EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 27.10.2021
COM(2021) 652 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE,

milles käsitletakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta direktiivi (EL) 2019/633 (mis käsitleb põllumajandustoodete ja toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid) ülevõtmist ja rakendamist

Sisukord

1. Sissejuhatus 3
1.1. Direktiivi taust ja eesmärgid 3
1.2. Käesoleva aruande eesmärk ja ulatus 3
1.3. Ülevõtmine 4
2. Ülevaade 4
3. Konkreetsed analüüsitavad aspektid 5
3.1. Kohaldamisala ja peamised mõisted (artiklid 1 ja 2) 5
3.1.1. Tarneahelas tegutsevad ettevõtjad ja tarnesuhted 5
3.1.2. Kohaldamisala ja ettevõtjate suurus 6
3.1.3. Territoriaalne kohaldamisala 6
3.2. Ebaausate kaubandustavade keelustamine (artikkel 3) 7
3.3. Täitmise tagamise mehhanismid (artiklid 4–8) 9
3.3.1. Nõuete täitmise eest vastutavate asutuste määramine (artikkel 4) 9
3.3.2. Kaebused ja konfidentsiaalsus (artikkel 5) 10
3.3.3. Nõuete täitmise eest vastutavate asutuste volitused (artikkel 6) 10
3.3.4. Täitemeetmed ja karistused (artikkel 6) 11
3.3.5. Halduslik, kohtulik täitmise tagamine ja alternatiivne vaidluste lahendamine 12
4. Järeldused 13

Liikmesriikide lühendid:

Belgia	BE
Bulgaaria	BG
Tšehhi	CZ
Taani	DK
Saksamaa	DE
Eesti	EE
Iirimaa	IE
Kreeka	EL
Hispaania	ES
Prantsusmaa	FR
Horvaatia	HR
Itaalia	IT
Küpros	CY
Läti	LV
Leedu	LT
Luksemburg	LU
Ungari	HU
Malta	MT
Madalmaad	NL
Austria	AT
Poola	PL
Portugal	PT
Rumeenia	RO
Sloveenia	SI
Slovakkia	SK
Soome	FI
Rootsi	SE

1. SISSEJUHATUS

1.1. Direktiivi taust ja eesmärgid

Pärast pikki läbirääkimisi[1] võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu 17. aprillil 2019 vastu direktiivi (EL) 2019/633, mis käsitleb põllumajandustoodete ja toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid (edaspidi „direktiiv“). Direktiiv kehtestati Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 43 alusel ning selle eesmärk oli sätestada loetelu sellistest keelatud ebaausatest kaubandustavadest – enamasti on sellised tavad seotud tarnijate ja ostjate läbirääkimisjõu olulise tasakaalustamatusega –, mis kalduvad järsult kõrvale heast äritavast[2].

Direktiivis võetakse arvesse ebaausate kaubandustavade negatiivset mõju põllumajandustootjatele kui nende tavade otsestele ohvritele ja ka nende tavade põhjustatud doominoefekti kaudsetele ohvritele, kui need tavad esinevad ahela järgnevates etappides[3]. Kuigi enamik liikmesriike oli võtnud vastu riiklikud õigusaktid või edendanud erasektori eeskirjade eri vorme juba ammu enne direktiivi, tõi selle õigusraamistiku killustatus nähtavale võimaliku kasu, mida võib tuua eeskirjade vastuvõtmine ELi tasandil[4].

Direktiiv on siduv kõigile 27 liikmesriigile. See näeb ette minimaalse ühtlustamise taseme, kehtestades põllumajandus- ja toiduainete tarneahelas ostjate ja tarnijate vahel keelatud ebaausate kaubandustavade nimekirja. Samuti sätestatakse miinimumnõuded selle kohaldamisala ja peamiste määratluste, samuti nende keeldude jõustamise ja eri liikmesriikide täitevasutuste vahelise koordineerimise kohta. Liikmesriigid võivad vastu võtta või säilitada riiklikke õigusnorme, mis ulatuvad direktiivis loetletud ebaausatest kaubandustavadest kaugemale, tingimusel et sellised riiklikud õigusnormid on kooskõlas siseturu toimimise eeskirjadega.

1.2. Käesoleva aruande eesmärk ja ulatus

Direktiivi artiklis 13 on sätestatud, et liikmesriigid peavad 1. maiks 2021 vastu võtma ja avaldama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid. Nad peavad meetmetest viivitamata komisjonile teatama ja neid kohaldama hiljemalt 1. novembrist 2021.

---

[1] Vt Euroopa Komisjoni juhitav toiduainete tarneahela toimimise parandamist käsitlev kõrgetasemeline foorum (2011), kes kiitis heaks toiduainete tarneahela vertikaalsete suhete heade tavade põhimõtted, mille on kokku leppinud organisatsioonid, kes esindavad enamikku toiduainete tarneahelas tegutsevaid ettevõtjaid. See tõi kaasa tarneahela algatuse käivitamise 2013. aastal. Mõned viimaste aastate sekkumised: Euroopa Parlament: 7. juuni 2016. aasta resolutsioon ebaõiglaste kaubandustavade kohta toiduainete tarneahelas; nõukogu: nõukogu 12. detsembri 2016. aasta järeldused, milles käsitletakse põllumajandustootjate positsiooni tugevdamist toiduainete tarneahelas ja ebaausate kaubandustavade vastu võitlemist; komisjon: komisjoni 28. oktoobri 2009. aasta teatis toiduainete tarneahela parema toimimise kohta Euroopas; komisjoni 15. juuli 2014. aasta teatis ebaausate kauplemistavade vastu võitlemise kohta ettevõtjatevahelises toiduainete tarneahelas ja komisjoni 29. jaanuari 2016. aasta teatis ettevõtjatevaheliste ebaausate kauplemistavade kohta toiduainete tarneahelas.

[2] Ettepanek: direktiiv, milles käsitletakse toiduainete tarneahelas ettevõtjatevahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid, Brüssel, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), punkt 2.

[3] Vt direktiivi põhjendus 7.

[4] Vt direktiivi põhjendus 8. Vt ka Cafaggi, F. ja Iamiceli, P., Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain (JRC112654) (Ebaausad kaubandustavad ettevõtjatevahelise jaemüügi tarneahelas).

Käesolevas aruandes kajastatakse direktiivi 27 liikmesriigi õigusesse ülevõtmise seisu (artikli 12 lõige 4) ja võetakse arvesse kõiki teateid, mis jõudsid komisjonini 31. juuliks 2021. Samas ei anta aruandes riiklikele ülevõtmismeetmetele hinnangut.

1.3. Ülevõtmine

Komisjon jälgis kahe aasta jooksul alates direktiivi vastuvõtmisest 2019. aasta aprillis kuni ülevõtmise tähtaja lõpuni 2021. aasta mais tähelepanelikult liikmesriikides toimunud ülevõtmisprotsesse. Komisjon korraldas neli erikoosolekut, kus arutati liikmesriikide küsimusi rakendamise kohta, vastas umbes 50 individuaalsele kirjalikule küsimusele rakendamise kohta ja jagas neid teiste liikmesriikidega spetsiaalse veebisaidi kaudu. Lisaks toimus mitu kahepoolset kohtumist ja mitmel korral vahetati teavet ning natuke aega pärast ülevõtmise tähtaja möödumist toimus täiendav kohtumine liikmesriikidega, et teha kokkuvõte ülevõtmisest ja selle seisust.

Artikli 8 lõike 3 kohaselt on komisjon loonud avaliku veebisaidi,[5] mis sisaldab nõuete täitmise eest vastutavate määratud asutuste kontaktandmeid ja linke nende vastavatele veebisaitidele. Lisaks on komisjon loonud mitteavaliku veebisaidi, et võimaldada nõuete täitmise eest vastutavatel asutustel vahetada teavet omavahel ja komisjoniga.

2. ÜLEVAADE

Direktiivi artikli 13 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi oma õigusesse üle võtma hiljemalt 1. maiks 2021.

Umbes 15 liikmesriiki 27st teavitasid komisjoni 31. juuliks 2021 oma riiklikest rakendusmeetmetest, millega direktiiv võeti täielikult üle (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT , MT, SE ja SK)[6]. Kuigi Prantsusmaa teatas komisjonile, et direktiiv võeti selleks kuupäevaks vaid osaliselt üle, on ka Prantsusmaa käesoleva aruande analüüsi lisatud. Käesolevas aruandes keskendutakse ülevõtmisele nendes 16 liikmesriigis; seetõttu viidatakse sõnaga „liikmesriigid“ edaspidi nendele 16 liikmesriigile.

23. juulil 2021 algatas komisjon ametliku kirja saatmisega rikkumismenetluse nende 12 liikmesriigi[7] suhtes, kes ülevõtmisest ei teatanud[8]. .

Kaheksa liikmesriiki võtsid direktiivi üle, võttes vastu uued ja eraldi õigusaktid[9]. Kui Iirimaa välja arvata, puudusid neil liikmesriikidel varasemad ebaausaid kaubandustavasid käsitlevad eeskirjad.

---

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

[6] 1. maiks 2021 teatasid neli liikmesriiki 27st, et on direktiivi ülevõtmise lõpule viinud (BG, DK, EL ja NL), veel neli teatasid, et on selle osaliselt üle võtnud (EE, FR, FI ja LV). 31. juuliks oli ainsa vastavustabeli esitanud Eesti.

[7] BE, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, AT, PO, PT, RO ja SI.

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/IP_21_3903.

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL ja SE. Leedu õigusakt kattub siiski osaliselt olemasoleva õigusaktiga, nimelt jaemüüjate ebaausa tegevuse keelustamist käsitleva 22. detsembri 2009. aasta seadusega nr XI-626, mida kohaldatakse jaemüüjate suhtes, kellel on märkimisväärne turujõud, ning see on konflikti korral ülevõtva õigusakti ees ülimuslik. Rootsis käsitleti enne ülevõtmist ebaausaid kaubandustavasid üksnes tarbijakaitse laiendamise kaudu ettevõtjatevahelistele suhetele.

Ülejäänud kaheksa liikmesriiki võtsid direktiivi üle, kasutades olemasolevaid õigusakte, muutes neid või lisades need laiemasse õigusakti.

Umbes 12 liikmesriiki 16st on ülevõtmismeetme ametlikult kvalifitseerinud ebaausaid kaubandustavasid käsitleva õigusaktina, viitamata (selle ametliku kvalifikatsiooni piires) turu- või konkurentsiõigusele[10]. Soome kvalifitseeris õigusakti ametlikult turuseaduseks (milles sätestatakse täiendavad turu reguleerimise eeskirjad, näiteks määruse (EL) nr 1308/2013 kohaste lepingute kohta[11]). Bulgaaria lisas oma konkurentsikaitse seadusesse uue peatüki (ebaausate kaubandustavade kohta põllumajanduse ja toiduainete tarneahelas). Prantsusmaa täiendas äriseadustiku sätteid, samas kui Saksamaa lisas uue jao põllumajandusturu struktuuri seadusesse (nüüd tuntud kui „põllumajandusorganisatsioonide ja tarneahelate tugevdamise seadus“). Kõik teised liikmesriigid, välja arvatud Läti, kelle sätted hõlmavad ka toiduks mittekasutatavate toodete jaemüüjate suhtes kohaldatavaid keelde, ja Prantsusmaa, kelle puhul ülevõtmine põhineb osaliselt olemasolevatel sätetel, millel on üldine (erinevalt põllumajandus- ja toiduainesektorist) kohaldamisala, on võtnud vastu sektoripõhised õigusaktid, mida kohaldatakse üksnes põllumajandus- ja toiduainesektori suhtes.

3. KONKREETSED ANALÜÜSITAVAD ASPEKTID

3.1. Kohaldamisala ja peamised mõisted (artiklid 1 ja 2)

Kohaldamisala uurimisel on eriti olulised kolm aspekti:

- põllumajanduslike toiduainete tarneahelas tegutsevate hõlmatud ettevõtjate liik ning seadusandlikest meetmetest mõjutatud suhete liik;
- ettevõtja suuruse asjakohasus kohaldamisala võrdlusalusena;
- rakendusmeetmete territoriaalne kohaldamisala.

3.1.1. Tarneahelas tegutsevad ettevõtjad ja tarnesuhted

Umbes 14 liikmesriiki on määranud kindlaks rakendusmeetme kohaldamisala, võttes arvesse põllumajandustoodete ja toiduainete tarnijate ja ostjate vahelisi suhteid, nagu need on määratletud direktiivis[12]. Sellised suhted võivad esineda tarneahela mis tahes etapis ja hõlmata põllumajanduslike toiduainete mis tahes liiki ostjaid, nii töötlejaid kui ka jaemüüjaid.

Ühel juhul (HU) näib, et teatatud õigusakti kohaldamisala piirdub kauplejatega, kes kasumliku äritegevuse raames müüvad edasi tarnijatelt otse või kaudselt ostetud põllumajandustooteid ja toiduaineid neid muutmata ja *töötlemata* (esiletõst lisatud). Seetõttu jäävad kohaldamisalast välja need põllumajandustoodete ostjad, kes tooteid enne edasimüümist töötlevad.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE ja SK; Slovakkia on selle õigusakti ametlikult kvalifitseerinud ebaõiglastele tingimustele viitavaks õigusaktiks, milles ebaausad tavad on hõlmatud ebamõistlikult kahjustavate lepingutingimuste mõiste alla või lisatud sellele.

[11] ELT L 347, 20.12.2013, lk 671.

[12] Nendest riikidest Leedu on ostja määratlusest välja jätnud ühistud või väikesed kogukonnad ja nende liikmed, samas kui Slovakkia on ostja ja tarnija määratlusse lisanud juriidilised isikud, kes ei ole ettevõtjad.

Läti on kohaldamisala laiendanud, et hõlmata (ainult) toiduks mittekasutatavate toodete tarnijate ja jaemüüjate vahelised suhted; jaemüüjate suhtes kohaldatakse ebaausate tavade eraldi loetelu.

Ükski liikmesriik ei ole laiendanud kohaldamisala sõnaselgelt muud liiki tarnesuhetele, näiteks nendele, mis on seotud peamiselt selliste füüsiliste sisendite tarnimisega, mis ei ole direktiivi kohaselt põllumajanduslikud toiduained (nt väetised),[13] või teenustega, mis ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse (nt digiteenused).

3.1.2. Kohaldamisala ja ettevõtjate suurus

Kõik liikmesriigid, välja arvatud Prantsusmaa ja Slovakkia, viitavad vastuvõetud õigusaktide või nende osade kohaldamisala piiramise kriteeriumina mõnevõrra ettevõtja suurusele. Siiski on nende hulgas viis riiki (BG, IE, LU, MT ja NL), kes on võtnud üle direktiivis esitatud lähenemisviisi, mille kohaselt käsitletakse suhteid selliste tarnijate vahel, kelle aastakäive on teatavast piirmäärast väiksem, ja ostjate vahel, kelle aastakäive on samast piirmäärast suurem. Ülejäänud üheksa liikmesriiki on kohaldamisala eri määral laiendanud.

Kreeka on vähendanud esimest piirmäära 2 miljonilt eurolt 500 000 eurole. Horvaatia, Läti ja Rootsi on võtnud arvesse ainult ostja suurust ja kohaldavad õigusakti kõigi ostjate suhtes, kelle käive on suurem kui 2 miljonit eurot[14]. Soome on valinud sama lähenemisviisi; samas ei kohaldata tema õigusakti juhul, kui tarnija käive on suurem kui ostja käive, ja igal juhul siis, kui käive on suurem kui 350 miljonit eurot. Saksamaal kehtivad direktiivis esitatud piirmäärad, kuid mõnede toiduainete ja põllumajandustoodete müügile on ajutiselt kehtestatud laiem kohaldamisala,[15] samas kui Leedus puudutab laiendamine ainult hilinenud makseid käsitlevaid sätteid ja seda kohaldatakse kõigi ostjate suhtes ning see on kasulik tarnijatele, kelle käive ei ületa 350 000 eurot. Seevastu Taanis ja Ungaris mõjutab ettevõtja suurus ainult teatavaid ebaausate kauplemistavade keelde, samas kui kõik muud eeskirjad kehtivad ettevõtja suurusest olenemata.

3.1.3. Territoriaalne kohaldamisala

Enamik liikmesriike on järginud direktiivi artikli 1 lõikes 2 sätestatud põhimõtet, et eeskirju kohaldatakse müügi suhtes, mille puhul kas tarnija või ostja või mõlemad on asutatud ELis[16]. Neli liikmesriiki nõuavad, et eeskirju kohaldataks müügitehingute suhtes, mille puhul kas tarnija või ostja või mõlemad on asutatud nende vastavas liikmesriigis (LU, LV, MT ja SE), mitte mujal ELis.

Kõik liikmesriigid, välja arvatud Saksamaa ja Ungari, on kehtestanud tarnija ja ostja määratlused olenemata nende asutamiskohast, nagu on sätestatud direktiivi artikli 2 punktis 2. Ka on artikli 2 punktis 2 ette nähtud, et liikmesriikide ülevõtmismeetmeid kohaldatakse ostjate suhtes, kes on

[13] Üks erand puudutab Prantsusmaa meedet hilinenud makseid käsitlevate sätete kohta, mille puhul kohaldatakse põllumajandustoodete ja toiduainete, samuti põllumajanduses kasutatavate seadmete ja masinate müügi kohta kehtestatud tingimustest erinevaid tingimusi.

[14] Läti puhul ei kehti see piirang mittetoidukaupade jaemüüjate kohta.

[15] Kuni 1. maini 2025 kehtivad Saksamaa ülevõtmissätted ka piima- ja lihatoodete ning puu-, köögivilja- ja aiasaaduste, sealhulgas kartulite müügi kohta, millega tegelevad tarnijad, kelle vastava müügisegmendi aastakäive Saksamaal on kuni 4 miljardit eurot, tingimusel et tarnija aastane kogukäive ei ületa 20 % ostja aastasest kogukäibest.

[16] Konkreetselt vastu võetud järgmistes riikides: BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT ja SK.

avaliku sektori asutused, kui need on asutatud ELis. Prantsusmaa, Ungari ja Madalmaade ülevõtvad õigusaktid ei sisalda viiteid ettevõtjate asutamiskohale.

3.2. Ebaausate kaubandustavade keelustamine (artikkel 3)

Direktiivis on sätestatud nõue, et liikmesriigid keelustaksid teatava kogumi ebaausaid tavasid, mis on jagatud kahte rühma: i) keelud kui sellised või tingimusteta keelud („must nimekiri“) ja ii) tingimuslikud keelud („hall nimekiri“), viimati nimetatu on loetelu tavadest, mis on keelatud, välja arvatud juhul, kui nende suhtes on eelnevalt selgelt ja ühemõtteliselt tarnelepingus või järgnevas tarnija ja ostja vahel sõlmitud lepingus kokku lepitud (artikli 3 lõige 2). Iga tava on direktiivis konkreetselt määratletud. Teatavatel juhtudel võidakse lisada erandeid või vabastusi. Kui liikmesriik täidab ettenähtud nõudeid, võib ta

- kasutada üldsätteid, et laiendada keeldude kohaldamisala tavadele, mida ei ole eraldi loetletud;
- lisada loetellu muid tavasid;
- laiendada loetletud keeldude kohaldamisala või muuta need rangemaks;
- paigutada tavasid hallist nimekirjast ümber musta nimekirja.

Kuni need on kooskõlas siseturu eeskirjadega, on võimalikud erandid või vabastused „minimaalse ühtlustamise“ lähenemisviisi alusel, mida järgitakse direktiivis, millega kehtestatakse kõigile liikmesriikidele ühine minimaalne kaitsetase. Käesolevas aruandes uuritud 16 liikmesriigist viis on direktiivi üle võtnud ilma eespool nimetatud laiendusteta: nii „must“ kui ka „hall“ nimekiri on direktiiviga ette nähtud ilma mis tahes täienduste või asjakohase varieeruvuseta[17]. Veel kahes liikmesriigis (LT ja SE) on nimekirjad enamjaolt kattuvad, kuid mõned keelud on rangemad kui direktiivis.

Ülejäänud üheksa liikmesriigi hulgas on Horvaatia ja Läti lisanud üldsätted, millega keelustatakse ebaausad tavad üldpõhimõttena. Saksamaa on kehtestanud üldise keelu, millega keelustatakse ebaausate kaubandustavade kasutamine asümmeetriliste majandussuhete ärakasutamise eesmärgil, kuid on seda keeldu rakendanud ka direktiivis loetletud tavade suhtes. Mõnel riigil kehtivad ebaausate kaubandustavade või konkurentsiõiguse valdkonnas üldsätted. See on nii nt Prantsusmaal, kelle äriseadustik juba sisaldas vastavas valdkonnas kohaldatavaid üldsätteid.

Kõik liikmesriigid on kasutanud keelatud tavade nimekirju ja enamik neist on järginud nn mustade ja hallide tavade eristust. Ainult Ungaris on ette nähtud ühtne (must) nimekiri ja tarnijal on sõnaselgelt keelatud selles nimekirjas olevate kauplemistavade suhtes eelnevat õiguspärast nõusolekut anda. Nn hallide nimekirjade kasutamise korral kehtestavad liikmesriigid läbipaistvusnõuded tarnijale esitatava teabe liigi kohta, et nn halli tava põhjendada.

[17] DK, IE, LU, MT ja NL.

Tehes vahet „musta“ ja „halli“ nimekirja vahel, on mõned liikmesriigid aga viinud ühe või mitu „halli“ nimekirja tava üle „musta“ nimekirja[18]. Suhteliselt rohkem on levinud tavade lisamine „musta“[19] ja „halli“[20] nimekirja.

Erinevalt direktiivi üldpõhimõttest, mida kohaldatakse ainult tavade suhtes, mida ostjad kasutavad tarnijate vastu, on Slovakkias mõned tavad keelatud mõlemale lepinguosalisele (nt kaubanduslikud survemeetmed).

Ungari tugineb varem vastuvõetud õigusaktile, tegemata direktiivi ülevõtmise käigus erilisi muudatusi. Hõlmatud on enamik direktiivis käsitletud tavasid, kuigi osalt on need erinevalt määratletud; nendest mõne suhtes kehtivad laiemad või rangemad keelud, kuid mõnda neist ei ole kehtivas õigusaktis selgelt üle võetud. Osaliselt kehtib see Prantsusmaa kohta, kus ülevõtmisõigusaktiga on konkreetselt reguleeritud vaid mõni tava, samas kui teised võivad olla hõlmatud laiemalt kohaldatavate üldsätetega; mõnda tava ei ole teatatud õigusaktis konkreetselt käsitletud.

Erilist tähelepanu väärivad kaks „musta nimekirja“ kantud tava, kuna teatavad kõrvalekaldumised on liikmesriikidele teatavates piirides lubatud: maksete hilinemine ja tellimuste tühistamine.

- **Maksete hilinemine**. 16 liikmesriigist 11 on eristanud riknevate ja mitteriknevate toodete müügi, kehtestades esimesele 30päevase ja teisele 60päevase tähtaja, nagu on ette nähtud direktiivis[21]. Seevastu Bulgaaria ja Rootsi on kehtestanud nii riknevate kui ka mitteriknevate toodete müügile 30päevase tähtaja. Soome on järginud sama lähenemisviisi, kuid on andnud võimaluse leppida mitteriknevate toodete puhul lepingus kokku pikem, 60päevane tähtaeg (vastasel juhul kehtib vaikimisi 30 päeva reegel). Ungari ja Slovakkia ei erista riknevaid ja mitteriknevaid tooteid; nendel juhtudel on reegel üldiselt rangem: alates nõuetekohaselt väljastatud arve kuupäevast kehtib 15päevane tähtaeg. Kõik liikmesriigid, välja arvatud Ungari ja Slovakkia, on lisanud oma ülevõtvatesse õigusaktidesse direktiivis sätestatud riknevate toodete määratluse. Prantsusmaal on „riknevate“ ja „väga kiiresti riknevate“ toodete kohta erinevad määratlused. Horvaatia on lisanud oma ülevõtvasse õigusakti riknevate toodete loetelu, samas kui Leedu on andnud õiguse riknevate toodete nimekiri heaks kiita valitsuse volitatud institutsioonile. Kõik liikmesriigid, välja arvatud Ungari, on inkorporeerinud artikli 3 lõike 1 viimases taandes sätestatud erandid (või vähemalt mõned neist[22]) ja lisaerandeid ei ole kehtestatud.

- **Tellimuste tühistamine lühikese etteteatamisega.** Kõik liikmesriigid, välja arvatud Ungari ja Slovakkia, on kehtestanud nõude, et tühistamisest tuleb teatada vähemalt 30 päeva ette. Artikli 3 lõike 1 punkti b kohaselt annavad neli neist (DK, FR, IE ja SE) vastutavale ministeeriumile (või Rootsi puhul valitsusele) õiguse kehtestada teatavates sektorites nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel lühemad kui 30päevased perioodid. Prantsusmaa on kehtestanud kaks lühemat perioodi hulgimüüjatele (24 tundi) ning värskete

[18] DE, FR, HR, LV, SK: müümata toodete tagastamine (DE, FR, LV ja SK), tasud ruumide sisustamise eest (FR, HR ja LV) ning tasud ladustamise, väljapaneku ja loetellu kandmise eest (FR ja LV).
[19] BG, EL, FR, HR (kuni 18 täiendavat tava), HU, LV ja SK.
[20] BG, HR, LV ja SK.
[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT ja NL.
[22] DE, LT ja SK.

puu- ja köögiviljade puhul (3 päeva, välja arvatud siis, kui tooteid ei müüda oma kaubamärgi all, millisel juhul kehtib 6 päeva pikkune tähtaeg). Ungari sättel on teistsugune struktuur, selles viidatakse otsesõnu muudatustele, mitte tühistamisele; etteteatamise täpsele perioodile ei viidata. Slovakkias ei ole ostjatel lubatud lepingulisi kohustusi täitmata jätta, kui sellel ei ole õiguslikku põhjendust.

3.3. Täitmise tagamise mehhanismid (artiklid 4–8)

3.3.1. Nõuete täitmise eest vastutavate asutuste määramine (artikkel 4)

Kõik 16 liikmesriiki teatasid komisjonile, et on määranud riigi tasandil artiklis 3 sätestatud keeldude täitmise tagamiseks ühe või mitu asutust (edaspidi „nõuete täitmise eest vastutav asutus“). Nende asutuste kontaktandmed ja veebisaidid on kättesaadavad komisjoni veebisaidil[23].

Kuigi enamik liikmesriike on valinud ühe asutuse, on neli liikmesriiki (DE,[24] EL, FI ja LT[25]) määranud kaks asutust.

Üldiselt on valida haldus- ja õigusasutuste vahel ning haldusasutuste seas sõltumatute haldusasutuste ja täitevvõimu teostamises osalevate asutuste (st ministeeriumide) vahel. Sõltumatute haldusasutuste puhul on valida turu-, konkurentsi- või sektoripõhiste asutuste vahel.

Kõik liikmesriigid on valinud haldusasutused. Enamik neist on otsustanud anda peamised täitevvolitused sõltumatule haldusasutusele: kuus liikmesriiki konkurentsiasutusele;[26] neli toiduturu asutusele;[27] kaks põllumajandusministeeriumile;[28] kaks asutusele, kes vastutab ebaausate kaubandustavade vastu võitlemise eest põllumajanduslike toiduainete sektoris;[29] üks majandus- ja rahandusministeeriumi juures tegutsevale valitsusasutusele[30] ning üks tarbijakaitse- ja turgude ametile[31].

Liikmesriikides, kus on määratud veel teinegi asutus, on see konkurentsi- (DE, EL ja LT) või toiduamet (FI). Mõned liikmesriigid näevad ette riigi ametiasutuste ja organite koostöökohustused, mis võivad aidata asjakohaseid õigusakte jõustada[32]. Täiendavad kohustused kostööks välisriikide nõuete täitmise eest vastutavate asutuste ja Euroopa Komisjoniga on mõnes riiklikus ülevõtmismeetmes konkreetselt sätestatud, nagu on ette nähtud artiklis 8[33].

---

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

[24] Määratud on üks nõuete täitmise eest vastutav asutus, kuid osa tema otsuseid tehakse koos konkurentsiametiga.

[25] Teisel täitmise eest vastutaval asutusel on pädevus ainult märkimisväärse turujõuga jaemüüjate tegevuse suhtes.

[26] BG, DK, HR, LU, LV ja SE.

[27] Saksamaa (liitvabariigi ministeeriumi määratud föderaalne põllumajandus- ja toiduamet), Soome (toiduturu ombudsman), Ungari (valitsuse määratud toiduahela ohutuse büroo) ja Leedu (maaelu ettevõtluse ja turgude arendamise amet).

[28] IE ja SK.

[29] EL ja MT.

[30] FR ja DGCCRF (konkurentsipoliitika, tarbimise ja pettusevastase võitluse peadirektoraat).

[31] NL.

[32] BG, DE, EL, FI, LT ja MT.

[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE ja SK.

3.3.2. Kaebused ja konfidentsiaalsus (artikkel 5)

Kõigi komisjonile teatatud ülevõtvate õigusaktide kohaselt on nii üksikutel tarnijatel kui ka tootjaorganisatsioonidel või muudel tarnijate organisatsioonidel ja selliste organisatsioonide ühendustel õigus esitada kaebus asutusele, kes on määratud vastutavaks nõuete täitmise eest.

Enamikus liikmesriikide ülevõtvates õigusaktides on ette nähtud vahendid, millega tagatakse kaebuse esitaja isiku konfidentsiaalsus, kui selle avalikustamine võib kahjustada kaebuse esitaja või kaebuse esitanud organisatsiooni liikmete või tarnijate huve. Üldjuhul tuleks need kaitsemeetmed võtta tarnija taotlusel;[34] mõnes riiklikus ülevõtvas õigusaktis on siiski sätestatud, et sellise algatuse teeb ametiasutus[35]. Enamikul juhtudel palutakse kaebuse esitajal märkida ära kogu teave, mille konfidentsiaalsust ta taotleb[36]. Mõnes liikmesriigis sisaldavad ülevõtvad õigusaktid võimalust menetlus katkestada, kui see põhjustaks konfidentsiaalse teabe avalikustamise[37]. Leedus võib nõuete täitmise tagamise eest vastutav asutus konfidentsiaalsustaotluse tagasi lükata, kui konkreetsel teabel on rikkumise tuvastamisel tõendav väärtus[38].

3.3.3. Nõuete täitmise eest vastutavate asutuste volitused (artikkel 6)

Enamik liikmesriike annab määratud asutustele artiklis 6 ette nähtud volitused, nimelt:

- uurimis- ja järelevalvevolitused[39];
- õiguse võtta vastu otsuseid, kui on rikutud artiklis 3 sätestatud keelde[40];
- õiguse nõuda ostjalt keelatud kauplemistava lõpetamist[41];
- õiguse kehtestada või algatada menetlusi kooskõlas riigisiseste normide ja menetlustega, et määrata õigusrikkumise toimepanijale trahve ja muid sama tõhusaid karistusi[42] ning võtta tema suhtes ajutisi meetmeid,[43] ning
- õiguse vastuvõetud otsuseid avaldada[44].

[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL ja SK. Nende hulgas on Bulgaaria seaduses sätestatud, et kaebuse esitaja isik peab alati konfidentsiaalseks jääma.
[35] Nt HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU ja NL.
[37] DE, DK, FI ja MT.
[38] Küll aga käsitletakse Leedu õigusaktides sõnaselgelt anonüümseid kaebusi.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE ja SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL ja SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE ja SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE ja SK.
[43] Konkreetselt ette nähtud riiklikes ülevõtmismeetmetes järgmistes liikmesriikides: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV ja NL.
[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE ja SK.

Kuues liikmesriigis on nõuete täitmise eest vastutaval asutusel ka õigus õigusrikkuja[45] võetud kohustused heaks kiita või rikkumise korral hoiatusi[46] või soovitusi anda[47].

3.3.4. Täitemeetmed ja karistused (artikkel 6)

Täitemeetmed hõlmavad suurt hulka vahendeid, sealhulgas karistusi, õiguskaitsevahendeid ja kohustusi.

Riiklikele nõuete täitmise eest vastutavatele asutustele kättesaadavad kõige levinumad meetmed on rahalised karistused, mis on ette nähtud kõigis 16 liikmesriigis. Kuigi direktiivis ei ole sätestatud rahaliste karistuste miinimum- ja maksimumkünniseid, on mõned liikmesriigid seda teinud. Kui need on kindlaks määratud, erinevad miinimum- ja maksimumsummad liikmesriigiti[48]. Mõnel juhul määratakse maksimumsumma kindlaks rikkumise toime pannud isiku käibe põhjal;[49] muudel juhtudel arvutatakse see protsendina ühest järgmisest: i) ostuhind;[50] ii) tarnijale kehtestatud tasud[51] või iii) rikkumise toime pannud isiku ebaausast tavast mõjutatud tehingust saadud tulu[52]. Umbes kümme liikmesriiki ei näe ette miinimumkünniseid[53] ja kolm ei ole sätestanud ülemmäära[54]. Kuus liikmesriiki on karistuse suuruse kindlaksmääramiseks konkreetsetel asjaoludel määranud kindlaks kriteeriumid ja tegurid, , mis hõlmavad ka rikkumise laadi, selle kestust ja tagajärgede kahjulikkust[55].

Ainult Luksemburg ja Leedu on lisanud sõnaselgelt põhimõtte, mille kohaselt peavad karistused olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Kreeka õigusaktis viidatakse proportsionaalsusele ja hoiatavusele, kuid mitte tõhususele, kui reguleeritakse haldusasutuse volitusi määrata kindlaks kohaldatavad meetmed, samas kui Soome õigusaktides viidatakse vajadusele olla rahaliste karistuste määramisel mõistlik, kuid ei viidata teistele põhimõtetele. Soome kohaldab proportsionaalsust ka ettekirjutuste suhtes, kuid ainult ärisaladuse rikkumiste korral[56].

Lisaks rahalistele karistustele on olemas ka parandusmeetmed.

Mis puudutab ebaausa tava lõpetamiseks kasutatavaid ettekirjutusi, siis on liikmesriigid sageli rakendanud teatavat liiki karistust, et nõuete rikkumisi ära hoida[57].

---

[45] HR ja HU.
[46] FI ja LV.
[47] EL.
[48] Miinimumsummad on vahemikus 70 eurot (LV) kuni ligikaudu 2 550 euroni (BG); maksimumsummad ulatuvad 2 329,37 eurost (MT) 2 miljoni euroni (FR).
[49] Nendel juhtudel erinevad ka protsendid, mis jäävad vahemikku 0,2 % (LV) kuni 10 %ni (HU ja NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL ja SE.
[54] DK, FI ja HR.
[55] Kriteeriumid erinevad: EL, FI, HR, LV, SE ja SK.
[56] Teave Prantsusmaa õiguse kohta ei ole praegu kättesaadav.
[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE ja SK.

Direktiivi ülevõtvates riiklikes õigusaktides on kehtestatud muid ettekirjutustega sarnaseid meetmeid:

- vastavusteatised Iiri õiguses;
- õiguskaitseabinõud Luksemburgi õiguses;
- Ungari meetmed, mis võimaldavad haldusasutusel keelata kauplejal kohaldada standardteenuse lepingu sätteid, kui i) leping ei ole selgelt sõnastatud, ii) teenust või tasu ei ole täpsustatud või iii) nõutav tasu ei ole kuludega proportsionaalne.

Kuigi tsiviilõiguslikke õiguskaitsevahendeid nimetatakse ülevõtvates õigusaktides harva, leidub mõni erand. Mõned liikmesriigid näevad ette lepingutingimuste tühistamise;[58] teised tagasimaksmise[59] või hüvitamismeetmed[60].

Kohustuste võtmine on selgelt reguleeritud Horvaatias ja Ungaris. Täidesaatva asutuse heakskiit kohustustele välistab tavaliselt rikkumise tuvastamise ja karistuse, välja arvatud juhul, kui võetud kohustust ei täideta.

3.3.5. Halduslik, kohtulik täitmise tagamine ja alternatiivne vaidluste lahendamine

Enamikku eespool nimetatud meetmeid ja täitmise tagamise mehhanisme võib pidada halduskorras täitmise tagamiseks.

Mõne liikmesriigi ülevõtvates õigusaktides viidatakse sõnaselgelt nii halduslikule kui ka kohtulikule täitmise tagamisele. Täpsemalt on kaheksa liikmesriiki näinud ette haldusasutuste otsuste kohtusse kaebamise[61]. Lisaks on Soome õigusaktides sätestatud, et teatavad volitused (nt karistuste määramine) antakse ainult kohtule, samas kui muid meetmeid (näiteks ettekirjutusi) võib teha nii haldus- kui ka õigusasutus. Bulgaaria õigusaktides on sätestatud, et ülevõtva õigusakti kohaselt konkreetsete menetluste eest vastutav institutsioon ei tohi takistada tarnelepingu osapoolt taotlemast hüvitist mõne muu kehtestatud menetluse abil, millega tunnistatakse kaudselt teiste täitevasutuste, sealhulgas kohtute rolli. Läti õigusaktides on sätestatud, et paralleelselt konkurentsinõukoguga võib tsiviilkohtumenetluse seaduses sätestatud menetluste kohaselt ka kohus kindlaks teha, kas on toime pandud ülevõtva õigusakti rikkumine.

On selge, et need liikmesriigid kasutavad paralleelsete õiguskaitsevahendite süsteemi, kuid ei sätesta haldus- ja õigusasutuste vahelise koordineerimise erieeskirju.

Mis puudutab artiklit 7, siis on seitse liikmesriiki sätestanud võimaluse kasutada alternatiivseid vaidluste lahendamise mehhanisme[62]. Nende hulgas annavad Madalmaade õigusaktid asjaomasele ministrile õiguse määrata vaidluste lahendamise komitee ja seejärel n-ö siduda ostja määratud komiteega. Komitee otsus on pooltele siduv, välja arvatud juhul, kui emb-kumb pool annab

[58] DE, FR ja HU.
[59] FI (ainult ärisaladuste rikkumise korral) ja IE (alusetult küsitud tasude tagastamine).
[60] FI (ainult ärisaladuste rikkumise korral), FR, LV ja MT (kui kahju likvideeritakse haldusjärelevalvega tegeleva kohtu otsusega).
[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL ja SE.
[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT ja NL.

vaidluse tsiviilkohtusse kolme kuu jooksul pärast otsuse vastuvõtmist. Malta õigusaktide kohaselt võib nõuete täitmise eest vastutav asutus kutsuda pooli osalema vahendusmenetluses, mis käsitleb kahju suuruse määramist. Ühtki halduslikku ja kohtuliku täitmise tagamise koordineerimismehhanismi ei ole sõnaselgelt reguleeritud.

Üheski ülevõtvas õigusaktis ei käsitleta haldusasutuste eksterritoriaalse pädevuse küsimust. Mõned liikmesriigid täpsustavad, et nõuete täitmise eest vastutaval asutusel on pädevus ainult selliste tavade valdkonnas, mis esinevad suhetes, kus tarnija või ostja või mõlemad asuvad või on asutatud asutuse liikmesriigis[63].

Mis puudutab piiriüleste rikkumiste erijuhtumit, siis paistab, et ainult Saksamaa ülevõttev õigusakt reguleerib teiste liikmesriikide haldusasutustega tehtavat koostööd.

4. JÄRELDUSED

Enamik käesoleva aruande jaoks analüüsitud 16 liikmesriigist on teinud jõupingutusi, et direktiiv õigeaegselt üle võtta. Suur osa neist liikmesriikidest kehtestas direktiivis sätestatust kõrgema miinimumkaitsetaseme. Põhimõtteliselt on rangemad eeskirjad direktiiviga kooskõlas, kui need järgivad ELi siseturu eeskirju. Üldiselt järgivad liikmesriigid selle õigusakti sektoripõhist lähenemisviisi ja kohaldavad sätteid toidutarneahelas. Enam kui pooled käesolevas aruandes analüüsitud liikmesriikidest kas kalduvad kõrvale direktiivis määratletud käibekategooriatest või hoopis kohaldavad eeskirju, olenemata asjaomaste ettevõtjate käibest. Enamik liikmesriike on direktiivis sätestatud ebaausate kaubandustavade nimekirja laiendanud kas keeldude lisamise või direktiivi kohaste keeldude rangemaks muutmisega. Seevastu need (vähesed) liikmesriigid, kellel ei olnud enne direktiivi ülevõtmist õigusnorme kehtestatud, joondusid üldiselt direktiivi kohaldamisala järgi. Kuigi enamikul juhtudel paistavad liikmesriikide ülevõtmisvalikud olevat identsed või samaväärsed direktiivis sätestatud eeskirjadega, esineb mõningaid lahknevusi. Neid analüüsitakse täpsemalt.

Mis puudutab ametiasutusi, kellele on tehtud ülesandeks ebaseaduslikke kauplemistavasid käsitlevate eeskirjade täitmise tagamine, siis keskendusid liikmesriigid haldusasutuste rollile, samas kui kohtulik täitmise tagamine on ette nähtud vaid piiratud ulatuses. Üldiselt on nõuete täitmise eest vastutavate haldus- ja õigusasutuste vaheline koordineerimine ette nähtud kas vähesel määral või seda ei ole üldse ette nähtud. Kuigi liikmesriigid näevad ette tootjaorganisatsioonide võimaluse esitada kollektiivseid kaebusi, ei ole nad enamasti uurinud võimalusi kasutada muid kollektiivseid õiguskaitsemehhanisme. Mõnel juhul viidatakse alternatiivsetele vaidluste lahendamise mehhanismidele.

Mis puudutab täitemeetmeid, siis keskendutakse peamiselt rahalistele karistustele ja ettekirjutustele, kusjuures mõni liikmesriik kehtestab pooltele võimaluse esitada ettepanek kohustuste võtmise kohta. Mõned liikmesriigid kavatsevad kasutada ka tsiviilõiguskaitsevahendeid. Karistuste ja muude sanktsioonide tõhususe, proportsionaalsuse ja hoiatavuse kohta on selgitusi väga vähe.

[63] DE.

Põhjalikum pilt avaneb siis, kui kõik liikmesriigid on ülevõtmisprotsessiga lõpule jõudnud[64]. Direktiivi esimene hindamine ELi tasandil ja aruanne selle hindamise peamiste tulemuste kohta esitatakse 1. novembriks 2025.

[64] Lisateave tehakse kättesaadavaks järgmise lingi kaudu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en.