

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami”

[COM(2016) 32 final]

(2017/C 034/21)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.3.2016
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 32 final]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	221/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES podkreśla, że należy zająć się problemem słabej pozycji najbardziej podatnych uczestników łańcucha dostaw żywności, a w tym celu położyć kres nieuczciwym praktykom handlowym stosowanym przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego (uwaga: w tym dokumencie termin „przedsiębiorstwa handlu detalicznego” odnosi się do sektora dużych przedsiębiorstw handlu detalicznego) i kilka firm transnarodowych. Zwiększają one bowiem ryzyko oraz niepewność wszystkich podmiotów łańcucha dostaw żywności, a tym samym generują niepotrzebne koszty.

1.2. EKES zdaje sobie sprawę, że samo przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom handlowym nie wystarczy, by rozwiązać strukturalne problemy rynkowe w łańcuchu dostaw żywności, takie jak tymczasowa nierównowaga na rynku, słaba pozycja rolników itp.

1.3. EKES przypomina o obawach i zaleceniach wyrażonych w swojej poprzedniej opinii zatytułowanej „Stosunki handlowe między dużymi przedsiębiorstwami handlu detalicznego a dostawcami środków spożywczych – stan bieżący” ⁽¹⁾. W szczególności EKES ponawia apel do Komisji o dostosowanie europejskiego prawodawstwa do specyfiki różnych stron w sektorze spożywczym.

1.4. EKES zwraca uwagę na zawodność mechanizmów rynkowych, gdyż sytuacja coraz bardziej się pogarsza w ramach systemu, który nie podlega wystarczającym regulacjom ⁽²⁾.

1.5. EKES stanowczo popiera rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. ⁽³⁾ oraz podkreśla potrzebę przyjęcia ramowego prawodawstwa na szczeblu UE w celu zwalczania stosowanych przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego i kilka transnarodowych firm nieuczciwych praktyk handlowych oraz w celu zadbania o to, by europejscy rolnicy i konsumenci mogli czerpać korzyści z uczciwych warunków sprzedaży i kupna. EKES jest zdania, że z uwagi na charakter nieuczciwych praktyk handlowych ich zakazanie na gruncie prawodawstwa UE jest zarówno obowiązkiem, jak koniecznością.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 16.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

⁽³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

1.6. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do szybkiego podjęcia działań zapobiegających nieuczciwym praktykom handlowym, polegającym na utworzeniu zharmonizowanej unijnej sieci organów egzekwowania prawa w tym zakresie, aby zapewnić równe warunki działania w obrębie jednolitego rynku.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie ogólnounijnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw oraz innych dobrowolnych systemów krajowych, ale wyłącznie jako uzupełnienie skutecznych i solidnych mechanizmów stosowania prawa na szczeblu państw członkowskich. Wszystkim zainteresowanym podmiotom (m.in. rolnikom i związkom zawodowym) należy przy tym zapewnić możliwość uczestnictwa oraz możliwość anonimowego składania skarg. Nieodzowne jest również wprowadzenie odstrasżających kar. Ponadto takie platformy powinny reagować w sposób niezależny. EKES proponuje też powołanie rzecznika praw dysponującego uprawnieniami regulacyjnymi w toku mediacji przedprocesowych.

1.8. EKES apeluje o ustanowienie zakazu praktyk mających znamiona nadużyć, na przykład tych wymienionych w punkcie 3.3 niniejszej opinii.

1.9. EKES w szczególności zaleca, by dostawcom takim jak rolnicy płacono za ich produkty cenę, która przewyższa koszty produkcji. Wzywa również do wprowadzenia wiążących przepisów zakazujących przedsiębiorstwom handlu detalicznego sprzedawania towarów po cenach niższych od ceny zakupu.

1.10. EKES zaleca wspieranie i zachęcanie do alternatywnych modeli biznesowych przyczyniających się do skracania łańcucha dostaw między producentami żywności a konsumentami końcowymi, m.in. przez krajowe polityki w dziedzinie zamówień publicznych.

1.11. EKES proponuje wzmocnienie roli i pozycji spółdzielni oraz organizacji producentów, aby przywrócić równowagę sił. Spółdzielnie i organizacje producentów stanowią bowiem właściwą i istotną formę działalności gospodarczej, w której rolnicy jako właściciele mogą wspólnie poprawiać swoją pozycję rynkową również w warunkach rynku wewnętrznego UE oraz aktywnie przywracać równowagę w rozkładzie siły przetargowej w łańcuchu dostaw żywności.

1.12. EKES zachęca podmioty łańcucha dostaw żywności do wypracowania sprawiedliwych stosunków handlowych opartych na długoterminowych i stabilnych umowach oraz na wzajemnej współpracy, z myślą o zaspokajaniu potrzeb i oczekiwań konsumentów.

1.13. EKES wzywa do zapewnienia ochrony i zagwarantowaniu anonimowości demaskatorom ujawniającym nieuczciwe praktyki handlowe.

1.14. EKES zaleca wprowadzenie prawa do powództwa zbiorowego.

1.15. EKES proponuje uruchomienie ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej i uświadamiającej, poświęconej zagadnieniu wartości żywności. Jest to działanie nieodzowne dla zapewnienia trwałej zmiany zachowań konsumentów.

2. Wprowadzenie

2.1. Rolno-spożywczy łańcuch dostaw łączy ważne i różnorodne sektory gospodarki europejskiej o kluczowym znaczeniu dla dobrobytu gospodarczego, społecznego i środowiskowego, jak również dla zdrowia obywateli Europy. Jednakże w ciągu ostatnich lat nastąpiła zmiana relacji sił przetargowych w łańcuchu dostaw, głównie na korzyść sektora detalicznego oraz kilku firm transnarodowych, ze szkodą dla dostawców, a zwłaszcza dla producentów pierwotnych.

2.2. Obecnie niewielka liczba przedsiębiorstw zdominowała obrót żywnością i jej sprzedaż. Przykładowo liczne sklepy spożywcze w szybko rosnącej liczbie państw członkowskich są w większości kontrolowane przez trzy do pięciu przedsiębiorstw handlu detalicznego o łącznym udziale w rynku wynoszącym od 65 % do 90 % wśród nowoczesnych przedsiębiorstw handlu detalicznego⁽⁴⁾,⁽⁵⁾.

2.3. Skumulowanie siły przetargowej doprowadziło do nadużywania pozycji dominującej, zwiększając podatność słabszych podmiotów na nieuczciwe praktyki handlowe. Powoduje to przesunięcie ryzyka gospodarczego w górę łańcucha dostaw oraz szczególnie niekorzystnie wpływa na sytuację konsumentów i niektórych grup podmiotów, np. rolników, pracowników i MŚP.

2.4. EKES poruszył już problematykę nieuczciwych praktyk handlowych w swojej opinii z lutego 2013 r., zatytułowanej „Stosunki handlowe między dużymi przedsiębiorstwami handlu detalicznego a dostawcami środków spożywczych – stan bieżący”⁽⁶⁾. Od tamtej pory sytuacja w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych nie poprawiła się znacząco. Natomiast przewaga dużych przedsiębiorstw handlu detalicznego jeszcze wzrosła, co grozi nadużyciami wobec niektórych grup podmiotów, np. rolników, pracowników i MŚP.

3. Nieuczciwe praktyki handlowe i ich oddziaływanie

3.1. Nieuczciwe praktyki handlowe można ogólnie określić jako praktyki, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego i są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu⁽⁷⁾.

3.2. Nieuczciwe praktyki handlowe mogą występować na każdym etapie łańcucha dostaw, pomiędzy różnymi podmiotami. Częściej występują jednak na dalszych etapach łańcucha dostaw, gdzie występuje większe skumulowanie siły przetargowej wśród przedsiębiorstw handlu detalicznego i kilku firm transnarodowych. Nieuczciwe praktyki handlowe występujące na wcześniejszych etapach łańcucha dostaw są często następstwem przesunięcia ryzyka w wyniku nieuczciwych praktyk handlowych na późniejszych etapach.

3.3. Oto lista – bynajmniej nie wyczerpująca – przykładów takich praktyk:

- nieuczciwe przeniesienie ryzyka handlowego,
- niejasne lub nieprecyzyjne warunki umów,
- jednostronne zmiany postanowień umowy, w tym warunków cenowych z mocą wsteczną,
- niższa jakość produktów bądź informacje dla konsumentów bez komunikacji, konsultacji czy porozumienia z kupującymi,
- partycypowanie w kosztach promocji i marketingu,
- opóźnione płatności,
- opłaty za wprowadzenie oferty lub opłaty lojalnościowe,
- opłaty za umieszczanie towarów w dobrze widocznych miejscach w sklepach,
- narzucanie zwrotów niewykorzystanych lub niesprzedanych produktów,
- wykorzystywanie nadmiernie szczegółowych specyfikacji produktów w celu odmowy przyjmowania dostaw lub obniżania ceny kupna,

⁽⁴⁾ Friends of the Earth, 2015. *Eating From The Farm*.

⁽⁵⁾ Consumers International, 2012. *Stosunki między supermarketami a dostawcami: jakie są następstwa dla konsumentów?*

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska, 2014. *Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami*, COM(2014) 472 final.

- nacisk na obniżanie cen,
- pobieranie opłat za fikcyjne usługi,
- anulowanie zamówień i obniżanie prognozowanych wielkości w ostatniej chwili,
- groźenie wycofaniem produktów z oferty,
- stałe opłaty pobierane od dostawców za pozostawanie na liście dostawców (opłaty za pozostanie).

3.4. Nieuczciwe praktyki handlowe mają szeroki wpływ na podmioty łańcucha, konsumentów i środowisko. Są one same w sobie opłacalne, gdyż ci, którzy je stosują, odnoszą krótkoterminowe korzyści, ze szkodą dla pozostałych uczestników łańcucha dostaw. W dłuższej perspektywie podmioty łańcuch dostaw żywności muszą utrzymywać zrównoważone stosunki z dostawcami oraz zapobiegać zakłóceniom w łańcuchu dostaw, aby móc pozostawać konkurencyjnymi i nadal spełniać stale zmieniające się potrzeby konsumentów.

3.5. Skutki nieuczciwych praktyk handlowych dla dostawców

3.5.1. Nieuczciwe praktyki handlowe wywołują rozmaite, daleko idące skutki dla doświadczających ich podmiotów: mogą doprowadzić do zmniejszenia ich dochodu przez obniżenie cen bądź zwiększenie ponoszonych kosztów. Koszt nieuczciwych praktyk handlowych dla dostawców szacuje się na kwotę 30–40 mld EUR⁽⁸⁾. Oprócz ciągłych nacisków za obniżanie cen, takie praktyki wywołują poczucie niepewności, hamując tym samym innowacje oraz inwestycje w łańcuchu dostaw, a ponadto mogą powodować wykluczenie kompetentnych i odpowiedzialnych dostawców z działalności.

3.5.2. Naciski wywierane na rolników i przetwórców żywności, a w konsekwencji presja na obniżanie cen, prowadzą również do obniżania stawek wynagrodzeń w sektorze rolnym oraz płac pracowników w przemyśle przetwórczym. Tam, gdzie zatrudnienie ma bardziej stały charakter, batalia o obniżanie cen produktów również wymusza obniżkę stawek płac, tak aby dostawcy mogli zachować swoją marżę.

3.5.3. Często to MŚP są najbardziej narażone na nieuczciwe praktyki handlowe – na przykład na światowym rynku bananów uprawy na niewielką skalę jedynie uzupełniają podaż z wielkoobszarowych plantacji, a drobni dostawcy są zagrożeni wyłączeniem ze sprzedaży jako pierwsi, jeśli zamówienie zostanie anulowane bez powiadomienia ze stosownym wyprzedzeniem⁽⁹⁾.

3.5.4. W niektórych sektorach wytwórstwa i produkcji żywności nie istnieje już swoboda zawierania umów. Ostatnie wydarzenia w Niemczech pokazują, że ceny detaliczne zostały obniżone jednostronnie, bez jakichkolwiek negocjacji z dostawcami. W sektorze spożywczym w Zjednoczonym Królestwie mleko jest często produktem sprzedawanym poniżej kosztów i ceny uzyskiwane przez producentów mleka bywają rekordowo niskie, nierzadko poniżej kosztów produkcji. W Hiszpanii, gdzie przedsiębiorstwa przemysłu przetwórczego zgodnie z prawem mogą płacić dostawcy cenę niższą niż koszt produkcji, dostrzega się poważną erozję kształtowania się cen wzdłuż łańcucha.

3.5.5. Sektor produktów świeżych jest szczególnie podatny na nieuczciwe praktyki handlowe z uwagi na łatwość psucia się produktów, w które sektor ten zaopatruje europejski rynek. Rolnicy mają niewiele czasu na sprzedaż produktów, aby móc zapewnić ich odpowiedni okres przydatności do spożycia przez klienta i konsumenta końcowego, a to często wykorzystywane jest przez nabywców dla przedsiębiorstw handlu detalicznego oraz pośredników, którzy narzucają niepodlegające negocjacji obniżki cen przy przyjęciu towaru.

⁽⁸⁾ Europe Economics. *Estimated costs of Unfair Trading Practices in the EU Food Supply Chain* [Szacowane koszty nieuczciwych praktyk handlowych w unijnym łańcuchu dostaw żywności].

⁽⁹⁾ Make Fruit Fair, 2015. *Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices* [Łańcuchy wartości w sektorze bananów w Europie a skutki nieuczciwych praktyk handlowych], http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf.

3.5.6. W toku kilku dochodzeń ustalono, że niektóre podmioty nadużywają siły nabywczej, stosując nieuczciwe praktyki handlowe⁽¹⁰⁾. Takie nieuczciwe praktyki handlowe mogą pojawić się na każdym etapie łańcucha dostaw, a ponadto są one widoczne w stosunkach między rolnikami a przemysłem spożywczym – przedsiębiorstwa z tego sektora również dysponują względnie skumulowaną siłą nabywczą⁽¹¹⁾.

3.5.7. Zwiększenie przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego wolumenu sprzedaży produktów pod własną marką (jako produkt niemarkowy lub pod marką sprzedawcy) umożliwia im częstą zmianę dostawców, gdy znajdą tańszego producenta, i to jeszcze zanim umowa łącząca obie strony zacznie obowiązywać lub już w trakcie jej obowiązywania. Produkty oferowane pod własną marką nie są nieuczciwe same w sobie, gdyż pomagają MŚP w wejściu na rynek oraz wzbogacają gamę produktów do wyboru dla konsumentów.

3.5.8. Ekspansja niektórych obszarów działalności handlu detalicznego, które w ramach integracji pionowej obejmują zamówienia i przetwarzanie, może prowadzić do podcięcia cenowego przez podmioty handlu detalicznego. Jest to przykład zwiększenia siły przetargowej poprzez nieustanne kumulowanie wpływu.

3.5.9. Sprzedaż poniżej kosztów produkcji oraz wykorzystywanie podstawowych produktów rolnych takich jak mleko, ser, owoce i warzywa jako produktów typu *loss leader* (sprzedawanych poniżej kosztów zakupu w celu zachęcenia klientów do robienia zakupów w danym sklepie lub kupowania produktów określonej firmy) przez duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego i kilka firm ponadnarodowych zagrażają trwałemu zrównoważeniu europejskiej produkcji rolnej.

3.6. Skutki nieuczciwych praktyk handlowych dla konsumentów

3.6.1. Nieuczciwe praktyki handlowe wywołują znaczące ujemne skutki dla europejskich konsumentów. Większe podmioty często absorbują koszty generowane za sprawą nieuczciwych praktyk handlowych, ale mniejsze przedsiębiorstwa są poddawane zwiększonemu naciskom i nie są w stanie inwestować ani wprowadzać innowacji, co wyklucza je z rynków o wysokiej wartości⁽¹²⁾. Powoduje to ograniczenie wyboru i dostępności dla konsumenta, a w efekcie wzrost cen konsumenckich.

3.6.2. Brak przejrzystych etykiet produktów działa na szkodę konsumentów, którzy nie mogą dokonać świadomego wyboru zakupowego pomimo niejednokrotnie manifestowanej chęci propagowania zdrowych, przyjaznych dla środowiska, wysokiej jakości lokalnych produktów rolnych. Taka nieprzejrzystość osłabia zaufanie klientów, pogłębiając tym samym kryzys dotyczący sektor rolny.

3.6.3. Naciski cenowe zmuszają przetwórców żywności do jak najtańszej produkcji – co może wpływać na jakość żywności dostępnej dla konsumentów. Aby obniżyć koszty, w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa te używają tańszych surowców, a to psuje jakość i wartość środków spożywczych. Przykładem może być zastępowanie w wielu produktach zdrowszych olejów i tłuszczów z Europy tłuszczami typu trans.

3.7. Skutki nieuczciwych praktyk handlowych dla środowiska

3.7.1. Należy zdać sobie sprawę, że nieuczciwe praktyki handlowe wywołują skutki dla środowiska. Nieuczciwe praktyki handlowe sprzyjają nadprodukcji, będącej formą obrony dostawców przed niepewnością. Taka nadprodukcja prowadzi do marnowania żywności oraz niepotrzebnego uszczuplania zasobów, w tym gruntów, wody, środków chemicznych stosowanych w rolnictwie oraz paliwa⁽¹³⁾,⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Weekly Report, Berlin 13/2011, s. 4 i nast.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 1.

⁽¹²⁾ Fair Trade Advocacy Office, 2014 r. *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*. [Kto ma władzę? Zwalczanie nierówności w łańcuchach dostaw produktów rolnych], s. 4.

⁽¹³⁾ EP IMCO, 2016. Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

⁽¹⁴⁾ Feedback, 2015 r. *Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain* [Marnowanie żywności w Kenii: ujawnienie marnowania żywności w łańcuchu eksportowym upraw ogrodnich].

4. Streszczenie sprawozdania Komisji dotyczącego nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami

4.1. Komisja opracowała sprawozdanie⁽¹⁵⁾ zawierające ocenę występowania i skuteczności krajowych ram egzekwowania środków przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym oraz roli ogólnounijnej dobrowolnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw i jej dobrowolnych platform krajowych.

4.2. W sprawozdaniu Komisji podkreślono fakt, że większość państw członkowskich wprowadziła środki regulacyjne i publiczne systemy egzekwowania przepisów zwalczających nieuczciwe praktyki handlowe. Niektóre państwa członkowskie poszły o krok dalej niż inne, ale wiele państw wciąż nie potrafi zmienić atmosfery strachu, w której funkcjonują ofiary nieuczciwych praktyk handlowych. Z uwagi na fakt, że różne podejścia mogą w skuteczny sposób zwalczać nieuczciwe praktyki handlowe, Komisja na tym etapie nie dostrzega wartości dodanej wspólnego podejścia regulacyjnego do tej kwestii na poziomie UE.

4.3. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw⁽¹⁶⁾ jest wspólną inicjatywą ośmiu unijnych stowarzyszeń. Reprezentują one przemysł żywności i napojów, producentów towarów markowych, sektor handlu detalicznego, MŚP i podmioty prowadzące handel produktami rolnymi. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw została zapoczątkowana w ramach Forum Wysokiego Szczebla Komisji do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności⁽¹⁷⁾, aby pomóc zainteresowanym podmiotom w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych.

4.4. W sprawozdaniu stwierdzono, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw przyczyniła się do wzrostu świadomości nieuczciwych praktyk handlowych, a także potencjalnie stanowi szybszą i tańszą alternatywę dla postępowania sądowego. Może również ułatwić rozwiązywanie kwestii o wymiarze transgranicznym. W inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw Komisja wskazuje również obszary wymagające poprawy, m.in. zwiększenie bezstronności struktury zarządczej oraz umożliwienie indywidualnego poufnego składania skarg.

5. Uwagi ogólne

5.1. Stanowisko EKES-u dotyczące sprawozdania Komisji jest zbieżne z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw, przyjętą w dniu 7 czerwca 2016 r. przy dużym poparciu różnych grup⁽¹⁸⁾. Parlament podkreśla zapotrzebowanie na ramy prawne na szczeblu UE i wzywa Komisję do przedstawienia propozycji zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w celu zapewnienia uczciwych dochodów rolnikom oraz szerokiego wyboru konsumentom. Parlament podkreśla również, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw oraz inne krajowe i unijne systemy dobrowolne powinny być promowane nie jako alternatywa, lecz „w połączeniu ze skutecznymi i solidnymi mechanizmami egzekwowania przepisów na szczeblu państw członkowskich, zapewniającymi anonimowość skarg i wprowadzającymi odstrasające sankcje, wraz z koordynacją na szczeblu UE”⁽¹⁹⁾.

5.2. Komisja uważa, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw jest wciąż zbyt nowa, aby móc ocenić jej sukces. EKES zauważa jednak, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie okazała się skuteczna w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych oraz nadużywania siły nabywczej z następujących względów:

5.2.1. Wiodąca pozycja branży handlu detalicznego w inicjatywie stanowi główną przeszkodę w skutecznym angażowaniu się jakichkolwiek rolników, zważywszy na brak zaufania między tymi zainteresowanymi stronami. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw w związku z tym nie zapewnia dostawcom anonimowości wymaganej do przezwyciężenia atmosfery strachu. Ponadto inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie przewiduje możliwości proaktywnego monitorowania łańcuchów dostaw i opiera się na skargach podmiotów, w związku z czym ciężar dowodu spoczywa na ofiarach nieuczciwych praktyk handlowych.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 32 final.

⁽¹⁶⁾ <http://www.supplychaininitiative.eu/de/homepage>.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

⁽¹⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

⁽¹⁹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2015/2065(INI)), *op. cit.*

5.2.2. Komisja sugeruje, by inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw dopuszczała samoregulację w aspekcie nieuczciwych praktyk handlowych. Jednakże brak sankcji finansowych oznacza, że nabywcy nie zostaną odstraszeni od skądinąd opłacalnych nieuczciwych praktyk handlowych. Przykładowo niedawno ustalono, że Tesco PLC dopuszcza się nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach z dostawcami pomimo członkostwa w inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw. I choć na Tesco została nałożona niefinansowa kara na mocy prawa brytyjskiego (the Groceries Code Adjudicator), to z kolei z systemu inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw nie wynikły żadne sankcje. Jedynym odstrasającym środkiem inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw jest możliwość usunięcia z listy członków przedsiębiorstwa naruszającego zasady, jednak nawet tego instrumentu jeszcze nie zastosowano w odniesieniu do Tesco PLC. Dowodzi to niezbicie, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie zapobiega nieuczciwym praktykom handlowym.

5.2.3. EKES zwraca również uwagę na brak członkostwa rolników i związków zawodowych w inicjatywie. Niektóre organizacje nigdy nie przystąpiły do inicjatyw lub jej krajowych odpowiedników, a fiński ogólnokrajowy związek producentów rolnych i posiadaczy lasów (MTK), członek założyciel krajowej platformy wdrażającej inicjatywę dotyczącą łańcucha dostaw w Finlandii, opuścił inicjatywę stwierdziwszy, że nie spełniała swojej funkcji, gdyż podnosiła ryzyko rolników z uwagi na brak anonimowości.

6. Istniejące mechanizmy egzekwowania przepisów zapobiegających nieuczciwym praktykom handlowym w Europie

6.1. Dwadzieścia państw członkowskich posiada unormowania prawne i inicjatywy regulacyjne w tym zakresie, ale ich sukces jest wciąż umiarkowany⁽²⁰⁾. W ciągu ostatnich pięciu lat piętnaście z tych państw członkowskich przeprowadziło badania, które wykazały powszechne występowanie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw. Zachodzą jednak znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi poziomami regulacji, a wiele krajowych organów egzekwowania nie jest w stanie nakładać sankcji finansowych ani przyjmować anonimowych skarg.

6.2. Jako jeden z najbardziej postępowych instrumentów zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych⁽²¹⁾ postrzegany jest brytyjski kodeks postępowania w łańcuchu dostaw produktów spożywczych (Groceries Supply Code of Practice – GSCOP)⁽²²⁾. Zanim kodeks ten został przyjęty, istniał dobrowolny kodeks postępowania, ale okazał się nieskuteczny w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych z uwagi na brak regulacji prawnych. GSCOP został opracowany przez Groceries Code Adjudicator (GCA), organ posiadający uprawnienia do przyjmowania anonimowych skarg dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych, wszczynania dochodzeń z urzędu, nagłaśniania nieuczciwych praktyk przedsiębiorców oraz nakładania na przedsiębiorstwa handlu detalicznego kar w wysokości do 1 % rocznych obrotów za naruszenie przepisów GSCOP. Jednak pomimo swoich osiągnięć GCA może jedynie regulować stosunki między podmiotami handlu detalicznego a ich bezpośrednimi dostawcami (w większości mającymi siedziby na obszarze Zjednoczonego Królestwa). Chodzi o pokusę nadużycia, kiedy to zarówno detalista, jak i jego bezpośredni dostawca na skutek nieuczciwych praktyk handlowych przenoszą ryzyko na dostawców na wcześniejszym etapie.

6.3. Podobne dochodzenia przeprowadzone w Hiszpanii⁽²³⁾, Finlandii⁽²⁴⁾, Francji⁽²⁵⁾, Włoszech⁽²⁶⁾ i Niemczech wykazały powszechność występowania nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności.

6.4. Wiele przedsiębiorstw prowadzi działalność handlową w kilku państwach członkowskich, co umożliwia im wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym pominięcie prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Taki brak harmonizacji prawa w UE stwarza nierówne warunki działania na jednolitym rynku. Ponadto w sytuacji, gdy przepisy prawa regulują stosunki jedynie pomiędzy bezpośrednimi dostawcami a podmiotami handlu detalicznego, korzystanie z organizacji pośredniczących w celu zakupu żywności zmniejsza skuteczność takich przepisów, jak ma to miejsce w Zjednoczonym Królestwie. To dodatkowo zwiększa potrzebę ogólnoeuropejskiej regulacji.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 15.

⁽²¹⁾ Kodeks został przyjęty w wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez brytyjską komisję ds. konkurencji (UK Competition Commission), która stwierdziła, że przedsiębiorstwa handlu detalicznego dysponują nieproporcjonalnie dużą siłą w łańcuchu dostaw, co prowadzi do przeniesienia ryzyka na wcześniejsze jego etapy.

⁽²²⁾ Rząd Zjednoczonego Królestwa, 2016: www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice.

⁽²³⁾ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*, 2011.

⁽²⁴⁾ Fiński Urząd Konkurencji (FCA), *FCA study shows that daily consumer goods trade uses its buying power in several ways that are questionable for competition*, 2012.

⁽²⁵⁾ Autorité de la Concurrence, *Avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris*.

⁽²⁶⁾ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata*, 2013.

6.5. Zagraniczni dostawcy zaopatrują unijnych detalistów w sposób pośredni, poprzez importerów i innych pośredników. Świadomość istnienia takich organów jest niewielka⁽²⁷⁾, a ci, którzy o nich wiedzą, wciąż są pozbawieni dostępu do większości organów ścigania w celu dochodzenia roszczeń w związku z nieuczciwymi praktykami handlowymi.

7. Apel do krajowych organów egzekwowania prawa o przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom handlowym

7.1. Mając na uwadze powyższe, EKES wzywa do utworzenia europejskiej sieci organów egzekwowania prawa w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym. Z uwagi na charakter nieuczciwych praktyk handlowych zarówno wymagane, jak i uzasadnione jest ich zakazanie na gruncie prawodawstwa UE, aby chronić wszystkich dostawców żywności bez względu na ich lokalizację, nawet w państwach trzecich. Aby taka ochrona była skuteczna, organy egzekwowania prawa działające w sieci muszą posiadać następujące funkcje:

- swobodny dostęp do wszystkich uczestników i zainteresowanych stron unijnego łańcucha dostaw, bez względu na położenie geograficzne,
- środki skutecznej ochrony anonimowości i poufności zainteresowanych stron, które chcą złożyć skargę na nieuczciwe praktyki handlowe,
- uprawnienia do prowadzenia z urzędu dochodzeń w przedsiębiorstwach w związku z nadużyciami siły nabywczej,
- uprawnienia do nakładania kar finansowych i pozafinansowych na sprawców naruszeń,
- koordynacja na szczeblu UE między organami egzekwowania prawa poszczególnych państw członkowskich,
- możliwość współpracy międzynarodowej z pozaunijnymi organami egzekwowania prawa w celu zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym występującym zarówno w obrębie jednolitego rynku, jak i poza jednolitym rynkiem.

7.2. Wszystkie państwa członkowskie powinny powołać właściwe organy krajowe do rozpatrywania skarg dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych. Organy te powinny zostać wyposażone co najmniej w wyżej wymienione funkcje.

7.3. Środki prawne służące zapobieganiu nieuczciwym praktykom handlowym mogą oraz powinny być racjonalne pod względem kosztów.

7.4. Rezolucja Parlamentu Europejskiego wzywa również Komisję do zapewnienia skutecznych mechanizmów egzekwowania prawa, w tym rozwoju i koordynacji sieci wzajemnie uznawanych organów krajowych na szczeblu UE⁽²⁸⁾.

7.5. Brytyjski instytut prawa międzynarodowego i porównawczego (British Institute of International and Comparative Law – BIICL) zalecił, by UE przyjęła dyrektywę ustanawiającą wspólne cele dla organów egzekwowania prawa poszczególnych państw członkowskich w zakresie zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym, a także zawierającą przepisy dotyczące koordynacji tych organów na szczeblu europejskim⁽²⁹⁾.

8. Aktualne dobre praktyki branżowe w zakresie zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym

8.1. Umowy przewidujące sztywną cenę lub minimalną gwarantowaną cenę, oparte na uczciwych negocjacjach między nabywcami a dostawcami, oferują dostawcom większy stopień bezpieczeństwa niż sprzedaż produktów na wolnym rynku. Ale choć takie umowy gwarantują dostawcom ustalone ceny, tego typu praktykę można jeszcze udoskonalić poprzez wprowadzenie gwarancji ustalonych lub przynajmniej minimalnych ilości produktu. Obecnie nabywca może zmieniać ilość ze skutkiem wstecznym lub odrzucić partię produktów stosownie do zmian popytu, nierzadko w ostatniej chwili, generując nieprzewidziane koszty odsprzedaży, przepakowania lub utylizacji żywności.

⁽²⁷⁾ Feedback, 2015 r., *op. cit.*

⁽²⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2015/2065(INI)), *op. cit.*

⁽²⁹⁾ Link http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1.

8.2. Niektórzy dostawcy na obszar UE zaczęli korzystać z usług agentów dokonujących inspekcji partii produktów w miejscu przeznaczenia, aby wykluczyć bezpodstawne odrzucanie dostaw przez importerów. Takie odrzucanie dostaw ma miejsce, kiedy ulegną zmianie prognozy dotyczące podaży i popytu, zwiększając tym samym ryzyko nabywców na dalszych etapach łańcucha dostaw. Zjawisko to cechuje sezonowość – kiedy podaż jest wysoka a ceny niskie, dostawcy są bardziej narażeni na odrzucanie dostaw niż w sytuacji niedoboru podaży. Choć korzystanie z agentów zmniejsza częstotliwość odrzucania dostaw eksporterów, takie usługi wiążą się z dodatkowym kosztem dla dostawców, co znów ogranicza ich możliwości inwestycyjne i innowacyjne w działalności. Ponadto mniejszych dostawców zazwyczaj nie stać na takie usługi, w związku z czym z nich nie korzystają.

9. Alternatywne łańcuchy dostaw żywności

9.1. Istnieje wiele przykładów alternatywnych łańcuchów dostaw w warunkach uczciwszych praktyk handlowych oraz lepszej równowagi dystrybucji i realokacji. Występują obiecujące przykłady podejść opartych na kooperacji, ale są one coraz bardziej zagrożone rosnącą siłą grup biznesowych i przedsiębiorstw wielonarodowych.

9.2. Aby zwiększyć uczciwość w unijnym łańcuchu dostaw żywności, wymagane jest połączenie działań ograniczających siłę dużych przedsiębiorstw w łańcuchu dostaw, służących zapobieganiu nieuczciwym praktykom handlowym oraz wzmacniających zdolność przeciwstawienia się poprzez zachęcanie do rozwoju spółdzielni i alternatywnych kanałów dystrybucji żywności.

9.3. Spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych w Europie i za granicą pozwoliły dostawcom na połączenie wielkości produkcji oraz zwiększenie siły sprzedaży, wejście na główne rynki oraz negocjowanie lepszych cen. Takie modele biznesowe pozwalają mniejszym dostawcom na lepszą kontrolę produkcji i obrotu produktami oraz oferowanie alternatywy dla upraw wielkopowierzchniowych. Parlament Europejski wezwał Komisję do zachęcania do korzystania z modeli biznesowych, które zwiększą siłę przetargową i wzmocnią pozycję dostawców w łańcuchu dostaw żywności⁽³⁰⁾. Dodatkowo konieczne jest aktywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami a spółdzielniami⁽³¹⁾.

9.4. Systemy rolnictwa wspieranego przez społeczność oraz inne formy kooperacji rolnik–konsument umożliwiają konsumentom bezpośredni udział w produkcji żywności, którą spożywają. Najświeższe dane liczbowe pokazują, że obecnie w Europie działa 2 776 systemów rolnictwa wspieranego przez społeczność, które żywią 472 055 konsumentów⁽³²⁾. Większe modele bezpośredniej dystrybucji produktów rolnych (tzw. „box scheme”) również oparte są na krótkich łańcuchach dostaw – bezpośrednio do domu konsumenta lub scentralizowanych punktów odbioru.

9.5. Bezpośrednia sprzedaż produktów rolnych prowadzona przez rolników, np. na targach rolnych, ma podwójne zalety: producenci unikają nieuczciwych praktyk, mogą korzystać z większej autonomii oraz czerpać większe zyski, a konsumenci mają dostęp do świeżych, autentycznych i zrównoważonych produktów znanego pochodzenia. W jednym z badań⁽³³⁾ stwierdzono, że angażując się w takie łańcuchy dostaw, rolnicy uzyskują o wiele wyższe dochody niż na rynkach tradycyjnych. Takie inicjatywy powinny być szerzej wspierane ze środków publicznych, takich jak płatności bezpośrednie w ramach drugiego filaru WPR, ponieważ generują wzrost i miejsca pracy, a także zaspokajają potrzeby konsumentów.

9.6. Państwa członkowskie powinny rozwijać sposoby na poprawę sytuacji rolników oraz lokalnych producentów żywności poprzez bezpośrednie kontrakty z organami publicznymi w ramach wdrażania nowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, wychodzące poza logikę maksymalnej obniżki ceny.

⁽³⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2015/2065(INI)), *op. cit.*

⁽³¹⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64.

⁽³²⁾ Europejska grupa badawcza ds. rolnictwa wspieranego przez społeczność, 2015. Przegląd systemów rolnictwa wspieranego przez społeczność w Europie <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>.

⁽³³⁾ http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf.

9.7. Ponadto należy uruchomić ogólnoeuropejską kampanię informacyjną i uświadamiającą poświęconą zagadnieniu wartości żywności. Większa świadomość konsumentów na temat znaczenia produkcji żywności i silniejsze docenianie żywności okazują się coraz bardziej potrzebne i mogą przyczynić się do zaistnienia uczciwszych praktyk handlowych.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
