cadrul organizațiilor, reducând astfel sau, în mod ideal, eliminând practicile comerciale neloiale. În plus, codurile voluntare pot prevedea proceduri de soluționare a litigiilor între două părți aflate într-o relație verticală, care, adesea, pot contribui la evitarea unor proceduri judiciare îndelungate și greoaie. Inițiativa privind lanțul de aprovizionare constituie, prin urmare, un pas foarte important pentru combaterea PCN. Înființarea unor platforme naționale în cadrul Inițiativei privind lanțul de aprovizionare poate consolida efectele pozitive ale acesteia.

Propuneri:

- (1) Comisia încurajează toate întreprinderile și organizațiile relevante din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente să adere la o inițiativă voluntară de combatere a PCN, în special la Inițiativa privind lanțul de aprovizionare, pentru a-și demonstra angajamentul, a consolida încrederea în lanțul de aprovizionare cu alimente și a atinge masa critică și acoperirea largă necesare pentru ca un astfel de sistem să fie eficient.
- (2) Comisia încurajează întreprinderile din lanțul de aprovizionare cu alimente să promoveze activ Inițiativa privind lanțul de aprovizionare în rândul partenerilor lor de afaceri și să-i informeze pe aceștia cu privire la drepturile și obligațiile lor. Acestea ar trebui să informeze în mod obligatoriu toți partenerii lor comerciali de îndată ce aderă la Inițiativa privind lanțul de aprovizionare și ar trebui să-și încurajeze partenerii comerciali să facă același lucru.
- (3) Grupul de guvernanță al Inițiativei privind lanțul de aprovizionare ar trebui să își continue și să își intensifice eforturile pentru a promova o cunoaștere mai bună în rândul IMM-urilor și pentru a găsi modalități eficiente în care acestea pot adera la inițiativă. IMM-urile sunt principalii beneficiari ai unor astfel de sisteme, prin urmare este esențial ca participarea lor să fie cât mai mare cu putință.

²²

Rezoluția Parlamentului European din 11 decembrie 2013 referitoare la planul european de acțiune în domeniul comerțului cu amănuntul în beneficiul tuturor actorilor.

- | | |
|-----|---|
| (4) | Grupul de guvernanta al Iniativiei privind lanul de aprovizionare ar trebui sa isi continue eforturile in vederea promovarii si a facilitarii crearii unor platforme nationale in fiecare stat membru al UE. |
| (5) | Comisia va continua sa faciliteze schimbul de informatii si discutiile intre principalele grupuri de parti interesate si sa colaboreze indeaproape cu grupul de guvernanta al iniativiei, pentru a atrage cat mai multi participanti, in special din randul IMM-urilor, precum si sa monitorizeze indeaproape evolutia Iniativiei privind lanul de aprovizionare si sa incurajeze, in cadrul acesteia, luarea de masuri in directia consolidarii mecanismului de solutiere a litigiilor si a sistemelor de sanctiuni. |

5.2. Principii de buna practica

Statele membre care au abordat deja PCN la nivel national au utilizat diferite abordari, inclusiv definitii diferite ale practicilor neloiale. Astfel de definitii nationale variaza de la descrieri foarte generale la liste detaliate ale practicilor interzise. Pe de alta parte, unele state membre nu au intreprins inca niciun fel de actiuni specifice de combatere a PCN. Pentru a aborda PCN in mod eficace pe intreg teritoriul UE si in special la nivel transfrontalier, ar fi benefica o intelegere comuna a normelor privind PCN.

Iniativa privind lanul de aprovizionare nu include o definitie precisa a PCN, insa ofera o lista de principii de buna practica si exemple de practici loiale si neloiale. Aceste principii au fost convenite in comun de catre toate asociatiile relevante de parti interesate europene participante la lanul vertical de aprovizionare cu alimente, reunite in cadrul Forumului la nivel inalt.

Prin urmare, acestea reprezinta o baza utila pentru identificarea practicilor neloiale care ar putea fi abordate in iniatiativele potentiale privind PCN. Identificarea PCN, la randul sau, permite definirea principiilor pentru abordarea acestora. Se reaminteste faptul ca, atunci cand aplica aceste principii, actorii economici trebuie, de asemenea, sa se asigure ca toate normele aplicabile sunt respectate, inclusiv dreptul concurentei la nivel national si/sau european, dupa caz.

Principiile definite in cadrul Forumului la nivel inalt si aprobate de Iniativa privind lanul de aprovizionare sunt urmatoarele:

- (a) Acorduri scrise: acordurile ar trebui sa fie scrise, cu exceptia cazurilor in care acest lucru este imposibil sau acordurile verbale sunt acceptabile si avantajoase pentru ambele parti. Acestea ar trebui sa fie clare si transparente si sa acopere cat mai multe elemente relevante si previzibile, inclusiv drepturile si procedurile de reziliere.
- (b) Previzibilitate: modificarile unilaterale ale clauzelor contractuale nu pot avea loc decat in cazul in care aceasta posibilitate si circumstantele si conditiile aferente au fost convenite in prealabil. Acordurile ar trebui sa defineasca procedura de discutie intre parti pentru adoptarea oricarei modificari necesare pentru punerea in aplicare a acordului sau ca urmare a unor circumstante neprevazute, conform dispozitiilor acordului.
- (c) Respectare: acordurile trebuie sa fie respectate.

- (d) Informare: atunci când se face schimb de informații, se vor respecta cu strictețe legislația în domeniul concurenței și celelalte prevederi aplicabile, iar părțile ar trebui să ia toate măsurile rezonabile pentru a se asigura că informațiile furnizate sunt corecte și nu sunt înșelătoare.
- (e) Confidențialitate: trebuie să se respecte confidențialitatea informațiilor, cu excepția cazului în care informațiile sunt deja publice sau au fost obținute independent de către destinatar, în mod legal și cu bună credință. Partea destinatară utilizează informațiile confidențiale numai în scopul în care acestea au fost comunicate.
- (f) Responsabilitatea pentru riscuri: toate părțile contractante din cadrul lanțului de aprovizionare ar trebui să își asume în mod corespunzător propriile riscuri antreprenoriale.
- (g) Cerere justificată: părțile contractante nu recurg la amenințări pentru a obține un avantaj nejustificat sau pentru a transfera un cost nejustificat.

Propuneri:

- (6) Comisia încurajează statele membre să examineze dacă actualul lor cadru național de reglementare este adecvat pentru a combate PCN, având în vedere cele mai bune practici din alte state membre. Statele membre ar trebui, de asemenea, să ia în considerare alte eventuale efecte ale PCN, cum ar fi creșterea nivelului de deșeuri alimentare. În acest scop, statele membre sunt invitate să evalueze dacă cadrele lor ar putea să se bazeze pe o listă de practici sau pe o dispoziție generală care să permită abordarea posibilelor încălcări ale principiilor sus-menționate.
- (7) De asemenea, statele membre ar trebui să încurajeze întreprinderile de pe teritoriul lor să adere la coduri de conduită voluntare, atât la nivel național, cât și la nivelul UE.
- (8) Comisia va continua să sprijine schimbul de bune practici între statele membre, de exemplu organizând ateliere cu participarea unor experți din administrațiile naționale.

5.3. Modalități eficiente de asigurare a respectării normelor la nivel național

În vederea asigurării unui factor de descurajare credibil împotriva recurgerii la PCN, este nevoie de măsuri corespunzătoare de asigurare a respectării legislației.

În cazul în care partenerul comercial mai slab se află într-o situație de dependență economică față de partenerul comercial mai puternic, acest lucru l-ar putea împiedica să solicite măsuri reparatorii pentru o PCN printr-un litigiu în instanță sau prin mecanisme voluntare de soluționare. Situațiile de dependență economică pot apărea. De exemplu, un studiu realizat de către Comisia de Concurență din Spania²³ arată că, în medie, aproape 40 % din veniturile furnizorilor din lanțul de aprovizionare cu produse alimentare au fost generate de doar trei comercianți cu amănuntul în 2010. În cazuri extreme, situația de dependență economică înseamnă că viabilitatea economică unei părți care cumpără sau vinde depinde de relațiile

²³ *Report on the relations between manufacturers and retailers in the food sector* (Raport privind relațiile dintre producători și comercianți cu amănuntul în sectorul alimentar), Comisión Nacional de la Competencia, octombrie 2011.

comerciale individuale. În cazurile în care PCN nu sunt denunțate din cauza factorului teamă față de riscul de a pierde relația contractuală, cadrele privind combaterea PCN pot fi consolidate în mod considerabil prin posibilitatea ca partea mai slabă să recurgă la o autoritate independentă sau un organism independent având competențe de asigurare a respectării normelor, precum și posibilitatea de a proteja confidențialitatea reclamantului.

Propuneri:

- (9) Comisia invită statele membre să evalueze eficacitatea și credibilitatea mecanismelor de care dispun pentru asigurarea respectării normelor de combatere a PCN. Statele membre sunt invitate să determine dacă alte măsuri de procedură sau de organizare ar putea fi adecvate, pe baza celor mai bune practici din alte state membre. Ar trebui să se acorde o atenție specială capacității de a păstra confidențialitatea societăților care depun plângeri, precum și posibilității de a desfășura investigații.
- (10) Mecanismele naționale de asigurare a conformității, care ar putea include organisme specifice, ar trebui să poată coopera în mod eficace la nivelul UE pentru a aborda practicile comerciale neloiale aplicate la nivel transfrontalier și a evita eventualul arbitraj de reglementare.
- (11) Comisia va continua să sprijine coordonarea între statele membre prin facilitarea schimbului de informații între mecanismele naționale de asigurare a conformității.
- (12) Atunci când elaborează și aplică măsuri de asigurare a conformității, statele membre ar trebui să acționeze în mod proporțional, ținând cont de orice impact potențial asupra intereselor părților interesate și a consumatorilor. În special, acestea ar trebui să aplice aceleași criterii și practici de asigurare a respectării normelor atât în cazul operatorilor comerciali naționali, cât și al celor străini.

5.4. Beneficiile și costurile potențiale ale limitării PCN

Eliminarea sau măcar limitarea PCN poate aduce beneficii substanțiale. Atunci când se încearcă să se identifice astfel de beneficii și costuri, reiese că efecte pot apărea la diferite niveluri. În relațiile bilaterale individuale, beneficiile potențiale ale abordării PCN sunt evidente.

PCN au adesea un impact financiar negativ direct asupra societăților care fac obiectul acestor practici. În plus, comportamentele imprevizibile ale partenerilor comerciali care profită de poziția lor de negociere mai puternică ar putea determina reducerea eficienței economice, de exemplu investiții mai scăzute sau supra/sub-producție ca urmare a imprevizibilității, precum și creșterea costurilor de tranzacție legate de riscul unor modificări unilaterale și neașteptate ale condițiilor comerciale. Prin urmare, dezvoltarea unor relații comerciale mai sustenabile în cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente ar putea aduce beneficii considerabile. Acestea s-ar putea extinde dincolo de câștigurile directe și de îmbunătățirea situației financiare a societăților care erau victime ale PCN, acestea fiind, în cele mai multe cazuri, IMM-uri. Mecanismele sugerate în prezenta comunicare ar putea, de asemenea, atenua impactul PCN asupra părților mai slabe din țările terțe, inclusiv din țările în curs de dezvoltare.

În ceea ce privește piața în ansamblul său, evaluarea efectelor PCN și a consecințelor globale, la nivelul bunăstării, a posibilei lor reduceri sau eliminări este mai complexă. În ceea ce

privește impactul potențial asupra consumatorilor, nu există elemente care să sugereze un impact negativ asupra prețurilor de consum²⁴ din statele membre în care PCN sunt reglementate și în care organismele publice au competența de a combate practicile abuzive la nivelul relațiilor dintre întreprinderi. Atunci când PCN ar putea avea efecte negative în privința varietății ofertei, a disponibilității și a calității produselor, se preconizează că reducerea sau eliminarea acestor practici va aduce, de asemenea, avantaje pentru consumatori.

În ceea ce privește impactul asupra costurilor, nu vor exista costuri suplimentare pentru întreprinderile care au aderat deja sau intenționează să adere la Inițiativa privind lanțul de aprovizionare sau la cadre naționale similare. Abordarea sugerată nu ar implica niciun cost pentru statele membre al căror cadru actual îndeplinește criteriile descrise mai sus. În acele state membre care ar decide să își adapteze cadrul în funcție de propunerile de mai sus, costurile de asigurare a respectării normelor ar depinde de existența prealabilă unui mecanism utilizat în acest scop sau de necesitatea de a introduce noi măsuri referitoare la procedură sau organizare.

6. CONCLUZII

Practicile utilizate de participanții pe piață din cadrul lanțului de aprovizionare cu alimente sunt, în majoritatea cazurilor, echitabile și sustenabile pentru ambele părți. Cu toate acestea, părțile interesate din întregul lanț de aprovizionare recunosc existența PCN, iar în special IMM-urile susțin că aceste practici se întâlnesc relativ frecvent, având consecințe negative asupra viabilității lor financiare și a capacității lor de a-și desfășura activitatea. Consultarea lansată de cartea verde, studiile însoțitoare și unele dintre inițiativele naționale cele mai recente sugerează că o „abordare mixtă”, și anume sisteme voluntare însoțite de mecanisme credibile și eficace de asigurare a respectării normelor, pe baza unor principii comparabile, poate fi adecvată pentru combaterea PCN. În cazul în care ar exista un factor de descurajare credibil, inițiative voluntare precum Inițiativa privind lanțul de aprovizionare ar putea reprezenta principalul instrument de soluționare a conflictelor dintre partenerii comerciali, iar mecanismele publice de asigurare a respectării normelor sau procedurile în instanță ar fi utilizate doar atunci când alternativa mai eficientă și rapidă a unei soluții bilaterale nu ar fi viabilă. Astfel, propunerile formulate în prezenta comunicare nu numai că ar completa, ci ar și consolida Inițiativa privind lanțul de aprovizionare, sporind atractivitatea acesteia pentru grupurile de părți interesate care nu au aderat până în prezent din cauza unor preocupări legate de lipsa unor mecanisme eficace de asigurare a respectării normelor.

Pentru a aborda problemele legate de PCN, prezenta comunicare propune o combinație de cadre voluntare și de cadre de reglementare, prin identificarea PCN și a principiilor de combatere a acestora, luând în considerare diferitele circumstanțe și abordări naționale. În timp ce unele state membre au adoptat reglementări specifice, altele se bazează pe principii

²⁴ În ceea ce privește evoluția generală a prețurilor, instrumentul european de monitorizare a prețurilor alimentelor reprezintă un instrument util:
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm

generale de drept și/sau pe inițiative de autoreglementare. Atunci când vor examina dacă sunt necesare măsuri suplimentare, în conformitate cu prezenta comunicare și având în vedere cele mai bune practici, este necesar ca statele membre să acționeze în mod proporțional și să țină cont de eventualul impact asupra intereselor părților interesate și a consumatorilor. La nivelul Comisiei, acțiunile propuse nu au implicații bugetare în plus față de ceea ce este deja prevăzut pentru anii următori în programarea oficială.

Comisia va monitoriza și va evalua progresele realizate, prin examinarea (i) impactului efectiv al Inițiativei privind lanțul de aprovizionare și al platformelor sale naționale²⁵ și (ii) a mecanismelor de asigurare a respectării normelor, instituite de statele membre pentru a spori încrederea tuturor părților în funcționarea corespunzătoare a lanțului de aprovizionare cu alimente.

Comisia va prezenta un raport Consiliului și Parlamentului European la sfârșitul anului 2015. În urma raportului respectiv, Comisia va decide dacă sunt necesare acțiuni suplimentare la nivelul UE pentru a aborda problemele descrise mai sus.

²⁵

În acest context, Comisia va examina posibilitatea de a prelungi mandatul Forumului la nivel înalt pentru îmbunătățirea funcționării lanțului de aprovizionare cu alimente, pentru a monitoriza punerea în aplicare a acțiunilor stabilite în prezenta comunicare, prin intermediul unui dialog transparent cu părțile interesate din sectorul privat și cu autoritățile naționale.