KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.4.2024 r.
COM(2024) 176 final

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

Wprowadzenie zakazu nieuczciwych praktyk handlowych w celu wzmocnienia pozycji rolników i podmiotów w łańcuchu produktów rolnych i spożywczych – aktualna sytuacja

{SWD(2024) 106 final}

Spis treści

1. Wprowadzenie 2
1.1. Informacje ogólne 2
1.2. Cel i zakres niniejszego sprawozdania 2
2. Ogólny przegląd transpozycji 3
3. Szczegółowe punkty analizy 3
3.1. Zakres stosowania a wielkość przedsiębiorstwa (art. 1) 3
3.1.1. Podmioty gospodarcze w łańcuchu a relacje w zakresie dostaw 3
3.2. Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych (art. 3) 4
3.3. Mechanizmy egzekwowania prawa (art. 4–8) 5
3.3.1. Wyznaczenie organów egzekwowania prawa (art. 4) 5
3.3.2. Skargi i poufność (art. 5) 5
3.3.3. Uprawnienia organów egzekwowania prawa (art. 6) 6
3.3.4. Środki egzekwowania prawa i sankcje (art. 6) 7
3.3.5. Egzekwowanie administracyjne i sądowe oraz alternatywne metody rozwiązywania sporów 7
3.3.6. Współpraca organów egzekwowania prawa (art. 8) 7
3.3.7. Publikacja rocznego sprawozdania z działalności organów egzekwowania prawa (art. 10) 8
3.4. Bardziej rygorystyczne przepisy krajowe (art. 9) 9
3.5. Nacisk na transgraniczne egzekwowanie prawa 9
4. Ocena dyrektywy (art. 12) 10
5. Wnioski 10

1. WPROWADZENIE

1.1. Informacje ogólne

W dniu 17 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę (UE) 2019/633 w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych („dyrektywa")[1].

Dyrektywa ma charakter wiążący dla wszystkich 27 państw członkowskich. Zapewnia minimalny poziom harmonizacji poprzez ustanowienie wykazu zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach między nabywcami a dostawcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. Określono w niej również normy minimalne dotyczące egzekwowania tych zakazów oraz współpracy między organami egzekwowania prawa. Państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać przepisy krajowe, które dotyczą szerszego zakresu nieuczciwych praktyk handlowych niż praktyki wymienione w dyrektywie, pod warunkiem że są one zgodne z zasadami funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Komisja uznaje dyrektywę w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych za kluczowe narzędzie polityki służące wzmocnieniu pozycji producentów produktów podstawowych w łańcuchu dostaw żywności. Niniejsze sprawozdanie jest jednym z natychmiastowych środków wymienionych w dokumencie otwierającym debatę skierowanym do współprawodawcy w dniu 15 marca 2024 r.[2], którego celem jest zareagowanie na obecne wyzwania w sektorze rolnym i obawy zgłaszane przez rolników. W perspektywie średnio- i długoterminowej Komisja proponuje również inne środki tworzące pakiet, w tym uruchomienie obserwatorium kosztów, marż i praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych w celu zwiększenia przejrzystości, ukierunkowane zmiany w rozporządzeniu o wspólnej organizacji rynków[3], nowe przepisy dotyczące transgranicznego egzekwowania nieuczciwych praktyk handlowych oraz ocenę dyrektywy do 2025 r.

1.2. Cel i zakres niniejszego sprawozdania

Dnia 27 października 2021 r. Komisja przedstawiła sprawozdanie na temat stanu transpozycji dyrektywy zgodnie z jej art. 12, obejmujące 15 państw członkowskich, które zgłosiły pełną transpozycję do dnia 31 lipca 2021 r., a także FR, która zgłosiła częściową transpozycję[4].

Niniejsze sprawozdanie zawiera obecnie informacje na temat stanu transpozycji we wszystkich 27 państwach członkowskich i zawiera przegląd niektórych decyzji państw członkowskich dotyczących transpozycji. Odnosi się ono wyłącznie do przepisów zawartych w przepisach krajowych transponujących dyrektywę w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych.

---

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

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_24_1493

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32013R1308.

[4] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące stanu transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych.

Biorąc pod uwagę, że kontrola zgodności, która polega na ocenie zgodności krajowych środków wykonawczych z przepisami dyrektywy[5], jest nadal w toku, niniejsze sprawozdanie nie zawiera ostatecznej oceny środków transpozycji. Ponadto kilka przepisów krajowych zostało niedawno zmienionych, a niniejsze sprawozdanie obejmuje zmiany w przepisach transponujących oficjalnie zgłoszonych do dnia 1 marca 2024 r.

Należy ponadto zauważyć, że przepisy krajowe, które utrzymują lub wprowadzają bardziej rygorystyczne uregulowania niż te przewidziane w dyrektywie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, nie podlegają ocenie Komisji w ramach kontroli zgodności. Przepisy te mogą być przedmiotem wniosku o udzielenie informacji lub dalszej analizy.

Niniejszemu sprawozdaniu towarzyszy dokument roboczy służb Komisji zawierający dalsze szczegółowe informacje, w szczególności na temat decyzji państw członkowskich dotyczących transpozycji.

2. OGÓLNY PRZEGLĄD TRANSPOZYCJI

Na podstawie art. 13 dyrektywy państwa członkowskie były zobowiązane do transpozycji dyrektywy do prawa krajowego do dnia 1 maja 2021 r. Do grudnia 2022 r. wszystkie państwa członkowskie powiadomiły Komisję o pełnej transpozycji[6].

3. SZCZEGÓŁOWE PUNKTY ANALIZY

3.1. Zakres stosowania a wielkość przedsiębiorstwa (art. 1)

Sześć państw członkowskich zdecydowało się na stosowanie środków transpozycji niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa[7] dostawców lub nabywców. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie w pewnym stopniu odnoszą się do wielkości przedsiębiorstwa mierzonej rocznym obrotem jako wskaźnika siły przetargowej podmiotów gospodarczych podlegających ochronie, ograniczając zakres stosowania przyjętych przepisów lub ich części, jak przewidziano w dyrektywie.

3.1.1. Podmioty gospodarcze w łańcuchu a relacje w zakresie dostaw

Jeżeli chodzi o relacje między dostawcami i nabywcami produktów rolnych i spożywczych, większość państw członkowskich określiła zakres sektorowy i podmiotowy zgodnie z definicją w dyrektywie[8].

LV rozszerzyła zakres stosowania, aby uwzględnić relacje między dostawcami a sprzedawcami detalicznymi (wyłącznie) produktów niespożywczych; SK włączyła do

[5] Zestaw instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa (2023).

[6] Dyrektywa - 2019/633 - PL - EUR-Lex (europa.eu).

[7] CY, EE, ES, FR, IT, SK. Zapewniając ogólne stosowanie przepisów wykonawczych niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa, niektóre państwa członkowskie odwołują się do tego kryterium, aby wprowadzić pewne wyjątki lub zmiany. Np. na CY terminy płatności różnią się w zależności od wielkości przedsiębiorstwa w przypadku produktów dostarczanych regularnie przez dostawców winogron do produkcji wina nabywcom o rocznym obrocie poniżej 2 000 000 EUR; hiszpańskie przepisy nie mają zastosowania do przedsiębiorstw hotelarskich, restauracyjnych i gastronomicznych, których obrót nie przekracza 10 mln EUR; oraz przedsiębiorstw świadczących usługi zakwaterowania o obrotach poniżej 50 mln EUR.

[8] Wyłączenie niektórych rodzajów nabywców (np. spółdzielni) przez niektóre państwa członkowskie podlega obecnie kontroli zgodności.

definicji nabywcy i dostawcy osoby prawne, które nie są przedsiębiorcami. ES opowiedziała się za ochroną wszystkich podmiotów w łańcuchu (w tym nabywców).

3.2. Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych (art. 3)

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia wykazu zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych, dzieląc je na dwie grupy zakazów: (i) zakazy jako takie lub zakazy bezwarunkowe („czarna lista") oraz (ii) zakazy warunkowe („szara lista"), tj. praktyki handlowe, które są zakazane, chyba że zostały one uprzednio uzgodnione w sposób wyraźny i jednoznaczny w umowie dostawy lub w późniejszej umowie między nabywcą a dostawcą (art. 3 ust. 2). Każda praktyka została szczegółowo określona w dyrektywie. Państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać przepisy krajowe, które dotyczą szerszego zakresu nieuczciwych praktyk handlowych niż praktyki wymienione w dyrektywie, pod warunkiem że są one zgodne z zasadami funkcjonowania rynku wewnętrznego. Postępując zgodnie z nałożonymi wymogami, państwa członkowskie mogą ponadto:

- stosować ogólne klauzule w celu rozszerzenia zakresu stosowania zakazów na praktyki, które nie zostały wyraźnie wymienione;
- dodać do wykazu inne praktyki;
- rozszerzyć zakres wymienionych zakazów lub zaostrzyć je;
- przenieść praktyki z „szarej listy" do „czarnej listy".

Szczegółowe informacje na temat podjętych przez państwa członkowskie decyzji dotyczących transpozycji, w tym poszczególnych praktyk, są dostępne w dokumencie roboczym służb Komisji. Dwie praktyki wymienione na „czarnej liście" wymagają szczególnej uwagi, ponieważ państwa członkowskie mogą – w ograniczonym stopniu – wprowadzać pewne zmiany.

- **Opóźnienia w płatnościach**: 16[9] z 27 państw członkowskich stosuje przepisy dyrektywy, rozróżniając sprzedaż produktów łatwo psujących się (30-dniowy okres płatności) i niepsujących się produktów (termin 60-dniowy), natomiast 11[10] państw członkowskich stosuje bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące opóźnień w płatnościach.

  Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem BE, EE, HU, SE i SK uwzględniły w swoich przepisach transponujących zawartą w dyrektywie definicję produktów łatwo psujących się. FR stosuje odmienne definicje produktów „łatwo psujących się" i produktów „bardzo łatwo psujących się". HR i SI dodały w swoich przepisach transponujących wykaz produktów łatwo psujących się, natomiast LT powołała upoważnioną przez rząd instytucję uprawnioną do zatwierdzania wykazu produktów łatwo psujących się.

- **Anulowanie zamówień z krótkim wyprzedzeniem:** We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem EE, HU i SK wprowadzono minimalny standardowy 30-dniowy okres na anulowanie zamówienia. Sześć państw członkowskich przewiduje możliwość ustalenia okresów krótszych niż 30 dni dla określonych sektorów

[9] AT, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, SI.
[10] BE, BG, CZ, EE, FI, HU, LT, PT, RO, SE, SK.

w należycie uzasadnionych przypadkach (np. w przypadku towarów bardzo łatwo psujących się)[11].

3.3. Mechanizmy egzekwowania prawa (art. 4–8)

3.3.1. Wyznaczenie organów egzekwowania prawa (art. 4)

Wszystkie 27 państw członkowskich wyznaczyło co najmniej jeden organ („organ egzekwowania prawa") do egzekwowania zakazów określonych w art. 3 na szczeblu krajowym. Dane kontaktowe tych organów i ich strony internetowe są dostępne na specjalnej stronie internetowej[12].

Wszystkie państwa członkowskie wyznaczyły organy administracyjne, a większość z nich zdecydowała się przyznać im główne uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa: jedenaście państw członkowskich powierzyło je organowi ochrony konkurencji[13]; sześć – organowi ds. rynku spożywczego[14]; pięć – Ministerstwu Rolnictwa[15]; dwa – organowi odpowiedzialnemu za zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w sektorze rolno-spożywczym[16]; dwa – jednostce rządowej działającej w Ministerstwie Gospodarki i Finansów[17]; i jedno – organowi ds. konsumentów i rynków[18]. Niektóre z nich przyznały sądowi część uprawnień w zakresie egzekwowania prawa uregulowanych w dyrektywie[19].

Trzy państwa członkowskie (EL, LT[20] i RO) wyznaczyły dwa organy, z których drugi to organ ochrony konkurencji.

3.3.2. Skargi i poufność (art. 5)

Zgodnie z wszystkimi instrumentami transpozycyjnymi zgłoszonymi Komisji nie tylko pojedynczy dostawcy, ale również organizacje producentów lub inne organizacje dostawców i stowarzyszenia zrzeszające takie organizacje, mają prawo wnieść skargę do wyznaczonego organu egzekwowania prawa.

Znaczna większość instrumentów transpozycyjnych państw członkowskich przewiduje środki zapewniające ochronę poufności tożsamości skarżącego, której ujawnienie mogłoby być szkodliwe dla interesów skarżącego lub interesów członków organizacji skarżącej bądź

[11] BE, DK, FR, IE, IT, SE.

[12] https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

[13] AT, BG, CZ, DK, EE, HR, LU, LV, PL, SE, SI.

[14] DE (Federalny Urząd ds. Rolnictwa i Żywności, wyznaczony przez federalne ministerstwo), ES (Agencja ds. Informacji na temat Żywności i Kontroli Żywności (AICA)), FI (Rzecznik ds. Rynku Spożywczego), HU (Urząd ds. Bezpieczeństwa Łańcucha Żywnościowego, wyznaczony przez rząd), LT (Agencja ds. Rozwoju Przedsiębiorczości i Rynków Obszarów Wiejskich) i PT (Urząd ds. Gospodarki i Bezpieczeństwa Żywności (ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica)).

[15] CY, IE, IT (wydział wewnętrzny Ministerstwa), RO, SK.

[16] EL, MT.

[17] W przypadku FR: DGCCRF (Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, Konsumentów i Kontroli Nadużyć Finansowych). w przypadku BE: DG ds. Kontroli Gospodarczej Federalnego Urzędu Gospodarczego.

[18] NL.

[19] W szczególności w odniesieniu do uprawnienia do nakładania sankcji (AT, FI, FR).

[20] Drugi organ egzekwowania prawa ma kompetencje jedynie w zakresie praktyk z udziałem sprzedawców detalicznych o znaczącej pozycji rynkowej.

dostawców skarżącego[21]. Te środki zwykle należy przyjmować na wniosek dostawcy[22], jednak w niektórych krajowych środkach transpozycji przewidziano również inicjatywę organu w tym zakresie[23]. W większości przypadków od skarżących wymaga się wskazania informacji, co do których żądają oni zachowania poufności[24]. Natomiast zgodnie z polskim prawem tożsamość i informacje skarżącego, których ujawnienie mogłoby zaszkodzić skarżącemu, są zawsze traktowane jako poufne, chyba że skarżący zezwoli na ich ujawnienie na piśmie. W ES prawo przewiduje ochronę tożsamości skarżącego również w toku postępowania sądowego. W niektórych państwach członkowskich instrumenty transpozycyjne obejmują możliwość przerwania postępowania w przypadku, gdy jego kontynuacja spowodowałaby ujawnienie informacji poufnych[25]. Na LT organ egzekwowania prawa może odrzucić wniosek o zachowanie poufności, jeżeli konkretne informacje mają wartość dowodową w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia. W prawodawstwie litewskim jednak wyraźnie odniesiono się do zachowania anonimowości skarżącego.

3.3.3. Uprawnienia organów egzekwowania prawa (art. 6)

Większość państw członkowskich powierza wyznaczonym organom egzekwowania prawa uprawnienia przewidziane w art. 6, mianowicie:

- uprawnienia w zakresie postępowań wyjaśniających i monitorowania[26];
- uprawnienia do wydawania decyzji w przypadku wystąpienia naruszenia zakazów określonych w art. 3[27];
- uprawnienia do nakazania nabywcy zaprzestania zakazanej praktyki handlowej[28];
- uprawnienia do nakładania na sprawcę naruszenia grzywny lub wszczynania postępowania w celu nałożenia na sprawcę naruszenia grzywny i innych równie skutecznych sankcji[29] oraz zastosowania środków tymczasowych, zgodnie z przepisami i procedurami krajowymi[30] oraz
- uprawnienia do publikowania wydawanych decyzji[31].

W dziewięciu państwach członkowskich organ egzekwowania prawa ma również uprawnienia do zatwierdzania zobowiązań podjętych przez podmiot naruszający przepisy[32] lub do wydawania ostrzeżeń[33] bądź zaleceń w przypadku wystąpienia naruszenia[34].

[21] W niektórych państwach członkowskich (np. LV, PT, SE) poufność jest jednak zapewniona wyłącznie w odniesieniu do tożsamości, ale nie w odniesieniu do innych informacji szczególnie chronionych.
[22] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem AT, FI, FR, LV, PL, SE. Przy czym przepisy BG stanowią, że tożsamość skarżącego musi zawsze pozostać poufna.
[23] Np. HU.
[24] BE, BG, CY, DK, EL, ES, IE, IT, LU, NL SI.
[25] AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IT, MT, PT.
[26] Wszystkie państwa członkowskie
[27] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem EE, ES, FI, SI, SK.
[28] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem AT, HU.
[29] Wszystkie państwa członkowskie (w przypadku AT: uprawnienia sądu antymonopolowego; w przypadku FI: uprawnienia sądu).
[30] Wyraźnie przewidziane w krajowych środkach transpozycji w następujących państwach: BG, DK, EL, FI, FR, ES, IE, LT, LU, LV, NL, PT, RO.
[31] Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem CZ, LV, PT.
[32] BE, BG, CZ, HR, HU, PL.
[33] BE, FI, LV.
[34] EL.

3.3.4. Środki egzekwowania prawa i sankcje (art. 6)

Środki egzekwowania prawa obejmują szeroką gamę instrumentów, w tym sankcje, środki zaradcze i zobowiązania. Najczęstszymi środkami dostępnymi dla krajowych organów egzekwowania prawa są sankcje finansowe (grzywny lub inne równie skuteczne sankcje), które są przewidziane we wszystkich 27 państwach członkowskich.

3.3.5. Egzekwowanie administracyjne i sądowe oraz alternatywne metody rozwiązywania sporów

Większość środków i mechanizmów egzekwowania prawa można uznać za egzekwowanie administracyjne.

Niektóre krajowe środki transpozycji w państwach członkowskich wyraźnie odnoszą się do egzekwowania administracyjnego i sądowego. W prawodawstwie austriackim i fińskim określono, że niektóre uprawnienia (np. do nakładania sankcji) powierza się tylko sądowi, podczas gdy inne środki (takie jak nakazy) mogą być przyjmowane zarówno przez organ administracyjny, jak i sądowy. We FR organ administracyjny może wydawać nakazy sądowe i nakładać administracyjne kary pieniężne, natomiast sąd może wydawać nakazy sądowe, środki naprawcze i sankcje cywilne (*amendes civiles*). W prawodawstwie bułgarskim określono, że instytucja odpowiedzialna za konkretne postępowania na podstawie przepisów transpozycyjnych nie może uniemożliwiać stronie umowy dostawy domagania się naprawienia szkody za pomocą innej ustanowionej procedury, co domyślnie powoduje uznanie roli innych organów egzekwowania prawa, w tym sądów. Prawodawstwo łotewskie stanowi, że we współpracy z Radą ds. Konkurencji, zgodnie z procedurami określonymi w ustawie o postępowaniu cywilnym, sąd może również stwierdzać, czy doszło do naruszenia przepisów transponujących dyrektywę.

Niektóre państwa członkowskie stosują system równoległych środków zaradczych, nie przewidując przy tym jednak przepisów szczegółowych dotyczących współpracy między organami administracyjnymi i sądowymi.

3.3.6. Współpraca organów egzekwowania prawa (art. 8)

Zgodnie z art. 8 ust. 3 Komisja utworzyła publiczną stronę internetową[35] zawierającą dane kontaktowe krajowych organów egzekwowania prawa oraz linki do stron internetowych tych organów. Ponadto Komisja utworzyła forum cyfrowe w celu ułatwienia wymiany informacji.

Po udzieleniu znaczącego wsparcia państwom członkowskim w procesie transpozycji – w drodze regularnych spotkań, odpowiedzi na pytania dotyczące wdrażania oraz ponad 50 indywidualnych zapytań pisemnych dotyczących wdrażania, Komisja utworzyła sieć egzekwowania przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych (zwaną dalej „siecią"). Sieć, w skład której wchodzą przedstawiciele krajowych organów egzekwowania prawa, prowadzi dyskusje dotyczące stosowania dyrektywy w oparciu o sprawozdania roczne państw członkowskich (art. 10 ust. 2). Jej celem jest zapewnienie wspólnego podejścia do stosowania przepisów dyrektywy oraz do wymiany dobrych praktyk, informacji o rozwoju sytuacji i nowych narzędzi egzekwowania prawa. Ponadto może wydawać zalecenia w ramach wspólnych działań na rzecz poprawy ram egzekwowania prawa.

[35] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

Od czasu jej powstania w czerwcu 2022 r. członkowie sieci spotkali się dwukrotnie na szczeblu szefów organów egzekwowania prawa i dwa razy na szczeblu technicznym. Ponadto w ramach sieci zorganizowano spotkania dyskusyjne, aby dogłębnie przedyskutować konkretne tematy o charakterze technicznym. Od 2022 r. odbyło się pięć takich spotkań. Przedmiotem dyskusji były na przykład obliczanie progów obrotów, transgraniczne egzekwowanie prawa i sojusze zakupowe. Dyskusja na temat transgranicznego egzekwowania prawa pozwoliła określić możliwe obszary wymagające poprawy, które wyszczególniono w sekcji 3.5.

3.3.7. Publikacja rocznego sprawozdania z działalności organów egzekwowania prawa (art. 10)

Aby zwiększyć dostępność sprawozdań rocznych publikowanych przez krajowe organy egzekwowania prawa na ich stronach internetowych (art. 10 ust. 1), w 2024 r. Komisja zamierza opublikować skonsolidowany wykaz linków do tych sprawozdań na stronie internetowej[36] poświęconej nieuczciwym praktykom handlowym.

Biorąc pod uwagę, że stosowanie krajowych przepisów transponujących do nowych umów rozpoczęło się dnia 1 listopada 2021 r., a najpóźniej 12 miesięcy po opublikowaniu tych przepisów w odniesieniu do obecnie obowiązujących umów, w poszczególnych państwach członkowskich można było zaobserwować różne terminy transpozycji. Rozbieżność ta doprowadziła do różnic w liczbie zgłoszonych dotychczas przypadków egzekwowania prawa[37]. Niektóre państwa członkowskie koncentrują się na udzielaniu wytycznych dostawcom i nabywcom w celu zapewnienia zgodności z przepisami, podczas gdy inne prowadziły dochodzenia w sektorze rolno-spożywczym lub wszczęły szereg postępowań wyjaśniających z własnej inicjatywy (tj. postępowań wyjaśniających, które nie opierały się na skargach lub przekazanych informacjach). W 2023 r. około 75 % spraw i postępowań wyjaśniających z własnej inicjatywy dotyczyło ES ze względu na wcześniejsze doświadczenia w egzekwowaniu prawa i dostępne zasoby. Wykryto 269 naruszeń (około 27 % zamkniętych postępowań wyjaśniających), co doprowadziło do nałożenia sankcji finansowych w łącznej wysokości ponad 22 mln EUR. Poziom sankcji finansowych nie jest jednolity w obrębie UE.

Najczęściej wykrywanymi nieuczciwymi praktykami handlowymi były opóźnienia w płatnościach za łatwo psujące się (po 30 dniach) lub inne niż łatwo psujące (po 60 dniach) produkty rolne i spożywcze (50 % i 13 %), płatności niezwiązane z konkretną transakcją (7 %), płatności żądane od dostawcy za działania marketingowe (7 %), jak również za przechowywanie, prezentowanie i oferowanie (7 %). Około 41 % wykrytych nieuczciwych praktyk handlowych stwierdzono na poziomie detalicznym (47 % w 2022 r.), 36 % na poziomie przetwarzania (27 % w 2022 r.) i 22 % na poziomie hurtowym (25 % w 2022 r.).

Przegląd zagregowanych danych dotyczących działań państw członkowskich w zakresie egzekwowania prawa w 2022 r. i częściowo za 2023 r.[38] jest dostępny w dokumencie roboczym służb Komisji.

W tym kontekście warto podkreślić, że liczba przeprowadzonych działań w zakresie egzekwowania prawa zależy od dostępności zasobów ludzkich w odpowiednich organach,

[36] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.

[37] Zgłaszana liczba spraw może również zależeć od wewnętrznych przepisów organów egzekwowania prawa i w związku z tym może prowadzić do zaniżania lub zawyżenia liczby spraw.

[38] W terminie ubiegającym dnia 15 marca 2024 r. tylko 18 państw członkowskich przesłało Komisji swoje sprawozdanie roczne.

których przydział na zasadzie pierwszej ważności na egzekwowanie przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych różni się w poszczególnych państwach członkowskich[39].

3.4. Bardziej rygorystyczne przepisy krajowe (art. 9)

Zgodnie z art. 9 dyrektywy państwa członkowskie mogą wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony, pod warunkiem że są one zgodne z przepisami dotyczącymi funkcjonowania rynku wewnętrznego. Może to oznaczać, jak wspomniano powyżej, wprowadzenie przepisów o bardziej rygorystycznym zakresie, lub uwzględnienie praktyk niewymienionych w dyrektywie, takich jak np. zakaz sprzedaży lub zakupu poniżej kosztów produkcji, odsprzedaży ze stratą lub poniżej ceny zakupu lub wprowadzenie jakiegokolwiek innego obowiązku przestrzegania określonego poziomu cen.

„Sprzedaż lub zakupy poniżej kosztów" i „odsprzedaż ze stratą" nie są szczegółowo uregulowane ani w dyrektywie, ani w rozporządzeniu w sprawie wspólnej organizacji rynków. Cztery państwa członkowskie wprowadziły przepis dotyczący „sprzedaży lub zakupu poniżej kosztów produkcji"[40], trzy państwa członkowskie – przepis dotyczący „odsprzedaży ze stratą"[41], a dwa – inny obowiązek przestrzegania określonego poziomu cen[42].

3.5. Nacisk na transgraniczne egzekwowanie prawa

W 2019 r. 17 % unijnych produktów rolnych spożywanych w danym państwie członkowskim pochodziło z innego państwa członkowskiego[43]. Wymianę informacji w ramach sieci na temat ogólnych podejść do egzekwowania przepisów uznaje się za korzystną i za sukces dyrektywy. Z dyskusji prowadzonych przez organy egzekwowania prawa w ramach sieci wynika, że zawarty w art. 8 ogólny obowiązek wzajemnej pomocy w transgranicznych postępowaniach wyjaśniających nie zawsze stanowi wystarczającą podstawę prawną do zapewnienia skutecznej i wydajnej współpracy i egzekwowania prawa. Dotyczy to w szczególności spraw transgranicznych, w których nabywcy zaangażowani w praktyki handlowe mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym dostawca ma siedzibę. Takie sytuacje wymagają wymiany informacji poufnych, ewentualnego wprowadzenia środków egzekwowania prawa wobec nabywcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie organu egzekwowania prawa dostawcy lub ponownego przydziału spraw w ramach sieci organów egzekwowania prawa, a także pobierania grzywien. Mogą również pojawić się problemy wynikające z języków używanych podczas wymiany. Takie trudności mogą również wynikać z różnych decyzji państw członkowskich dotyczących wyznaczenia organów egzekwowania prawa (np. organy ochrony konkurencji dysponują narzędziami prawnymi umożliwiającymi im łatwiejszą współpracę niż z innymi organami egzekwowania prawa). Ponadto nabywcy produktów rolnych i spożywczych mogą pozyskiwać produkty w wielu państwach członkowskich, co sugeruje potrzebę skoordynowanych działań organów egzekwowania prawa. W tym kontekście Komisja uważa, że konieczne mogą okazać się nowe przepisy regulujące transgraniczne egzekwowanie przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych[44]. Celem tych nowych przepisów byłoby usprawnienie wymiany informacji między właściwymi organami egzekwowania prawa lub zapewnienie

[39] Na przykład zgodnie z niemieckim sprawozdaniem z oceny ograniczone zasoby ludzkie w połączeniu z szeroko zakrojonymi postępowaniami wyjaśniającymi stanowią wyzwanie dla pracy organu egzekwowania prawa. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Internationales/aussenwirtschaftspolitik/evaluierungsbericht-agrarolkg.html.

[40] ES, HR, HU, IT.

[41] ES, HU, RO.

[42] ES, IT.

[43] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:SWD_2021_0317_FIN (s. 17, rys. 7).

[44] Dodatkowe środki Komisji wspierające rolników w UE (europa.eu).

możliwości koordynacji działań podejmowanych względem nabywców w kontekście transgranicznym.

Część dyskusji w ramach sieci poświęcona była kwestiom transgranicznym w zakresie rozpatrywania skarg dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych w odniesieniu do sojuszy zakupowych[45]. Chociaż warto zauważyć, że sojusze zakupowe podlegają dyrektywie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych podobnie jak inni nabywcy i w związku z tym nie ma szczególnego powodu do ich odmiennego traktowania, w dyskusjach w ramach sieci podkreślono wyzwania związane z ich lokalizacją, w niektórych przypadkach poza UE, oraz presję wywieraną przez nie na zasoby organu egzekwowania prawa.

W sprawozdaniu JRC[46] z maja 2020 r.[47] stwierdzono, że krajowe i europejskie sojusze zakupowe mogą odegrać rolę we wspieraniu konkurencji w łańcuchu dostaw żywności i mieć pozytywny wpływ na ceny konsumpcyjne[48]. Jednocześnie w sprawozdaniu tym wskazano również, że rola sojuszy zakupowych w odniesieniu do podmiotów działających na wyższym szczeblu łańcucha dostaw, takich jak rolnicy, nie jest jasna i wymaga dalszej analizy. Komisja zamierza zaktualizować te wyniki w trakcie roku 2024.

4. OCENA DYREKTYWY (ART. 12)

Dyrektywa stanowi, że do dnia 1 listopada 2025 r. Komisja przeprowadzi pierwszą ocenę[49] dyrektywy. Ocena będzie oparta na wynikach badania uzupełniającego, w ramach którego zorganizowane zostaną odpowiednie ukierunkowane konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, dostawcami i nabywcami.

Aby wnieść wkład w tę ocenę, Komisja prowadzi m.in. **coroczne badania we wszystkich państwach UE**, począwszy od badania podstawowego w 2020 r.[50]

Ponadto niektóre państwa członkowskie (takie jak DE[51] i SE[52]) przeprowadziły już własne pierwsze oceny.

5. WNIOSKI

Dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych ma na celu wyeliminowanie – poprzez minimalną harmonizację na szczeblu UE – dotychczasowego rozdrobnienia przepisów

[45] Cztery krajowe organy egzekwowania prawa (CZ, FR, IT, SE) zbadały lub obecnie badają centra zakupu lub sojusze zakupowe na szczeblu europejskim.

[46] W oświadczeniu Parlamentu Europejskiego w sprawie sojuszy zakupowych wezwano Komisję do przeprowadzenia dogłębnej analizy zakresu i skutków krajowych i międzynarodowych sojuszy zakupowych, w wyniku której sporządzono wspomniane sprawozdanie JRC.

[47] Repozytorium publikacji JRC – Sojusze detaliczne w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (europa.eu).

[48] W 2023 r. Komisja zamknęła postępowania wyjaśniające w sprawie dwóch międzynarodowych sojuszy detalicznych. Komisja nie znalazła dowodów na antykonkurencyjne skutki, a zamiast tego stwierdziła, że rabaty uzyskane przez sojusze miały wpływ na ogólne strategie cenowe sprzedawców detalicznych, umożliwiając im obniżenie cen detalicznych w celu dopasowania do cen konkurentów lub podcięcia ich cen, zob.: Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym: Komisja zamyka postępowania wyjaśniające z zakresu ochrony konkurencji dotyczące AgeCore i Coopernic' MEX/23/3847 (Bruksela, 13 lipca 2023 r.).

[49] Łańcuch dostaw produktów rolnych i spożywczych – zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych (europa.eu).

[50] Nieuczciwe praktyki handlowe (europa.eu).

[51] Ocena dokonana przez DE.

[52] Ocena dokonana przez SE.

krajowych. Do grudnia 2022 r. wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy do prawa krajowego.

Zdecydowana większość państw członkowskich przyjęła poziom ochrony wykraczający poza minimalny poziom określony w dyrektywie. Możliwe jest wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów krajowych niż przepisy dyrektywy, pod warunkiem że są zgodne z zasadami rynku wewnętrznego UE. Państwa członkowskie ogólnie przyjmują podejście sektorowe i stosują dyrektywę wyłącznie w łańcuchu rolno-spożywczym. Pod względem zakresu ponad połowa państw członkowskich odchodzi od kategorii obrotu zdefiniowanych w dyrektywie, a niektóre stosują przepisy niezależnie od obrotu zainteresowanych podmiotów. Większość państw członkowskich rozszerzyła wykaz nieuczciwych praktyk handlowych poprzez zaostrzenie zakazów zawartych w dyrektywie, na przykład poprzez uznanie „szarych" praktyk za praktyki „czarne" lub poprzez zakazanie większej liczby praktyk handlowych niż w dyrektywie. Z kolei te państwa członkowskie, w których przed dyrektywą nie było odpowiednich przepisów, zasadniczo dostosowały swoje prawodawstwo do zakresu dyrektywy. Kontrola zgodności oceniająca zgodność krajowych środków wykonawczych z dyrektywą nadal nie została jednak zakończona.

Podczas szeregu spotkań sieć krajowych organów egzekwowania prawa współpracowała, wymieniała się najlepszymi praktykami w zakresie egzekwowania przepisów nowej dyrektywy i pracowała nad sposobami zacieśnienia współpracy w niektórych obszarach, takich jak transgraniczne egzekwowanie przepisów. Uruchomienie nowego obserwatorium kosztów produkcji, marż i praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych przyczyni się w jeszcze większym stopniu do zwiększenia przejrzystości i zaufania.

Poprawa pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności, wspieranie ich dochodów i zapewnienie sprawiedliwego wynagrodzenia to ważne cele polityki, a ostatecznym celem jest wspieranie konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i odporności sektora rolnego. Subiektywnie postrzegane nierówności i obawy co do rentowności działalności rolniczej związane m.in. z możliwie nierówną siłą przetargową rolników były podsycane ich niedawnymi protestami. Środki, o których mowa w wyżej wymienionym dokumencie dyskusyjnym, pokazują znaczenie, jakie Komisja przywiązuje do wzmocnienia pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności.

Chociaż dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych jest niedawno przyjętym instrumentem, stanowi odpowiedź na niektóre z tych obaw, umożliwiając rolnikom i stosunkowo słabszym dostawcom w łańcuchu dostaw żywności prowadzenie działalności w sposób bezpieczniejszy i skuteczniejszy dzięki bardziej sprawiedliwym praktykom handlowym oraz łatwiejsze wypowiadanie się i składanie skarg. Egzekwowanie przepisów nabiera rozpędu i przyczyni się do coraz większej ochrony rolników i mniejszych dostawców. Ocena zaplanowana na 2025 r. będzie okazją do zastanowienia się nad ewentualną potrzebą dostosowania samej dyrektywy i jej parametrów pod względem zakresu lub praktyk.