EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 1.12.2025
COM(2025) 728 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Ocena direktive o nepoštenih trgovinskih praksah

{SWD(2025) 405 final}

1. UVOD

V skladu s členom 12 Direktive (EU) 2019/633 o nepoštenih trgovinskih praksah med podjetji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)[1] mora Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija) opraviti prvo oceno Direktive in svoje glavne ugotovitve predstaviti v poročilu. Ta dokument naj bi služil kot navedeno poročilo.

To poročilo torej temelji na oceni Direktive[2] ter vsebuje ključne ugotovitve in izkušnje, pridobljene v prvih letih izvajanja Direktive. Ker je bila ocena zaradi zamud pri prenosu v nekaterih državah članicah izvedena v zgodnji fazi, njene ugotovitve odražajo le kratko obdobje praktične uporabe pravil Direktive in jo je treba razumeti v tem smislu.

Na splošno je to poročilo del širših prizadevanj za okrepitev položaja kmetov v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi (v nadaljnjem besedilu: veriga), kot je razvidno iz priporočila strateškega dialoga za učinkovitejši, bolj uravnotežen in sorazmeren okvir za odpravo nepoštenih trgovinskih praks[3] ali iz političnih usmeritev Komisije za obdobje 2024–2029[4]. V skladu z vizijo za kmetijstvo in prehrano[5] bo Komisija na podlagi ocene sedanjih pravil in pregleda nacionalnih predpisov predlagala nadaljnje pobude, vključno z revizijo direktive o nepoštenih trgovinskih praksah, da bi upoštevala načelo, da kmetje ne bi smeli biti prisiljeni sistematično prodajati svoje proizvode pod proizvodno ceno, hkrati pa ohranila tržno usmerjenost skupne kmetijske politike.

Poročilo bo skupaj z drugimi viri informacij in po temeljitih posvetovanjih prispevalo k razmisleku o prihodnji reviziji Direktive, brez poseganja v njeno področje uporabe ali vsebino.

2. OZADJE, VIRI IN OKVIR POLITIKE

Gospodarska moč je postala še bolj koncentrirana v segmentih nižje v verigi, zaradi česar so se povečale možnosti za morebitne zlorabe pogajalske moči. Takšne zlorabe pogosto prizadenejo kmete in male dobavitelje, ki so pri poslovanju z večjimi in močnejšimi kupci v slabšem položaju[6]. V odziv na takšne pomisleke je bila sprejeta direktiva za boj proti nepoštenim trgovinskim praksam v verigi, ki zajema tudi sektorja ribištva in akvakulture ter prispeva k preprečevanju in blažitvi takih praks po vsej EU. Nepoštene trgovinske prakse vključujejo prakse, ki močno odstopajo od načel dobrega poslovnega ravnanja, so v nasprotju z dobro vero in poštenim ravnanjem ter jih en trgovinski partner enostransko vsili drugemu. Povzročijo lahko neupravičen in nesorazmeren prenos gospodarskega tveganja ali znatno neravnovesje med pravicami in obveznostmi ter povečajo finančno ranljivost in operativno negotovost kmetov in malih dobaviteljev.

Direktiva vzpostavlja minimalno raven harmonizacije, tako da določa seznam nepoštenih trgovinskih praks, ki jih kupci ne smejo vsiliti dobaviteljem. Določa minimalna pravila o izvrševanju in sodelovanju med izvršilnimi organi. Država članica lahko sprejme ali ohrani

[1] UL L 111, 25.4.2019, str. 59, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj.
[2] Spremni delovni dokument služb Komisije o poročilu o oceni.
[3] Strateški dialog o prihodnosti kmetijstva EU – Komisija.
[4] Politične usmeritve naslednje Evropske komisije 2024–2029 – Komisija.
[5] Vizija za kmetijstvo in prehrano – Komisija.
[6] SWD(2018) 92 final, str. 20.

pravila, ki presegajo nepoštene trgovinske prakse iz Direktive, če so ta pravila združljiva s pravili notranjega trga.

Rok za prenos Direktive je bil 1. maj 2021[7], vendar je vse države članice niso v celoti prenesle do decembra 2022[8]. Pri preverjanjih prenosa in skladnosti, ki jih je opravila Komisija, so bile ugotovljene razlike v odločitvah držav članic v zvezi s prenosom. Medtem ko so nekatere države članice imele že obstoječa pravila ali so celo presegle minimalno harmonizacijo iz Direktive, druge niso imele že obstoječih pravil ali so ostale blizu minimalne ravni harmonizacije. Preverjanja skladnosti so razkrila tudi razlike v ravni varstva, ki ga zagotavljajo nacionalni zakoni o prenosu, zlasti glede možnosti kupcev za preklic naročil pokvarljivih proizvodov v skladu s členom 3(1), točka (b), zaračunavanja plačil iz člena 3(2), točka (b), ter prenosa člena 3(4), v skladu s katerim morajo države članice zagotoviti, da črne in sive nepoštene trgovinske prakse, navedene v Direktivi, pomenijo obvezne določbe, ki prevladajo nad vsemi drugimi pravili, ki se uporabljajo za sporazum o dobavi.

Ocena je bila osredotočena na izvajanje Direktive z vidika EU ter vsebuje pregled stanja v državah članicah po prenosu. V njej so bili ocenjeni uspešnost, učinkovitost, skladnost, dodana vrednost EU in ustreznost Direktive glede na njene glavne cilje: boj proti nepoštenim trgovinskim praksam, omogočanje učinkovitega izvrševanja, obravnavanje dejavnika strahu, ki ga doživljajo dobavitelji, ter zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev po vsej EU.

Ocena je bila izvedena s podporo zunanje študije (v nadaljnjem besedilu: podporna študija)[9] in je temeljila na različnih virih, vključno s prejšnjimi poročili Komisije, kot sta njeno poročilo iz oktobra 2021 o prenosu in izvajanju Direktive[10] ter vmesno poročilo iz aprila 2024[11]. Dodatni prispevki so vključevali ciljno usmerjene ankete, intervjuje in študije primerov, redne izmenjave z izvršilnimi organi, letno javno raziskavo Skupnega raziskovalnega središča (JRC) med kmeti in dobavitelji[12] ter letna poročila držav članic[13]. Upoštevana so bila tudi poročilo o oceni Evropskega ekonomsko-socialnega odbora (EESO)[14] in letna poročila o dejavnostih izvršilnih organov[15].

Ocena je sovpadla s širšim sklopom ukrepov Komisije za obravnavo pomislekov kmetov[16], vključno s ciljno usmerjeno revizijo uredbe o skupni ureditvi trgov (SUT)[17], ustanovitvijo opazovalnice EU za agroživilsko verigo (AFCO)[18] in študijo o mehanizmih za zagotavljanje pravičnega plačila kmetom[19].

---

[7] Člen 13(1) Direktive.
[8] Delovni dokument služb Komisije, oddelek 3.
[9] Podporna študija za oceno Direktive (EU) 2019/633 o nepoštenih trgovinskih praksah med podjetji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM(2021) 652 final.
[11] COM(2024) 176 final in SWD/2024/106 final/2.
[12] Nepoštene trgovinske prakse – JRC.
[13] V skladu s členom 10(2) Direktive morajo države članice Komisiji vsako leto do 15. marca poslati poročilo o svojih dejavnostih izvrševanja.
[14] Ocena Direktive (EU) 2019/633 – EESO.
[15] V skladu s členom 10(1) Direktive morajo izvršilni organi objaviti letno poročilo o svojih dejavnostih. Povezava do poročil: Nepoštene trgovinske prakse – COM.
[16] Ukrepi EU za reševanje težav kmetov – Komisija.
[17] COM(2024) 577 final.
[18] Opazovalnica EU za agroživilsko verigo – Komisija.
[19] Študija o regulativnih in prostovoljnih sistemih za pravično plačilo v kmetijstvu (DOI: 10.2762/0016025).

3. POVZETEK GLAVNIH UGOTOVITEV

V tem oddelku so povzete glavne ugotovitve ocene. Čeprav temelji na najboljših razpoložljivih dokazih, je pomembno upoštevati zgoraj navedene omejitve, zlasti kratko časovno obdobje med popolnim izvajanjem Direktive in njeno oceno. To je skupaj z omejeno razpoložljivostjo podatkov zaradi zaupne narave trgovinskih odnosov, zunanjimi šoki, kot sta COVID-19 in ruska vojna agresija proti Ukrajini, ter posledičnim zvišanjem inflacije in vhodnih stroškov otežilo ločevanje učinkov izvajanja Direktive od širšega dogajanja.

3.1.UČINKOVITOST

V oceni je bil preučen prispevek Direktive k boju proti nepoštenim trgovinskim praksam, njihovemu preprečevanju, blažitvi njihovega negativnega vpliva na kmete in podpiranju učinkovitega izvrševanja. Preučeni so bili tudi nenamerni učinki Direktive[20].

Zaznane so bile izboljšave v pojavnosti nepoštenih trgovinskih praks, vendar so vzdolž verige mnenja različna

Na podlagi razpoložljivih dokazov še ni bilo mogoče potrditi, ali se je z izvajanjem Direktive uporaba nepoštenih trgovinskih praks bistveno zmanjšala. Vendar pa podatki iz najnovejše raziskave JRC kažejo na zmanjšanje števila poročanj o nepoštenih trgovinskih praksah. Poleg tega so drugi kvantitativni in kvalitativni podatki pokazali izboljšanje pri zmanjševanju zamud pri plačilih za pokvarljivo in nepokvarljivo blago[21] ter pri nekaterih drugih nepoštenih trgovinskih praksah, s katerimi se dobavitelji pogosteje srečujejo.

Stališča v celotni verigi so se razlikovala, saj so kmetje in dobavitelji poročali o pozitivnih trendih, medtem ko so bila v drugih segmentih izražena bolj mešana stališča. Natančneje, kupci so izrazili dvom glede učinka Direktive, hkrati pa so poudarili, da so imela prizadevanja trgovcev na debelo in trgovcev na drobno za skladnost s predpisi prek revizije pogodb in usposabljanja osebja ključno vlogo pri zmanjševanju uporabe nepoštenih trgovinskih praks.

Različne stopnje ozaveščenosti med dobavitelji

Po podatkih raziskave JRC se stopnja ozaveščenosti med respondenti giblje med 62 % in 76 %, odvisno od vrste dobaviteljev, pri čemer v različnih obdobjih raziskave ni zaznati jasnega trenda. Nizka stopnja ozaveščenosti in izzivi pri vlaganju pritožb so bili ugotovljeni tudi med deležniki zunaj EU.

Čeprav so se nekateri izvršilni organi že od samega začetka izvajanja Direktive osredotočali na dejavnosti ozaveščanja in obveščanja, je bila ozaveščenost na splošno nizka, zlasti med kmeti in manjšimi dobavitelji, predvsem zato, ker je od začetka polnega izvajanja Direktive minilo le malo časa. Večji dobavitelji in predelovalci so običajno poročali o zmerni stopnji ozaveščenosti, vendar so omenili tudi težave pri razumevanju svojih pravic in obveznosti po Direktivi.

Nizka stopnja pritožb

Poleg nizke stopnje ozaveščenosti med dobavitelji je bilo v prvih letih izvajanja v vseh državah članicah prejeto le omejeno število pritožb. Po podatkih raziskave JRC iz leta 2024 je le 52 %

[20] Delovni dokument služb Komisije, oddelek 4.1.
[21] Podporna študija, str. 20.

respondentov vedelo, kje lahko vložijo pritožbo. Da bi to rešili, so izvršilni organi svoja začetna prizadevanja usmerili v vzorčne primere ali povečali število preiskav po uradni dolžnosti (na lastno pobudo).

Podatki iz letne raziskave JRC so pokazali več razlogov, zakaj dobavitelji izvršilnim organom niso poročali o nepoštenih trgovinskih praksah, ko so se z njimi srečali. Devetindvajset odstotkov respondentov je kot glavno oviro navedlo strah pred povračilnimi ukrepi, drugi primeri ovir pa so vključevali prepričanje, da so nekatere nepoštene trgovinske prakse običajne in o njih ni vredno poročati (20 %), ali nezaupanje v zmožnost izvršilnih organov za ukrepanje (19 %).

Prevladovali so zlasti pomisleki glede zaupnosti in strah pred povračilnimi ukrepi, kot je razvidno iz študij primerov držav članic (BE, ES, NL, SE). Iz teh študij primerov je razvidno, da bi lahko nacionalna postopkovna pravila določala razkritje določenih informacij med postopkom, da se zaščiti pravica kupca do obrambe, kar je med dobavitelji vzbudilo zaskrbljenost glede morebitne izpostavljenosti in okrepilo njihovo nepripravljenost za vložitev pritožb.

Čeprav Direktiva organizacijam proizvajalcev ali drugim organizacijam dobaviteljev s pravnim interesom omogoča, da vložijo pritožbe v imenu svojih članov, je ocena pokazala, da ta mehanizem ni bil uporabljen. Hkrati so se za potencialno dragocen vir informacij o trgu za izvršilne organe izkazali anonimni namigi, saj so lahko koristni pri preiskavah po uradni dolžnosti in sektorskih preiskavah. Vendar so bili izzivi še vedno prisotni v močno koncentriranih sektorjih, kjer je morda še vedno težko zagotoviti anonimnost žvižgača.

Število izvršilnih ukrepov se je povečalo, vendar med državami članicami še vedno obstajajo znatne razlike

Ocena je pokazala, da sta število in vrsta izvršilnih ukrepov v veliki meri odvisna od nacionalnih strateških prednostnih nalog, kar odraža različne pristope k izvajanju[22]. V skladu s poudarkom Direktive na odvračanju z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi se je postopoma povečevalo število preiskav, ki so jih začeli izvršilni organi, bodisi po uradni dolžnosti bodisi na podlagi pritožbe. V obdobju 2021–2024 je bilo začetih 4 610 preiskav, od katerih je bilo v tem obdobju zaključenih približno 53 % (2 462 zaključenih preiskav). Od teh so štiri države članice (ES, IT, CY, HU) izvedle 90 % preiskav, medtem ko je vsaka od preostalih 13 držav članic izvedla manj kot pet preiskav.

Čeprav je skupno število preiskav v EU v primerjavi z obsegom prodajnih transakcij v sektorju še vedno razmeroma majhno, naraščajoči trend kaže na vse večje institucionalno ukrepanje glede nepoštenih trgovinskih praks. Vendar nekatere države članice niso poročale o preiskavah, druge pa so poročale o razmeroma skromnem številu preiskav, kar kaže na potrebo po nadaljnjem izkoriščanju potenciala preiskav po uradni dolžnosti.

Na podlagi poročanja držav članic je ocena pokazala, da je bila pri približno tretjini preiskav, zaključenih med letoma 2021 in 2024, ugotovljena kršitev, kar je privedlo do izreka kazni, tj.

[22] Delovni dokument služb Komisije, Priloga VI.

skupno 754 kršitev. Med letoma 2022 in 2024 so bile zaradi kršitev izrečene globe v skupnem znesku 41,9 milijona EUR. Na splošno so se kazni zaradi svojega odvračilnega učinka štele za učinkovit način spodbujanja skladnosti, čeprav sta se število in strogost kazni med državami članicami razlikovala, kar odraža širok nabor veljavnih pravnih okvirov. Na ugled vezani ukrepi, kot so pristopi javnega razkritja in izpostavitve, so se na splošno šteli za učinkovite, zlasti v zvezi s kupci, ki so v stiku s potrošniki.

Poleg tega je več držav članic razvilo druge preventivne pristope za spodbujanje skladnosti, lajšanje dialoga ali reševanje sporov v zgodnji fazi. Taki pristopi so bili na splošno ocenjeni kot pomembni in učinkoviti za boj proti nepoštenim trgovinskim praksam. Primeri vključujejo uvedbo notranjih odgovornih oseb za varovanje zakonitosti poslovanja v zvezi z nepoštenimi trgovinskimi praksami s strani „velikih kupcev“ na Irskem ali ustanovitev mediatorja oziroma varuha človekovih pravic kot začetne kontaktne točke v Avstriji in na Finskem.

Ocena je prav tako pokazala, da so nekateri deležniki druge preventivne ukrepe izvršilnih organov, kot so kampanje ozaveščanja, ocenili kot zmerno učinkovite, medtem ko so trgovci na drobno in velik del kmetijskega sektorja menili, da je obvezna uporaba pisnih pogodb na splošno koristna za boj proti nepoštenim trgovinskim praksam.

Druga vrsta preučenega ukrepa se je nanašala na dodatne popravne in/ali izravnalne mehanizme, ki so na voljo v nekaterih državah članicah. Ti vključujejo pooblastilo za pridobitev posebnih zavez od kupca, izdajo odločb o izpolnjevanju obveznosti ali uvedbo civilnih pravnih sredstev, kot so razveljavitev pogodbenih pogojev, vračilo zaračunanih dajatev ali povračilo škode. Nekateri izvršilni organi so menili, da se je z osredotočanjem na odpravo škode, povzročene dobaviteljem, zagotovil bolj neposreden in ciljno usmerjen odziv kot s kaznimi. Vendar sta bili po državah članicah razpoložljivost in uporaba teh mehanizmov, ki jih Direktiva izrecno ne zahteva, različni.

Sodelovanje med izvršilnimi organi

V oceni so bili poudarjeni pozitivni premiki v zvezi z delom mreže za nepoštene trgovinske prakse, ki je po mnenju združenja izvršilnih organov v veliki meri prispevala k izboljšanju medsebojnega sodelovanja.

Vendar je ocena pokazala, da so bila prizadevanja za izvrševanje osredotočena predvsem na primere nepoštenih trgovinskih praks znotraj posameznih držav članic, čezmejnih preiskav pa je bilo malo. Vzpostavitev resnično enakih konkurenčnih pogojev so ovirale omejitve v obstoječem pravnem okviru v zvezi z izmenjavo zaupnih informacij v čezmejnih primerih in neenake zmogljivosti za izvrševanje. Nedavni predlog Komisije o tem vprašanju velja za pozitiven korak k odpravi obstoječih pomanjkljivosti[23].

3.2.USPEŠNOST

V oceni so bili ocenjeni stroški in koristi, povezani z izvajanjem Direktive, pri čemer so bili upoštevani upravni stroški za države članice in izvršilne organe ter operativni stroški za dobavitelje in/ali kupce[24].

[23] COM/2024/576 final.
[24] Delovni dokument služb Komisije, oddelek 3.

Prepoznavne so bile koristi za kmete, vendar njihova količinska opredelitev ostaja izziv

Dejavniki, ki vplivajo na naravo in resnost vpliva nepoštenih trgovinskih praks na kmete in male dobavitelje, vključujejo stopnjo združenosti kmetij in to, ali nepoštene trgovinske prakse vplivajo na dobavitelje neposredno ali posredno zaradi učinka prenosa vzdolž verige. V oceni je bilo na primer ugotovljeno, da so bili kmetje, ki niso bili del organizacije proizvajalcev in so jih nepoštene trgovinske prakse neposredno prizadele, bolj izpostavljeni gospodarskim tveganjem.

Ker so zamude pri plačilih predstavljale najpogosteje sporočeno nepošteno trgovinsko prakso z znatnimi negativnimi posledicami zaradi njihovega motečega učinka na denarni tok, so bile v podporni študiji ocenjene morebitne koristi za kmetijski sektor, ki bi jih prineslo odpravljanje zamud pri plačilih kmetom. Podporna študija je pokazala, da bi se kot posledica Direktive izboljšali plačilni roki, upravljanje denarnega toka in predvidljivost za kmete in male dobavitelje. To bi posledično zmanjšalo odvisnost od posojil, izboljšalo kreditno sposobnost in zmanjšalo tveganje insolventnosti, s čimer bi se lahko sprostila sredstva za naložbe. Ocenjena povprečna korist, ki izhaja iz dodatnega letnega denarnega toka na dobavitelja (vključno s kmetijami), se je gibala od približno 16 000 EUR na Poljskem do skoraj 175 000 EUR v Franciji[25].

Nepoštene trgovinske prakse z največjim negativnim gospodarskim učinkom na kmete so bile (po zamudah pri plačilih) odpovedi v zadnjem trenutku, zlasti za pokvarljive proizvode, ter prenos poslovnega tveganja z enostranskimi spremembami pogodbenih pogojev ali obveznimi prispevki za kritje izgub kupca. Take prakse lahko povzročijo izgubo prihodkov in povečajo izpostavljenost kmetov in malih dobaviteljev nepredvidljivim stroškom.

Kmetje so pogosto imeli težave pri količinskem opredeljevanju gospodarskih učinkov nepoštenih trgovinskih praks, saj so njihov vpliv običajno dojemali v relativnem smislu, npr. v povezavi z rezultati žetve, tržnim nihanjem ali drugimi zunanjimi dejavniki. Omejenost razpoložljivih podatkov in zapletenost osamitve učinkov Direktive sta otežili pripravo natančne analize stroškov in koristi, ki bi temeljila na zanesljivi hipotetični oceni. Kjer je bilo mogoče, so v oceni količinsko opredeljeni učinki Direktive, sicer pa ocena temelji na kvalitativni oceni in pregledu mnenj deležnikov. V zvezi s tem so rezultati raziskave poslovnih združenj pokazali, da je večina podjetij, s katerimi so potekala posvetovanja, imela določene finančne koristi, ki izhajajo iz Direktive, vključno s preglednimi in zanesljivimi pogodbenimi pogoji (24 % od 228 navedb), zmanjšanjem števila enostranskih sprememb pogodb (19 %) in preglednejšim oblikovanjem cen (15 %)[26].

Poleg finančnih učinkov Direktive so bile navedene tudi kvalitativne koristi, vključno z izboljšanim dialogom in zaupanjem ter spodbujanjem kulture pravičnosti v verigi.

Za kmete in dobavitelje so stroški Direktive ostali sorazmerni s koristmi[27]

V oceni so bili preučeni upravni stroški, ki so jih imeli izvršilni organi in države članice po prenosu Direktive, pri čemer so bile ugotovljene znatne razlike glede na nacionalni pristop. Za

[25] Podporna študija, str. 135.
[26] Podporna študija, str. 63.
[27] Delovni dokument služb Komisije, oddelek 3.

države članice, ki so bile najbolj aktivne pri preiskavah, so letni stroški izvrševanja po ocenah znašali skoraj 800 000 EUR.

Stroški prilagajanja za nosilce dejavnosti v celotni verigi, vključno z dobavitelji in kupci, so se prav tako zelo razlikovali. Po ocenah so začetni stroški prilagajanja znašali od približno 12 milijonov EUR v Nemčiji do 19 milijonov EUR na Danskem, pri čemer so imeli trgovci na drobno najvišje stroške na posameznega nosilca dejavnosti.

Na splošno je bilo v oceni ugotovljeno, da so bili stroški izvrševanja za izvršilne organe in stroški prilagajanja za nosilce dejavnosti, ki delujejo izključno ali predvsem kot dobavitelji, sorazmerni s koristmi, doseženimi pri izboljšanju poslovnih praks. Nasprotno pa so kupci menili, da njihovi stroški prilagajanja, ki izhajajo predvsem iz prilagoditve pogodb, prevladajo nad koristmi. To ne preseneča, saj je Direktiva namenjena zaščiti šibkejših dobaviteljev pred močnejšimi kupci. Kljub temu ni bilo dokazov, da so stroški za kupce povzročili znatno škodo ali operativne motnje v verigi.

3.3 DODANA VREDNOST EU

V oceni je bilo ugotovljeno, da dodana vrednost EU te Direktive, zlasti njen prispevek k ustvarjanju enakih konkurenčnih pogojev, izhaja iz minimalne ravni zaščite pred nepoštenimi trgovinskimi praksami, zagotovljene dobaviteljem po vsej EU, zlasti v državah članicah, kjer zaščita prej ni obstajala[28].

Vendar pa je bilo v oceni ugotovljeno tudi, da so kljub izvajanju Direktive še vedno prisotne pomembne razlike v nacionalni zakonodaji in pri izvrševanju na nacionalni ravni. Zlasti je večina deležnikov te razlike opredelila kot enega glavnih izzivov, ki spodkopavajo dodano vrednost EU, ki jo prinaša Direktiva, pri čemer kupci stalne nacionalne razlike povezujejo z več nenamernimi negativnimi učinki, predvsem z večjo pravno negotovostjo in nedoslednim izvrševanjem v čezmejnih primerih v EU. Poleg tega je maloprodajni sektor poročal o drugih nenamernih učinkih zaradi odločitve nekaterih držav članic, da zaščito pred nepoštenimi trgovinskimi praksami razširijo tudi na velike dobavitelje. Maloprodajni sektor je menil, da bi to lahko po nepotrebnem spremenilo ravnovesje moči v korist velikih dobaviteljev, kar bi posebno škodovalo manjšim kupcem.

Hkrati so drugi deležniki bolj pozitivno ocenili razlike med državami članicami in menili, da bi lahko države članice z dopuščanjem takih razlik bolje obravnavale posebne nacionalne okoliščine in se hitreje odzvale na nastajajoče težave.

V podporni študiji je bilo ugotovljeno, da so usklajene minimalne zahteve iz Direktive na splošno prispevale k dodani vrednosti EU, s čimer so se v veliki meri strinjali dobavitelji in izvršilni organi, manj pa kupci[29], ki so imeli pomisleke glede tega, da države članice ohranjajo ali uvajajo strožja ali zelo raznolika nacionalna pravila na podlagi člena 9 Direktive, kar se je nekaterim zdelo sporno z vidika svoboščin enotnega trga.

3.4 SKLADNOST

[28] Delovni dokument služb Komisije, oddelek 4.2.
[29] Podporna študija, str. 91 in naslednje.

V oceni je bilo ugotovljeno, da Direktiva dopolnjuje druge pravne instrumente EU, vključno z uredbo o SUT[30] in enakovredno uredbo v ribiškem sektorju[31]. Direktiva kot del tega širšega okvira politike podpira strukturni pristop SUT, katerega cilj je okrepiti pogajalsko moč kmetov s spodbujanjem kolektivnega delovanja in določitvijo splošnega pogodbenega okvira. Vendar pa Direktiva obravnava vprašanja, ki jih uredba o SUT ne zajema, saj zagotavlja zaščito na ravni posameznih poslovnih odnosov in poslovnih dejavnosti ter ponuja ciljno usmerjen pravni okvir, ki kmete in manjše dobavitelje ščiti pred posebnimi zlorabami s strani močnejših kupcev.

Podobno je bila v oceni poudarjena dopolnilna funkcija Direktive v zvezi s pravili EU o zamudah pri plačilih[32], vključno z nedavno predlagano uredbo o zamudah pri plačilih[33], pri čemer sta bili poudarjeni njena posebna funkcija in nadaljnja ustreznost za kmetijski sektor.

Ugotovljena niso bila nobena nasprotja ali neskladnosti z drugimi pravnimi instrumenti. Nasprotno, ugotovljene so bile pomembne sinergije med Direktivo in drugimi ukrepi ali pobudami, kot so pravila EU o konkurenci in Kodeks ravnanja EU o odgovornih poslovnih in tržnih praksah v živilskem sektorju, znan kot „agroživilski kodeks“ od sredine leta 2025[34].

3.5 TRAJNA USTREZNOST

Na splošno je ocena pokazala, da je Direktiva v veliki meri sorazmerna in uravnotežena pri obravnavanju obstoječih potreb. Hkrati so bile v oceni opredeljene možnosti za nadaljnje ukrepanje, zlasti v zvezi s prispevkom Direktive h gospodarski vzdržnosti, odpornosti in konkurenčnosti kmetijskega sektorja ter pojavu novih ali spreminjajočih se nepoštenih trgovinskih praks. Čeprav je bilo ugotovljeno, da Direktiva zagotavlja trden in ustrezen okvir, je ostalo še veliko prostora za reševanje spreminjajočih se izzivov, kot sta zagotavljanje pravičnega plačila kmetom in spoprijemanje z novimi nepoštenimi trgovinskimi praksami. Povratne informacije deležnikov so potrdile to ugotovitev, čeprav so se mnenja o zmožnosti Direktive za odpravljanje temeljnih vzrokov nepoštenih trgovinskih praks in vpliv na mehanizme določanja cen razlikovala[35].

Številna področja, na katerih so mogoče izboljšave in ki so jih opredelili deležniki, so bila poudarjena tudi v razpravah, ki so potekale v času sprejetja Direktive, kar kaže na stalna razhajanja v stališčih. Nekateri dobavitelji so pozvali k ukrepom, kot sta razširitev področja uporabe Direktive v smislu zgornje meje prometa ali uvedba prepovedi prodaje pod stroški proizvodnje na ravni EU, kot to že velja v nekaterih državah članicah[36]. Kupci so nasprotovali takšni razširitvi področja uporabe in pozvali k dvosmerni zaščiti pred nepoštenimi trgovinskimi praksami, ki bi omogočila tudi zaščito manjših kupcev pred večjimi dobavitelji.

Poleg teh že dlje časa prisotnih vidikov so deležniki opozorili tudi na novejše pomisleke glede morebitnih novih nepoštenih trgovinskih praks. Ti so se zlasti nanašali na prakse, s katerimi bi bilo mogoče zaobiti Direktivo in nesorazmerna tveganja ali stroške prenesti na dobavitelje, vključno z bolj zapletenimi ureditvami, povezanimi s storitvami, kot je „plačilo ob

[30] UL L 347, 20.12.2013, str. 671, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] UL L 354, 28.12.2013, str. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.
[32] UL L 48, 23.2.2011, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj.
[33] COM(2023) 533 final.
[34] Agroživilski kodeks – Komisija.
[35] Delovni dokument služb Komisije, oddelek 4.3.
[36] Glej opombo 19.

skeniranju“[37], ali zahtevami, povezanimi z zavezami kupcev glede trajnostnosti (npr. prenos zavez kupcev v zvezi družbeno odgovornostjo družb na dobavitelje).

4. SKLEPNE UGOTOVITVE, PRIDOBLJENE IZKUŠNJE IN NASLEDNJI KORAKI

Čeprav se Direktiva v celoti izvaja šele kratek čas in se pristopi držav članic ter stališča deležnikov bistveno razlikujejo, prve izkušnje z Direktivo kažejo spodbudne znake v zvezi s preprečevanjem in bojem proti nepoštenim trgovinskim praksam, pri čemer je večje zaupanje v verigo prispevalo k bolj odgovorni poslovni kulturi.

Hkrati so bili v oceni Direktive ugotovljeni številne pomanjkljivosti in izzivi. Na podlagi naslednjih pridobljenih izkušenj so bila opredeljena področja, kjer bi bilo mogoče okvir za nepoštene trgovinske prakse in njegovo uporabo dodatno okrepiti, tudi z morebitno revizijo Direktive:

- **ozaveščanje kmetov in dobaviteljev o njihovih pravicah**. To je ključno področje za nadaljnje ukrepanje, ki bi ga bilo mogoče obravnavati z izboljšanjem dostopa do informacij, tudi za dobavitelje, vključene v čezmejne transakcije ali iz tretjih držav, ali s spodbujanjem ciljno usmerjenih dejavnosti ozaveščanja ali usposabljanja;

- **sprejemanje ukrepov za izboljšanje izvrševanja in obravnavanje „dejavnika strahu“ med dobavitelji.** Strah pred povračilnimi ukrepi ostaja ovira, ki dobavitelje odvrača od poročanja o nepoštenih trgovinskih praksah, zlasti v sektorjih z visoko koncentracijo kupcev in odvisnostjo od njih. Za reševanje te težave in zmanjšanje odvisnosti od posameznih pritožb bi lahko izvršilni organi že zdaj v večji meri uporabljali preiskave po uradni dolžnosti, katerih potencial v nekaterih državah članicah še ni bil v celoti izkoriščen. Hkrati bi lahko organizacije proizvajalcev in druge organizacije dobaviteljev, vključno s tistimi iz tretjih držav, imele pomembnejšo vlogo pri podpori dobaviteljev in vlaganju pritožb v njihovem imenu;

- **izboljšanje čezmejnega sodelovanja.** Postopkovne ovire še naprej otežujejo izmenjavo zaupnih informacij med izvršilnimi organi v čezmejnih primerih. Komisija je decembra 2024 objavila predlog za obravnavo tega vprašanja, s katerim naj bi se zagotovil trden okvir za sodelovanje in odpravile pomanjkljivosti, ugotovljene v zvezi z usklajenim seznamom nepoštenih trgovinskih praks, uvedenim z Direktivo[38];

- **izboljšanje spremljanja v podporo z dokazi podprtemu oblikovanju politik.** Čeprav je bil z letnimi poročili in raziskavami pri zbiranju podatkov dosežen napredek, so potrebna dodatna prizadevanja za zagotovitev doslednega, primerljivega in zanesljivega spremljanja nepoštenih trgovinskih praks po vsej EU. Možni ukrepi v zvezi s tem bi lahko vključevali zbiranje bolj standardiziranih, zanesljivih in količinsko opredeljivih podatkov ali izvajanje celovitejših ocen učinkov nacionalnih zakonov o prenosu na ravni držav članic;

[37] V tem modelu so dobavitelji plačani šele, ko trgovec na drobno proda proizvod končnemu potrošniku, in ne ob dostavi. S tem se lahko učinkovito podaljšajo plačilni roki, dovoljeni v skladu z Direktivo.
[38] COM(2024) 576 final.

- **obravnava neenake uporabe Direktive**. Razlike v odločitvah glede izvajanja in praksah izvrševanja držav članic so privedle do različnih razlag določb Direktive ali do uporabe strožjih nacionalnih pravil. Raznolikost nacionalnih pravil, tudi zunaj področja uporabe Direktive, lahko povzroči razlike pri izvrševanju in nadzoru. Dodatno je treba razmisliti o zagotavljanju večje doslednosti pri boju proti nepoštenim trgovinskim praksam;

- **olajševanje odzivnosti na nastajajoče potrebe.** Čeprav je bilo število poročanj o novih nepoštenih trgovinskih praksah omejeno, je pomembno, da se aktivno spremljajo nastajajoče težave in predvidevajo spremembe na trgu. Poleg tega je treba sprejeti ukrepe, s katerimi bi se preprečilo, da bi bili kmetje prisiljeni sistematično prodajati pod proizvodno ceno, kot je navedeno v viziji za kmetijstvo in prehrano. Posebna nova orodja za te namene je treba dodatno preučiti, skupaj z morebitno razširitvijo seznama nepoštenih trgovinskih praks.

Čeprav je treba k reviziji direktive o nepoštenih trgovinskih praksah pristopiti previdno, saj se Direktiva v celoti izvaja šele razmeroma kratek čas, je očitno, da bo za odpravo preostalih pomanjkljivosti in izzivov potreben nadaljnji razmislek, da bi ugotovili, kako bi bilo mogoče z Direktivo in drugimi instrumenti najbolje podpirati gospodarsko uspešnost kmetijskega sektorja in verige kot celote ter ali bodo morda potrebni dodatni ukrepi, pri čemer je treba ohraniti tržno usmerjenost skupne kmetijske politike. Na podlagi ugotovitev te ocene in kot je bilo potrjeno v govoru predsednice Ursule von der Leyen o stanju v Evropski uniji leta 2025[39], namerava Komisija pregledati izvajanje zakonodaje EU o nepoštenih trgovinskih praksah. Predlogom za revizijo Direktive bo priložena ocena učinka, ki bo zajemala različne možnosti za reševanje zgoraj navedenih izzivov in v kateri bodo skrbno preučeni učinki teh možnosti na kmete in druge akterje v verigi.

[39] Stanje v Uniji leta 2025 – Komisija.