EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.10.2021
COM(2021) 652 final

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

o prenosu in izvajanju Direktive (EU) 2019/633 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o nepoštenih trgovinskih praksah med podjetji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi

Kazalo

1. Uvod ... 3
1.1. Ozadje in cilji Direktive ... 3
1.2. Cilj in področje uporabe tega poročila ... 3
1.3. Postopek prenosa v nacionalno zakonodajo ... 4
2. Splošni pregled ... 4
3. Posamezne točke analize ... 5
3.1. Področje uporabe in glavne opredelitve (člena 1 in 2) ... 5
3.1.1. Izvajalci dejavnosti v verigi in dobavna razmerja ... 5
3.1.2. Področje uporabe in velikost podjetja ... 6
3.1.3. Ozemeljsko področje uporabe ... 6
3.2. Prepoved nepoštenih trgovinskih praks (člen 3) ... 7
3.3. Mehanizmi izvrševanja (členi 4–8) ... 9
3.3.1. Imenovanje izvršilnih organov (člen 4) ... 9
3.3.2. Pritožbe in zaupnost (člen 5) ... 10
3.3.3. Pooblastila imenovanih organov (člen 6) ... 10
3.3.4. Izvršilni ukrepi in sankcije (člen 6) ... 11
3.3.5. Upravna izvršba, sodna izvršba in alternativno reševanje sporov ... 12
4. Sklepne ugotovitve ... 13

Kratice držav članic:

Belgija	BE
Bolgarija	BG
Češka	CZ
Danska	DK
Nemčija	DE
Estonija	EE
Irska	IE
Grčija	EL
Španija	ES
Francija	FR
Hrvaška	HR
Italija	IT
Ciper	CY
Latvija	LV
Litva	LT
Luksemburg	LU
Madžarska	HU
Malta	MT
Nizozemska	NL
Avstrija	AT
Poljska	PL
Portugalska	PT
Romunija	RO
Slovenija	SI
Slovaška	SK
Finska	FI
Švedska	SE

1. UVOD

1.1. Ozadje in cilji Direktive

Po dolgotrajnih pogajanjih[1] sta Evropski parlament in Svet 17. aprila 2019 sprejela Direktivo (EU) 2019/633 o nepoštenih trgovinskih praksah med podjetji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi (v nadaljnjem besedilu: Direktiva). Direktiva je bila uvedena v skladu s členom 43 Pogodbe o delovanju Evropske unije, da bi se prepovedal seznam nepoštenih trgovinskih praks, ki so povezane predvsem s precejšnjimi neravnovesji glede pogajalske moči dobaviteljev in kupcev ter ki močno odstopajo od dobrega poslovnega ravnanja[2].

V Direktivi se upošteva negativni vpliv nepoštenih trgovinskih praks na kmete kot na neposredne žrtve teh praks in posredne žrtve kaskadnih učinkov teh praks, ko se pojavijo nižje v verigi[3]. Čeprav je večina držav članic že dolgo pred sprejetjem Direktive sprejela nacionalno zakonodajo ali spodbujala različne oblike pravil v zasebnem sektorju, je razdrobljenost tega pravnega okvira poudarila možne koristi sprejetja pravil na ravni EU[4].

Direktiva je zavezujoča za vseh 27 držav članic. Vzpostavlja minimalno raven harmonizacije, tako da določa seznam prepovedanih nepoštenih trgovinskih praks med kupci in dobavitelji v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi. Določa tudi minimalna pravila o področju njene uporabe, glavne opredelitve ter minimalna pravila o izvrševanju teh prepovedi in usklajevanju med izvršilnimi organi različnih držav članic. Država članica lahko sprejme ali ohrani nacionalna pravila, ki presegajo nepoštene trgovinske prakse iz Direktive, če so ta nacionalna pravila združljiva s pravili o delovanju notranjega trga.

1.2. Cilj in področje uporabe tega poročila

Člen 13 Direktive določa, da morajo države članice do 1. maja 2021 sprejeti in objaviti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z navedeno direktivo. Ukrepe morajo takoj sporočiti Komisiji in jih začeti uporabljati najpozneje 1. novembra 2021.

---

[1] Glej forum na visoki ravni za izboljšanje delovanja verige preskrbe s hrano (2011), ki ga vodi Komisija in ki je odobril sklop načel dobre prakse v vertikalnih odnosih v verigi preskrbe s hrano, o katerih so se dogovorile organizacije, ki zastopajo večino izvajalcev dejavnosti v tej verigi. Na podlagi teh načel se je leta 2013 začela izvajati pobuda za verigo preskrbe s hrano. V nadaljevanju so navedena nedavna posredovanja: s strani Evropskega parlamenta: Resolucija z dne 7. junija 2016 o nepoštenih trgovinskih praksah v verigi preskrbe s hrano; s strani Sveta: sklepi z dne 12. decembra 2016 o krepitvi položaja kmetov v verigi preskrbe s hrano in preprečevanju nepoštenih trgovinskih praks; s strani Komisije: sporočilo Komisije z dne 28. oktobra 2009 o bolje delujoči verigi preskrbe s hrano v Evropi; sporočilo Komisije z dne 15. julija 2014 o boju proti nepoštenim trgovinskim praksam v verigi preskrbe s hrano med podjetji in poročilo Komisije z dne 29. januarja 2016 o nepoštenih trgovinskih praksah v verigi preskrbe s hrano med podjetji.

[2] Predlog direktive o nepoštenih trgovinskih praksah v odnosih med podjetji v verigi preskrbe s hrano, Bruselj, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), odstavek 2.

[3] Glej uvodno izjavo 7 Direktive.

[4] Glej uvodno izjavo 8 Direktive. Glej tudi Cafaggi, F., in Iamiceli, P., Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain (JRC112654).

V tem poročilu je opisano stanje v zvezi s prenosom Direktive v 27 državah članicah (člen 12(4)) in upoštevana so vsa obvestila, ki jih je Komisija prejela do 31. julija 2021. Vendar poročilo ne vključuje ocene ukrepov za prenos.

1.3. Postopek prenosa v nacionalno zakonodajo

V dveh letih od sprejetja Direktive aprila 2019 do izteka roka za prenos maja 2021 je Komisija tesno spremljala države članice pri njihovih postopkih prenosa v nacionalno zakonodajo. Komisija je organizirala štiri namenske sestanke, na katerih je obravnavala zahtevke držav članic za izvajanje, odgovorila na približno 50 individualnih pisnih zahtevkov za izvajanje in jih prek namenskega spletišča delila z drugimi državami članicami. Poleg tega so potekali številni dvostranski sestanki in izmenjave informacij, kmalu po roku za prenos pa še dodatni sestanek z državami članicami, da bi se pregledala prenos in stanje v zvezi s tem.

Komisija je v skladu s členom 8(3) vzpostavila javno spletišče[5], na katerem so kontaktni podatki imenovanih izvršilnih organov in povezave do spletišč teh organov. Poleg tega je vzpostavila nejavno spletišče, da bi omogočila izmenjavo informacij z izvršilnimi organi.

2. SPLOŠNI PREGLED

V skladu s členom 13 Direktive so morale države članice prenesti Direktivo v nacionalno pravo do 1. maja 2021.

15 od 27 držav članic je Komisiji do 31. julija 2021 sporočilo nacionalne izvedbene ukrepe, s katerimi je bila Direktiva v celoti prenesena (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE in SK)[6]. Čeprav je FR do navedenega datuma Komisijo obvestila, da je bila Direktiva le delno prenesena, je prav tako vključena v analizo iz tega poročila. To poročilo je osredotočeno na prenos v teh 16 državah članicah, zato se sklicevanja na države članice v nadaljnjem besedilu nanašajo na teh 16 držav članic.

Komisija je 23. julija 2021 na podlagi uradnih opominov začela postopke za ugotavljanje kršitev proti 12 državam članicam[7], ki niso sporočile popolnega prenosa[8]. .

Osem držav članic je Direktivo preneslo z uvedbo nove in ločene zakonodaje[9]. Te države članice, razen IE, pred tem niso imele pravil o nepoštenih trgovinskih praksah. Ostalih osem držav članic

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

[6] Do 1. maja 2021 so štiri od 27 držav članic navedle, da so dokončale prenos Direktive (BG, DK, EL in NL), še štiri pa, da so Direktivo delno prenesle (EE, FR, FI in LV). Do 31. julija je EE predložila eno korelacijsko tabelo.

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

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

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL in SE. Litovski instrument se delno prekriva z obstoječim zakonodajnim aktom, tj. zakon o prepovedi nepoštenih praks trgovcev na drobno z dne 22. decembra 2009 (Law on the Prohibition of Unfair Practices of Retailers), št. XI-626, ki se nanaša na trgovce na drobno s pomembno tržno močjo in ki ima v primeru spora prednost pred instrumentom za prenos. Na Švedskem so se nepoštene trgovinske prakse pred prenosom obravnavale le na podlagi razširitve varstva potrošnikov na odnose med podjetji.

je pri prenosu uporabilo že obstoječo zakonodajo, ki so jo spremenile ali vključile v širši zakonodajni instrument.

12 od 16 držav članic je ukrepe za prenos uradno opredelilo kot zakonodajo na področju nepoštenih trgovinskih praks, brez kakršnih koli sklicevanj (v okviru te uradne opredelitve) na pravo trga ali konkurenčno pravo[10]. FI je zakonski instrument uradno opredelila kot akt o trgu (v katerem so določena dodatna pravila o regulaciji trga, kot so pravila o sporazumih v skladu z Uredbo (EU) št. 1308/2013[11]). BG je v zakon o varstvu konkurence vključila novo poglavje (o nepoštenih trgovinskih praksah v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi). FR je dopolnila določbe trgovinskega zakonika, DE pa je dodala nov oddelek v akt o strukturi kmetijskega trga (zdaj znan kot akt o krepitvi kmetijskih organizacij in dobavnih verig). Razen LV, katere določbe vključujejo tudi prepovedi, ki se uporabljajo za trgovce na drobno z neživilskimi proizvodi, in FR, v kateri je prenos delno temeljil na že obstoječih določbah s splošnim področjem uporabe (v nasprotju s kmetijskim in živilskim sektorjem), so vse države članice sprejele sektorsko zakonodajo, ki se uporablja izključno za kmetijski in živilski sektor.

3. POSAMEZNE TOČKE ANALIZE

3.1. Področje uporabe in glavne opredelitve (člena 1 in 2)

Za proučitev področja uporabe so pomembni zlasti trije vidiki:

- vključena vrsta izvajalcev dejavnosti v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi ter vrsta odnosov, na katere vplivajo zakonodajni ukrepi;
- pomen velikosti podjetja kot reference za področje uporabe;
- ozemeljsko področje uporabe izvedbenih ukrepov.

3.1.1. Izvajalci dejavnosti v verigi in dobavna razmerja

14 držav članic je določilo področje uporabe izvedbenih ukrepov ob upoštevanju odnosa med dobavitelji in kupci kmetijskih in živilskih proizvodov, kot je opredeljen v Direktivi[12]. Taki odnosi se lahko pojavijo na vseh stopnjah dobavne verige ter vključujejo vse vrste kupcev kmetijskih in živilskih proizvodov, tako predelovalca kot tudi trgovca na drobno.

V enem primeru (HU) priglašena zakonodaja dozdevno omejuje področje uporabe na trgovce, „ki delujejo kot preprodajalci kmetijskih in živilskih proizvodov, kupljenih v nespremenjenem stanju in *brez predelave* neposredno ali posredno od dobaviteljev v okviru pridobitnih komercialnih dejavnosti“ (poudarek dodan). Zato so kupci kmetijskih proizvodov, ki pred preprodajo proizvodov te proizvode predelajo, izključeni s področja uporabe.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE in SK; SK je uradno določila, da se ta zakonodajni akt nanaša na nepoštene pogoje in da dejansko zajema ali vključuje nepoštene prakse v smislu nepoštenih pogojev.

[11] UL L 347, 20.12.2013, str. 671.

[12] Od teh je LT iz opredelitve kupca izključila zadruge ali majhne skupnosti in njihove člane, SK pa je v opredelitev kupca in dobavitelja vključila pravne osebe, razen podjetnikov.

LV je razširila področje uporabe, tako da vključuje (le) odnose med dobavitelji in trgovci na drobno z neživilskimi proizvodi; za trgovce na drobno se uporablja ločen seznam nepoštenih praks.

Nobena država članica ni izrecno razširila področja uporabe na druge vrste dobavnih razmerij, kot so tista, ki se nanašajo predvsem na dobavo fizičnih vložkov, ki niso kmetijski in živilski proizvodi v skladu z Direktivo (npr. gnojila)[13], ali storitve, razen tistih iz Direktive (npr. digitalne storitve).

3.1.2. Področje uporabe in velikost podjetja

Razen FR in SK vse države članice do neke mere navajajo velikost podjetja kot merilo za omejitev področja uporabe sprejete zakonodaje ali njenih delov. Od teh jih je pet (BG, IE, LU, MT in NL) sprejelo pristop iz Direktive, v skladu s katerim so osredotočene na odnose med dobavitelji, katerih letni promet je nižji od danega praga, in kupci, katerih letni promet je višji od istega praga. Drugih devet držav članic je v različnem obsegu razširilo področje uporabe.

EL je prvi prag znižala z 2 milijonov EUR na 500 000 EUR. HR, LV in SE so upoštevale le velikost kupca in uporabljajo zakonodajo za vse kupce, katerih promet je večji od 2 milijonov EUR[14]. FI je uporabila enak pristop, vendar se njena zakonodaja ne uporablja, če je promet dobavitelja večji od prometa kupca in v vsakem primeru če je večji od 350 milijonov EUR. V DE se uporabljajo pragi iz Direktive, pri čemer je bilo širše področje uporabe začasno uvedeno za prodajo nekaterih živilskih in kmetijskih proizvodov[15], v LT pa se razširitev nanaša le na določbe o zamudah pri plačilih, ki se uporabljajo za vse kupce in koristijo dobaviteljem, katerih promet ni večji od 350 000 EUR. Nasprotno se velikost podjetja v DK in HU upošteva le pri nekaterih prepovedih nepoštenih trgovinskih praks, vsa druga pravila pa se uporabljajo ne glede na velikost podjetja.

3.1.3. Ozemeljsko področje uporabe

Večina držav članic je sprejela pristop iz člena 1(2) Direktive, ki določa, da se pravila uporabljajo za prodajo, pri kateri sta bodisi dobavitelj bodisi kupec ali pa oba ustanovljena v EU[16]. Štiri države članice zahtevajo, naj se pravila uporabljajo za prodajo, pri kateri sta bodisi dobavitelj bodisi kupec ali pa oba ustanovljena v zadevni državi članici (LU, LV, MT in SE) in ne kjer koli v EU.

Vse države članice, razen DE in HU, so opredelitvi dobavitelja in kupca oblikovale ne glede na kraj njune ustanovitve, kot je določeno v členu 2(2) Direktive. Člen 2(2) tudi določa, da se ukrepi držav članic za prenos uporabljajo za kupce, ki so javni organi, če so ti organi ustanovljeni v EU. Zakonodaja za prenos v FR, HU in NL ne vključuje nobenih navedb kraja ustanovitve izvajalca dejavnosti.

[13] Ena izjema zadeva francoski ukrep v zvezi z določbami o zamudah pri plačilih, pri katerem se uporabljajo drugačni pogoji kot za kmetijske in živilske proizvode, tudi za prodajo opreme in strojev, ki se uporabljajo v kmetijstvu.

[14] V LV se ta omejitev ne uporablja za trgovce na drobno z neživilskimi proizvodi.

[15] Nemške določbe o prenosu se do 1. maja 2025 uporabljajo tudi za prodajo mlečnih in mesnih proizvodov ter prodajo sadja, zelenjave in vrtnarskih proizvodov, vključno s krompirjem, ki jo opravljajo dobavitelji, katerih letni promet v zadevnem segmentu prodaje v DE znaša do 4 milijarde EUR, če skupni letni promet dobavitelja ne presega 20 % skupnega letnega prometa kupca.

[16] Izrecno sprejeto v BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT in SK.

3.2. Prepoved nepoštenih trgovinskih praks (člen 3)

V skladu z Direktivo morajo države članice prepovedati specifičen sklop nepoštenih praks, razdeljenih v dve skupini: (i) prepovedi kot take ali brezpogojne prepovedi („črni seznam“) in (ii) pogojne prepovedi („sivi seznam“), pri čemer so te seznam praks, ki so prepovedane, razen če so bile jasno in nedvoumno vnaprej dogovorjene v sporazumu o dobavi ali poznejšem sporazumu med dobaviteljem in kupcem (člen 3(2)). Vsaka praksa je posebej opredeljena v Direktivi. Posebni primeri lahko vključujejo izjeme ali odstopanja. Ob izpolnjevanju določenih zahtev lahko države članice:

- na podlagi splošnih klavzul razširijo področje uporabe prepovedi na prakse, ki niso izrecno vključene v seznama;
- na seznama dodajo druge prakse;
- razširijo področje uporabe prepovedi s seznamov ali te prepovedi zaostrijo;
- prestavijo prakse s „sivega seznama“ na „črni seznam“.

Če so v skladu s pravili notranjega trga, so izjeme ali odstopanja mogoči na podlagi pristopa minimalne harmonizacije iz Direktive, ki uvaja minimalno enotno raven zaščite za vse države članice. Od 16 držav članic, obravnavanih v tem poročilu, jih je pet Direktivo preneslo brez kakršnih koli navedenih razširitev: črni in sivi seznam se ujemata s seznamoma iz Direktive brez kakršnih koli dodanih praks ali ustreznih sprememb[17]. V dveh drugih državah članicah (LT in SE) se seznama večinoma ujemata, nekaj prepovedi pa je strožjih kot v Direktivi.

Od ostalih devetih držav članic so MS, HR in LV vključile splošno klavzulo, ki prepoveduje nepoštene prakse ob upoštevanju splošnih načel. DE je določila splošno prepoved uporabe nepoštenih trgovinskih praks za izkoriščanje asimetričnih gospodarskih odnosov, vendar je to prepoved uporabila tudi za prakse, navedene v Direktivi. Nekatere države imajo splošne klavzule na področju nepoštenih poslovnih praks ali konkurenčnega prava. To velja na primer za FR, katere trgovinski zakonik je že vključeval splošne klavzule, veljavne na zadevnem področju.

Vse države članice so uporabile seznama prepovedanih praks, pri čemer je večina razlikovala med „črnimi“ in „sivimi“ praksami. Le HU je določila en sam („črni“) seznam in dobavitelju izrecno prepovedala, da bi vnaprej veljavno soglašal z vključenimi trgovinskimi praksami. Države članice v primeru uporabe „sivih seznamov“ določajo zahteve glede preglednosti v zvezi z vrsto informacij, ki jih je treba predložiti dobavitelju za utemeljitev „sive prakse“.

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

Nekaj držav članic, ki sicer razlikujejo med „črnim“ in „sivim seznamom“, je eno ali več praks s „sivega seznama“ preneslo na „črni seznam“[18]. Razmeroma pogostejše je dodajanje praks na „črni“[19] in „sivi“[20] seznam.

Za razliko od splošnega načela Direktive, ki se uporablja le za prakse kupcev v odnosu do dobaviteljev, so v SK nekatere prakse prepovedane za obe pogodbeni stranki (npr. trgovinski povračilni ukrepi).

HU uporablja predhodno sprejet zakonodajni instrument, ne da bi med prenosom Direktive uvedla kakršne koli posebne spremembe. Zajeta je večina praks iz Direktive, vendar so delno drugače opredeljene; za nekatere se uporabljajo širše ali strožje prepovedi, nekaj pa je takih, ki dozdevno niso jasno prenesene v obstoječi zakonodajni instrument. To delno velja za FR, kjer je bilo z zakonodajo za prenos izrecno urejenih le nekaj praks, druge pa so morda zajete v splošnih klavzulah širše uporabe; nekaj praks dozdevno ni obravnavanih v priglašeni zakonodaji.

Dvema praksama s „črnega seznama“ je treba nameniti posebno pozornost, saj lahko države članice uvedejo spremembe ob upoštevanju določenih omejitev: zamude pri plačilih in preklici naročil.

- **Zamude pri plačilih**: 11 od 16 držav članic razlikuje med prodajo pokvarljivih in nepokvarljivih proizvodov ter je določilo 30-dnevni rok za prve in 60-dnevni rok za slednje, kot je določeno v Direktivi[21]. Nasprotno sta BG in SE uvedli 30-dnevni rok za prodajo pokvarljivih in tudi nepokvarljivih proizvodov. FI je uporabila enak pristop, vendar je omogočila, da se za nepokvarljive proizvode v pogodbi določi daljši 60-dnevni rok (sicer velja privzet 30-dnevni rok). HU in SK ne razlikujeta med pokvarljivimi in nepokvarljivimi proizvodi ter v takih primerih je pravilo po navadi strožje: uporablja se 15-dnevni rok od datuma pravilno izdanega računa. Vse države članice, razen HU in SK, so v svoje zakonodaje za prenos vključile opredelitev pokvarljivih proizvodov iz Direktive. FR ima različni opredelitvi za „pokvarljive“ in „zelo pokvarljive“ proizvode. HR je v svojo zakonodajo za prenos dodala seznam pokvarljivih proizvodov, LT pa je za odobritev seznama pokvarljivih proizvodov pooblastila ustanovo, ki jo je potrdila vlada. Vse države članice, razen HU, so vključile odstopanja iz člena 3(1), zadnja alinea (ali vsaj nekatera od njih[22]), in uvedena niso bila nobena dodatna odstopanja.

- **Preklic naročil v kratkem roku:** Vse države članice, razen HU in SK, so 30-dnevni rok vključile kot minimalni standard za preklic. Od teh so štiri (DK, FR, IE in SE) v skladu s členom 3(1), točka (b), pooblastile pristojno ministrstvo (ali vlado v primeru SE), da za določene sektorje v ustrezno utemeljenih primerih določi roke za odpoved, krajše od 30 dni. FR je uvedla dva krajša roka, in sicer za trgovce na debelo (24 ur) ter za sveže sadje in zelenjavo (3 dni, razen če se proizvodi prodajajo pod zasebno znamko – v tem primeru se uporablja 6-dnevni rok). Madžarska določba je drugače strukturirana ter se dobesedno

[18] DE, FR, HR, LV in SK: vračanje neprodanih proizvodov (DE, FR, LV in SK), stroški za opremljanje prostorov (FR, HR in LV) ter stroški za skladiščenja, razstavljanja ali uvrstitve v ponudbo (FR in LV).
[19] BG, EL, FR, HR (do 18 dodatnih praks), HU, LV in SK.
[20] BG, HR, LV in SK.
[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT in NL.
[22] DE, LT in SK.

sklicuje na spremembe in ne na preklic; sklic na specifičen rok za vnaprejšnje obvestilo ni naveden. V SK je vsem kupcem prepovedano neizpolnjevanje pogodbenih obveznosti brez pravne utemeljitve.

3.3. Mehanizmi izvrševanja (členi 4–8)

3.3.1. Imenovanje izvršilnih organov (člen 4)

Vseh 16 držav članic je Komisijo obvestilo, da so imenovale enega ali več organov za izvrševanje prepovedi iz člena 3 na nacionalni ravni (v nadaljnjem besedilu: izvršilni organ). Kontaktni podatki in spletišča teh organov so na voljo na namenskem spletišču Komisije[23].

Večina držav članic je imenovala en organ, štiri (DE[24], EL, FI in LT[25]) pa so imenovale dva.

Na splošno je mogoče izbirati med upravnimi in pravosodnimi organi, v okviru upravnih organov pa med neodvisnimi upravnimi organi in upravnimi organi, ki so del vodstva (tj. ministrstva). V okviru neodvisnih upravnih organov je mogoče izbirati med organom za trg, organom za konkurenco ali sektorskim organom.

Vse države članice so izbrale upravne organe. Večina se je odločila, da bo glavna izvršilna pooblastila dodelila neodvisnemu upravnemu organu: šest organu za konkurenco[26]; štiri organu za živilski trg[27]; dve svojemu ministrstvu za kmetijstvo[28]; dve organu, pristojnemu za boj proti nepoštenim poslovnim praksam v kmetijsko-živilskem sektorju[29]; eno vladnemu organu v okviru ministrstva za gospodarstvo in finance[30] ter eno organu za potrošnike in trge[31].

Drugi imenovani organ v državah članicah je organ za konkurenco (v DE, EL in LT) ali organ za hrano (v FI). Nekatere države članice so določile obveznost sodelovanja med nacionalnimi organi in telesi, ki bi lahko olajšala izvrševanje zadevne zakonodaje[32]. Dodatne obveznosti sodelovanja s tujimi izvršilnimi organi in Evropsko komisijo so izrecno določene v nekaterih nacionalnih ukrepih za prenos, kot je določeno v členu 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_sl.
[24] Imenovan je en izvršilni organ, ki nekatere odločitve sprejema skupaj z organom za konkurenco.
[25] Drug izvršilni organ je pristojen le za prakse trgovcev na drobno s pomembno tržno močjo.
[26] BG, DK, HR, LU, LV in SE.
[27] DE (zvezni urad za kmetijstvo in prehrano, ki ga je imenovalo zvezno ministrstvo), FI (varuh človekovih pravic na živilskem trgu), HU (urad za varnost prehrambne verige, ki ga je imenovala vlada) in LT (agencija za razvoj podeželskih podjetij in trgov).
[28] IE in SK.
[29] EL in MT.
[30] FR in DGCCRF (Generalna direkcija za konkurenco, varstvo potrošnikov in preprečevanje goljufij).
[31] NL.
[32] BG, DE, EL, FI, LT in MT.
[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE in SK.

3.3.2. Pritožbe in zaupnost (člen 5)

V skladu z vsemi instrumenti za prenos, priglašenimi Komisiji, imajo posamezni dobavitelji ter tudi organizacije proizvajalcev ali druge organizacije dobaviteljev in združenja takih organizacij pravico do vložitve pritožbe pri imenovanem izvršilnem organu.

Velika večina držav članic je v instrumentih za prenos zagotovila sredstva za varovanje zaupnosti identitete pritožnika, katere razkritje bi lahko škodovalo njegovim interesom ali interesom njegovih članov ali dobaviteljev. Ti varovalni ukrepi bi se po navadi morali sprejeti na zahtevo dobavitelja[34]; vendar nekateri nacionalni ukrepi za prenos določajo tudi, da je v zvezi s tem potrebna pobuda organa[35]. V večini primerov mora pritožnik opredeliti vse informacije, za katere zahteva zaupnost[36]. Instrumenti za prenos v nekaterih državah vključujejo možnost, da se ustavijo postopki, s katerimi bi se razkrile zaupne informacije[37]. V LT lahko izvršilni organ zavrne zahtevek za zaupnost, če imajo zadevne informacije dokazno vrednost pri ugotavljanju kršitve[38].

3.3.3. Pooblastila imenovanih organov (člen 6)

Večina držav članic v skladu s členom 6 imenovanim organom podeli naslednja pooblastila:

- pooblastila za izvajanje preiskav in nadzora[39];
- pooblastilo, da sprejme odločitve, kadar je ugotovljena kršitev prepovedi iz člena 3[40];
- pooblastilo, da od kupca zahteva, naj preneha s prepovedano trgovinsko prakso[41];
- pooblastilo, da v skladu z nacionalnimi pravili in postopki storilcu kršitve naloži globe in druge enako učinkovite kazni[42] ter začasne ukrepe ali začne postopek za naložitev takih glob, kazni in ukrepov,[43] in
- pooblastilo, da redno objavlja sprejete odločitve[44].

[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL in SK. Pravo BG določa, da mora identiteta pritožnika vedno ostati zaupna.
[35] Npr. HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU in NL.
[37] DE, DK, FI in MT.
[38] Litovska zakonodaja izrecno obravnava anonimne pritožbe.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE in SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL in SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE in SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE in SK.
[43] Izrecno določeno v nacionalnih ukrepih za prenos v: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV in NL.
[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE in SK.

V šestih državah članicah je izvršilni organ pooblaščen tudi za odobritev zavez kršitelja[45] ali za izdajanje opozoril[46] ali priporočil v primeru kršitve[47].

3.3.4. Izvršilni ukrepi in sankcije (člen 6)

Izvršilni ukrepi zajemajo najrazličnejše instrumente, vključno s sankcijami, pravnimi sredstvi in zavezami.

Najpogostejši ukrepi, ki so na voljo nacionalnim izvršilnim organom, so finančne sankcije, ki se uporabljajo v vseh 16 državah članicah. Čeprav v Direktivi nista določena najnižji in najvišji prag finančnih sankcij, so ju nekatere države članice določile. Ti določeni najnižji in najvišji zneski se med državami članicami razlikujejo[48]. V nekaterih primerih je najvišji znesek določen na podlagi prometa kršitelja[49], v drugih primerih pa se izračuna kot odstotek enega od naslednjih: (i) nakupne cene[50]; (ii) pristojbin, naloženih dobavitelju[51], ali (iii) dobička, ki ga je kršitelj ustvaril s transakcijo, na katero je vplivala nepoštena praksa[52]. Deset držav članic ni določilo najnižjega praga[53], tri pa niso določile najvišjega[54]. Šest držav članic je navedlo merila in dejavnike, ki se upoštevajo pri določitvi zneska sankcije v specifičnih okoliščinah, vključno z naravo kršitve, njenim trajanjem in obsegom škodljivosti posledic[55].

Načelo, po katerem morajo biti kazni učinkovite, sorazmerne in odvračilne, sta v zakonodajo izrecno vključili le LU in LT.

Grška zakonodaja pri regulaciji pooblastila upravnega organa, da opredeli veljavne ukrepe, navaja sorazmernost in odvračanje, ne pa tudi učinkovitosti, medtem ko finska zakonodaja navaja potrebo po razumnosti pri določanju finančnih sankcij, drugih načel pa ne. FI uporablja tudi sorazmernost v zvezi z ukrepi sodne odredbe, vendar le za razkritja poslovne skrivnosti[56].

Poleg finančnih sankcij so na voljo pravna sredstva.

V zvezi s sodnimi odredbami za zagotovitev prenehanja nepoštene prakse so države članice pogosto uporabile nekakšno kazen za odvračanje od neskladnosti[57].

[45] HR in HU.
[46] FI in LV.
[47] EL.
[48] Najnižji zneski znašajo od 70 EUR (LV) do približno 2 550 EUR (BG); najvišji zneski znašajo od 2 329,37 EUR (MT) do 2 milijona EUR (FR).
[49] Tudi v teh primerih se odstotki razlikujejo in segajo od 0,2 % (LV) do 10 % (HU in NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL in SE.
[54] DK, FI in HR.
[55] Merila se razlikujejo: EL, FI, HR, LV, SE in SK.
[56] Informacije o francoski zakonodaji trenutno niso na voljo.
[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE in SK.

Z nacionalnimi zakonodajami za prenos Direktive so bili uvedeni drugi ukrepi, podobni sodnim odredbam:

- „opozorila o skladnosti“ v okviru irske zakonodaje;
- „previdnostni ukrepi“ v okviru luksemburške zakonodaje;
- madžarski ukrepi, ki upravnemu organu omogočajo, da trgovcu prepove uporabo določb iz standardnega sporazuma o storitvah, če (i) ta ni jasno oblikovan, (ii) storitev ali nadomestilo ni določeno ali (iii) zaračunana pristojbina ni sorazmerna s stroški.

Civilna pravna sredstva so, razen v nekaterih primerih, redko navedena v aktih za prenos. Nekatere države članice omogočajo razveljavitev pogodbenih pogojev[58], druge pa zagotavljajo vračila[59] ali izravnalne[60] ukrepe.

Zaveze so jasno urejene v HR in HU. Kadar jih odobri izvršilni organ, to po navadi ne vključuje ugotovitve kršitve in kazni, razen če zaveza ni izpolnjena.

3.3.5. Upravna izvršba, sodna izvršba in alternativno reševanje sporov

Večina navedenih ukrepov in mehanizmov izvrševanja se lahko šteje za upravno izvršbo.

V aktih za prenos nekaterih držav članic sta izrecno navedeni upravna in sodna izvršba. Natančneje, v osmih državah članicah je mogoče pri sodišču vložiti pritožbo zoper odločitve upravnih organov[61]. Poleg tega je v finski zakonodaji določeno, da se nekatera pooblastila (npr. za izdajanje kazni) dodelijo le sodišču, druge ukrepe (npr. sodne odredbe) pa lahko sprejme upravni in tudi sodni organ. V bolgarski zakonodaji je določeno, da institucija, pristojna za specifične postopke v okviru zakonodaje za prenos, pogodbenici sporazuma o dobavi ne sme preprečiti uveljavljanja odškodnine na podlagi drugega uveljavljenega postopka, s čimer implicitno priznava vlogo drugih organov izvrševanja, vključno s sodišči. Latvijska zakonodaja enako kot svet za konkurenco določa, da lahko sodišče v skladu s postopki iz zakona o civilnem postopku tudi ugotovi, ali je bil zakon za prenos kršen ali ne.

Te države članice očitno uporabljajo sistem vzporednih pravnih sredstev, vendar pri tem ne določajo posebnih pravil usklajevanja med upravnimi in sodnimi organi.

Kar zadeva člen 7 Direktive, sedem držav članic omogoča uporabo mehanizmov za alternativno reševanje sporov[62]. Med njimi nizozemska zakonodaja zadevnega ministra pooblašča, da imenuje odbor za reševanje sporov in da potem „poveže“ kupca z imenovanim odborom. Sklep odbora je za stranki v sporu zavezujoč, razen če katera od njiju predloži spor v obravnavo civilnemu sodišču v treh mesecih od sprejetja sklepa. V skladu z malteško zakonodajo lahko izvršilni organ povabi

[58] DE, FR in HU.
[59] FI (le ob razkritju poslovnih skrivnosti) in IE (vračilo neupravičeno zaračunanih dajatev).
[60] FI (le ob razkritju poslovnih skrivnosti), FR, LV in MT (kadar odškodnine likvidira sodišče za upravni nadzor).
[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL in SE.
[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT in NL.

stranki k postopku mediacije za količinsko opredelitev odškodnine. Mehanizmi usklajevanja z upravno in sodno izvršbo niso izrecno zakonsko urejeni.

V nobeni zakonodaji za prenos ni obravnavano vprašanje ekstrateritorialne pristojnosti upravnih organov. Nekatere države članice določajo, da je izvršilni organ pristojen le za prakse v odnosih, v katerih sta dobavitelj ali kupec ali oba ustanovljena v državi članici organa[63].

V zvezi s posebnim primerom čezmejnih kršitev se zdi, da so samo v nemški zakonodaji za prenos zakonsko urejene oblike sodelovanja z upravnimi organi drugih držav članic.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Večina od 16 držav članic, analiziranih v okviru tega poročila, si je prizadevala za pravočasni prenos Direktive. Velika večina teh držav članic je zagotovila več kot minimalno raven zaščite iz Direktive. Strožja pravila so načeloma združljiva z Direktivo, če upoštevajo pravila EU o notranjem trgu. Države članice na splošno uporabljajo sektorski pristop te zakonodaje ter določbe v verigi preskrbe s kmetijskimi in živilskimi proizvodi. Več kot polovica držav članic, analiziranih v tem poročilu, odstopa od kategorij prometa iz Direktive ali celo uporablja pravila, ne glede na promet zadevnih izvajalcev dejavnosti. Večina držav članic je razširila seznam nepoštenih trgovinskih praks iz Direktive, pri čemer so dodale prepovedi ali zaostrile prepovedi iz Direktive. Nasprotno so se države članice (le nekaj), ki zakonodaje niso sprejele pred prenosom Direktive, na splošno uskladile s področjem uporabe Direktive. Čeprav se v večini primerov zdi, da so možnosti prenosa držav članic enake ali enakovredne pravilom iz Direktive, je med njimi nekaj razlik. Te razlike bodo nadalje analizirane.

Kar zadeva organe, ki jim je bilo zaupano izvrševanje pravil o nepoštenih trgovinskih praksah, so se države članice osredotočile na vlogo upravnih organov, sodna izvršba pa je zagotovljena le v omejenem obsegu. Na splošno med organi upravnega in sodnega izvrševanja ni zagotovljenega skoraj ali sploh nobenega usklajevanja. Čeprav države članice organizacijam proizvajalcev omogočajo vložitev skupinskih pritožb, so drugi mehanizmi kolektivnega pravnega varstva večinoma še neraziskani. Ponekod so navedeni mehanizmi za alternativno reševanje sporov.

V zvezi z izvršilnimi ukrepi se poudarjajo predvsem finančne sankcije in sodna odredba, pri čemer so nekatere države članice uvedle možnost, da stranki ponudijo zaveze. Nekaj držav članic načrtuje tudi uporabo civilnih pravnih sredstev. Specifikacije glede učinkovitosti, sorazmernosti in odvračilnosti kazni in drugih sankcij so zelo omejene.

Ko bodo vse države članice dokončale postopek prenosa v nacionalno zakonodajo, bo na voljo celovitejša slika.[64] Prva ocena Direktive na ravni EU in poročilo z glavnimi ugotovitvami te ocene bosta predložena do 1. novembra 2025.

[63] DE.

[64] Dodatne informacije bodo na voljo na naslednji povezavi: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_sl.