KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.10.2021 r.
COM(2021) 652 final

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 przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych

Spis treści

1. Wprowadzenie 3
1.1. Kontekst i cele dyrektywy 3
1.2. Cel i zakres niniejszego sprawozdania 4
1.3. Proces transpozycji 4
2. Informacje ogólne 4
3. Szczegółowe punkty analizy 5
3.1. Zakres stosowania i główne definicje (art. 1 i 2) 5
3.1.1. Podmioty gospodarcze w łańcuchu a relacje w zakresie dostaw 6
3.1.2. Zakres stosowania a wielkość przedsiębiorstwa 6
3.1.3. Terytorialny zakres stosowania 7
3.2. Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych (art. 3) 7
3.3. Mechanizmy egzekwowania prawa (art. 4–8) 10
3.3.1. Wyznaczenie organów egzekwowania prawa (art. 4) 10
3.3.2. Skargi i poufność (art. 5) 11
3.3.3. Uprawnienia wyznaczonych organów (art. 6) 11
3.3.4. Środki egzekwowania prawa i sankcje (art. 6) 12
3.3.5. Egzekwowanie administracyjne i sądowe oraz alternatywne metody rozwiązywania sporów 14
4. Wnioski 15

Skróty nazw państw członkowskich:

Belgia	BE
Bułgaria	BG
Republika Czeska	CZ
Dania	DK
Niemcy	DE
Estonia	EE
Irlandia	IE
Grecja	EL
Hiszpania	ES
Francja	FR
Chorwacja	HR
Włochy	IT
Cypr	CY
Łotwa	LV
Litwa	LT
Luksemburg	LU
Węgry	HU
Malta	MT
Niderlandy	NL
Austria	AT
Polska	PL
Portugalia	PT
Rumunia	RO
Słowenia	SI
Słowacja	SK
Finlandia	FI
Szwecja	SE

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst i cele dyrektywy

Po długich negocjacjach[1] 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 (zwaną dalej „dyrektywą"). Dyrektywę wprowadzono na podstawie art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w celu zakazania wymienionych w wykazie nieuczciwych praktyk handlowych – związanych głównie ze znacznymi różnicami w sile przetargowej między dostawcami a nabywcami – które rażąco odbiegają od dobrych obyczajów w działalności gospodarczej[2].

Dyrektywa uwzględnia negatywny wpływ nieuczciwych praktyk handlowych na rolników, którzy są zarówno bezpośrednimi ofiarami tych praktyk, jak i pośrednimi ofiarami efektów kaskadowych tych praktyk, gdy występują one na dalszych etapach łańcucha[3]. Podczas gdy większość państw członkowskich przyjęła przepisy krajowe lub promowała różne formy przepisów dotyczących sektora prywatnego na długo przed przyjęciem dyrektywy, rozdrobnienie tych ram prawnych uwypukliło potencjalne korzyści płynące z przyjęcia przepisów na poziomie UE[4].

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 minimalne zasady dotyczące zakresu stosowania jej przepisów i główne definicje oraz minimalne zasady dotyczące egzekwowania tych zakazów, a także ustalenia dotyczące koordynacji między organami egzekwowania prawa państw członkowskich. Państwa członkowskie mogą przyjmować lub utrzymywać przepisy krajowe dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych, których nie wymieniono w dyrektywie, pod warunkiem że takie przepisy krajowe są zgodne z przepisami w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego.

---

[1] Zob. zbiór zasad dobrej praktyki w dziedzinie stosunków wertykalnych w łańcuchu dostaw żywności, który został zatwierdzony podczas prowadzonego przez Komisję Forum Wysokiego Szczebla do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności (2011 r.) i który został uzgodniony przez organizacje reprezentujące większość podmiotów w łańcuchu dostaw żywności. Doprowadziło to do uruchomienia w 2013 r. inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw. Poniżej przedstawiono kilka ostatnich interwencji: Parlamentu Europejskiego: rezolucja z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności; Rady: konkluzje z dnia 12 grudnia 2016 r. – Wzmocnienie pozycji rolników w łańcuchu dostaw żywności i zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych; Komisji: komunikat Komisji z dnia 28 października 2009 r. – Poprawa funkcjonowania łańcucha dostaw żywności w Europie; komunikat Komisji z dnia 15 lipca 2014 r. – Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami; oraz sprawozdanie Komisji z dnia 29 stycznia 2016 r. dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami.

[2] Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorstwami w łańcuchu dostaw żywności, Bruksela, 12.4.2018, COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), pkt 2.

[3] Zob. motyw 7 dyrektywy.

[4] Zob. motyw 8 dyrektywy. Zob. również Cafaggi, F. i Iamiceli, P., „Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain" [„Nieuczciwe praktyki handlowe w ramach łańcucha dostaw detalicznych realizowanych między przedsiębiorstwami"] (JRC112654).

1.2. Cel i zakres niniejszego sprawozdania

Art. 13 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie muszą przyjąć i opublikować do dnia 1 maja 2021 r. przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tej dyrektywy. Muszą one niezwłocznie poinformować Komisję o tych środkach i zastosować je nie później niż w dniu 1 listopada 2021 r.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono aktualny stan prac nad transpozycją dyrektywy przez 27 państw członkowskich (art. 12 ust. 4) i uwzględniono wszystkie powiadomienia otrzymane przez Komisję do dnia 31 lipca 2021 r. Nie zawiera ono jednak oceny środków transpozycji.

1.3. Proces transpozycji

W ciągu dwóch lat między przyjęciem dyrektywy w kwietniu 2019 r. a upływem terminu transpozycji w maju 2021 r. Komisja towarzyszyła państwom członkowskim w ich procesach transpozycji. Komisja zorganizowała cztery specjalne spotkania, na których omawiano wnioski państw członkowskich dotyczące wdrożenia, udzieliła odpowiedzi na około 50 indywidualnych pisemnych wniosków dotyczących wdrożenia i udostępniła je innym państwom członkowskim za pośrednictwem specjalnej strony internetowej. Ponadto odbyło się kilka spotkań dwustronnych i wymian informacji, a wkrótce po upływie terminu transpozycji odbyło się kolejne spotkanie z państwami członkowskimi w celu podsumowania procesu transpozycji i stanu prac w tym zakresie.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 Komisja utworzyła publiczną stronę internetową[5] zawierającą dane kontaktowe wyznaczonych krajowych organów egzekwowania prawa oraz linki do stron internetowych tych organów. Ponadto Komisja utworzyła niepubliczną stronę internetową umożliwiającą wymianę informacji między organami egzekwowania prawa a Komisją.

2. INFORMACJE OGÓLNE

Na podstawie art. 13 dyrektywy państwa członkowskie musiały dokonać transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego do dnia 1 maja 2021 r.

15 z 27 państw członkowskich powiadomiło Komisję o krajowych środkach wykonawczych do dnia 31 lipca 2021 r., na podstawie których państwa te dokonały pełnej transpozycji dyrektywy (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE i SK)[6]. Chociaż FR powiadomiła Komisję, że do tego dnia dyrektywę transponowano jedynie częściowo, jest ona również uwzględniona w analizie zawartej w niniejszym sprawozdaniu. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na transpozycji dokonanej przez te 16 państw członkowskich; w związku z tym odniesienia do „państw członkowskich" w dalszej części dokumentu dotyczą tych 16 państw członkowskich.

[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] Do dnia 1 maja 2021 r. cztery z 27 państw członkowskich poinformowały o zakończeniu transpozycji dyrektywy (BG, DK, EL i NL), a kolejne cztery zgłosiły, że dokonały częściowej transpozycji (EE, FR, FI i LV). Do dnia 31 lipca EE zgłosiła jedną tabelę korelacji.

W dniu 23 lipca 2021 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w drodze wezwań do usunięcia uchybień wobec 12 państw członkowskich[7], które nie zgłosiły pełnej transpozycji[8].

Osiem państw członkowskich dokonało transpozycji dyrektywy poprzez wprowadzenie nowych i odrębnych przepisów[9]. Z wyjątkiem IE w tych państwach członkowskich nie obowiązywały wcześniej krajowe przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych. Pozostałe osiem państw członkowskich dokonało transpozycji dyrektywy poprzez wykorzystanie istniejących wcześniej przepisów, wprowadzenie do nich zmian lub włączenie jej przepisów do szerszego instrumentu prawnego.

12 z 16 państw członkowskich formalnie zakwalifikowało środki transpozycji jako przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych, bez żadnego odniesienia (w ramach tej formalnej kwalifikacji) do prawa rynkowego lub prawa konkurencji[10]. FI formalnie zakwalifikowała instrument ustawowy jako akt o rynku (zapewniający dodatkowe przepisy dotyczące regulacji rynku, takie jak przepisy dotyczące umów na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1308/2013[11]). BG wprowadziła nowy rozdział (dotyczący nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych) do swojej ustawy o ochronie konkurencji. FR uzupełniła przepisy kodeksu handlowego, natomiast DE dodały nową sekcję w ustawie o strukturze rynku rolnego (obecnie znanej jako ustawa o wzmocnieniu organizacji rolniczych i łańcuchów dostaw). Z wyjątkiem LV, której przepisy obejmują również zakazy mające zastosowanie do sprzedawców detalicznych produktów niespożywczych, oraz FR, której transpozycja dyrektywy częściowo opiera się na istniejących wcześniej przepisach o ogólnym zakresie (w przeciwieństwie do przepisów dotyczących sektora rolno-spożywczego), wszystkie pozostałe państwa członkowskie przyjęły przepisy sektorowe mające zastosowanie wyłącznie do sektora rolno-spożywczego.

3. SZCZEGÓŁOWE PUNKTY ANALIZY

3.1. Zakres stosowania i główne definicje (art. 1 i 2)

Przy analizie zakresu stosowania szczególnie istotne są trzy aspekty:

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

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_3903

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL i SE. Instrument litewski pokrywa się jednak częściowo z istniejącym aktem prawnym, a mianowicie z ustawą o zakazie nieuczciwych praktyk sprzedawców detalicznych z dnia 22 grudnia 2009 r., nr XI-626, która ma zastosowanie do sprzedawców detalicznych o znaczącej pozycji rynkowej i która w przypadku konfliktu ma pierwszeństwo przed instrumentem transpozycyjnym. W Szwecji, przed transpozycją, kwestię nieuczciwych praktyk handlowych uwzględniono jedynie poprzez rozszerzenie ochrony konsumentów na relacje między przedsiębiorstwami.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE i SK; SK formalnie zakwalifikowała ten akt prawny jako odnoszący się do nieuczciwych warunków, w rzeczywistości obejmujący lub włączający nieuczciwe praktyki w zakres pojęcia „nieuczciwe warunki".

[11] Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 671.

- rodzaj podmiotów gospodarczych w łańcuchu dostaw produktów rolno-spożywczych, które są objęte zakresem stosowania środków ustawodawczych, oraz rodzaj relacji, których dotyczą te środki;

- znaczenie wielkości przedsiębiorstwa jako punktu odniesienia dla zakresu stosowania;

- terytorialny zakres stosowania środków wykonawczych.

3.1.1. Podmioty gospodarcze w łańcuchu a relacje w zakresie dostaw

14 państw członkowskich określiło zakres stosowania środka wykonawczego, uwzględniając relacje między dostawcami a nabywcami produktów rolnych i spożywczych zgodnie z definicjami zawartymi w dyrektywie[12]. Takie relacje mogą występować na każdym etapie łańcucha dostaw i dotyczyć każdego rodzaju nabywcy produktów rolno-spożywczych, czy to przetwórcy czy sprzedawcy detalicznego.

W jednym przypadku (HU) zgłoszone przepisy pozornie ograniczają zakres stosowania do podmiotów gospodarczych „działających jako odsprzedawca produktów rolnych i spożywczych nabytych od dostawców bezpośrednio lub pośrednio w ramach zarobkowej działalności gospodarczej w stanie niezmienionym i *bez przetworzenia*" (kursywa dodana). Z zakresu stosowania wyłącza się zatem tych nabywców produktów rolnych, którzy zajmują się przetwarzaniem produktów przed ich odsprzedażą.

LV rozszerzyła zakres stosowania, aby uwzględnić relacje między dostawcami a sprzedawcami detalicznymi (wyłącznie) produktów niespożywczych; w odniesieniu do sprzedawców detalicznych zastosowanie ma odrębny wykaz nieuczciwych praktyk.

Żadne państwo członkowskie nie rozszerzyło wyraźnie zakresu stosowania na inne rodzaje relacji w zakresie dostaw, takie jak relacje dotyczące przede wszystkim dostaw nakładów rzeczowych, które nie są produktami rolno-spożywczymi zgodnie z dyrektywą (np. nawozów)[13], lub usług nieobjętych dyrektywą (np. usług cyfrowych).

3.1.2. Zakres stosowania a wielkość przedsiębiorstwa

Z wyjątkiem FR i SK wszystkie państwa członkowskie odwołują się w pewnym stopniu do wielkości przedsiębiorstwa jako kryterium ograniczającego zakres stosowania przyjętych przepisów lub ich części. Spośród nich pięć (BG, IE, LU, MT i NL) przyjęło jednak podejście określone w dyrektywie i skoncentrowało się na relacjach między dostawcami, których roczny obrót jest niższy od określonego progu, a nabywcami, których roczny obrót przekracza ten

[12] Spośród nich LT wyłączyła z definicji nabywcy spółdzielnie lub małe wspólnoty i ich członków, natomiast SK włączyła do definicji nabywcy i dostawcy osoby prawne, które nie są przedsiębiorcami.

[13] Jeden wyjątek dotyczy francuskiego środka w zakresie przepisów dotyczących opóźnień w płatnościach, w ramach których stosuje się inne warunki niż te przewidziane dla produktów rolnych i spożywczych, również w odniesieniu do sprzedaży sprzętu i maszyn wykorzystywanych w rolnictwie.

określony próg. Pozostałe dziewięć państw członkowskich w różnym stopniu rozszerzyło zakres stosowania.

EL obniżyła pierwszy próg z 2 mln EUR do 500 000 EUR. HR, LV i SE wzięły pod uwagę jedynie wielkość nabywcy i stosują przepisy do wszystkich nabywców, których obrót przekracza 2 mln EUR[14]. FI przyjęła takie samo podejście; jej przepisy nie mają jednak zastosowania, jeżeli obrót dostawcy jest wyższy niż obrót nabywcy, a w każdym razie jeżeli przekracza 350 mln EUR. W DE obowiązują progi określone w dyrektywie, lecz tymczasowo wprowadzono szerszy zakres stosowania w odniesieniu do sprzedaży niektórych produktów spożywczych i rolnych[15], natomiast na LT rozszerzenie dotyczy jedynie przepisów w sprawie opóźnień w płatnościach, które mają zastosowanie do wszystkich nabywców, i jest korzystne dla dostawców, których obrót nie przekracza 350 000 EUR. Z kolei w DK i HU wielkość przedsiębiorstwa ma wpływ tylko na określone zakazy dotyczące stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, podczas gdy wszystkie inne przepisy mają zastosowanie niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa.

3.1.3. Terytorialny zakres stosowania

Większość państw członkowskich postępowała zgodnie z podejściem określonym na podstawie art. 1 ust. 2 dyrektywy, stanowiącym, że jej przepisy mają zastosowanie do transakcji sprzedaży, w których dostawca lub nabywca, lub jeden i drugi, mają siedzibę lub miejsce zamieszkania w UE[16]. Cztery państwa członkowskie wymagają, aby przepisy miały zastosowanie do transakcji sprzedaży, w których dostawca lub nabywca, lub jeden i drugi, mają siedzibę lub miejsce zamieszkania w danym państwie członkowskim (LU, LV, MT i SE), a nie w całej UE.

Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem DE i HU określiły definicje dostawcy i nabywcy niezależnie od tego, gdzie znajduje się ich siedziba lub miejsce zamieszkania, jak przewidziano w art. 2 pkt 2 dyrektywy. W art. 2 pkt 2 przewidziano również możliwość, aby przyjęte przez państwa członkowskie środki transpozycji miały zastosowanie do nabywców będących organami publicznymi, nie tylko w zakresie, w jakim mają siedzibę w UE. Przepisy transponujące przyjęte przez FR, HU i NL nie zawierają żadnych odniesień do siedziby ani miejsca zamieszkania podmiotów.

3.2. Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych (art. 3)

W dyrektywie zawarto wymóg, aby państwa członkowskie zakazały konkretnego zestawu nieuczciwych praktyk, które podzielono na dwie grupy: (i) zakazy jako takie lub zakazy bezwarunkowe („czarna lista”) oraz (ii) zakazy warunkowe („szara lista”), przy czym ta ostatnia zawiera praktyki, 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.

[14] W przypadku LV to ograniczenie nie ma zastosowania do sprzedawców detalicznych produktów niespożywczych.

[15] Do dnia 1 maja 2025 r. niemieckie przepisy transponujące również mają zastosowanie do sprzedaży przetworów mlecznych i produktów mięsnych oraz sprzedaży owoców, warzyw i produktów ogrodnictwa, w tym ziemniaków, przez dostawców, których roczny obrót wynosi do 4 mld EUR w odpowiednim segmencie sprzedaży w DE, pod warunkiem że roczny obrót danego sprzedawcy nie przekracza 20 % całkowitego rocznego obrotu nabywcy.

[16] Przyjęte wyraźnie w BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT i SK.

W określonych przypadkach można uwzględnić wyjątki lub odstępstwa. Postępując zgodnie z nałożonymi wymogami, państwa członkowskie mogą:

- 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".

O ile są one zgodne z zasadami rynku wewnętrznego, wyjątki lub odstępstwa są możliwe w ramach przyjętego w dyrektywie podejścia „minimalnej harmonizacji", zgodnie z którym wprowadza się minimalny wspólny poziom ochrony dla wszystkich państw członkowskich. Spośród 16 państw członkowskich objętych niniejszą analizą pięć dokonało transpozycji dyrektywy bez żadnego z powyższych rozszerzeń: zarówno ich „czarna lista", jak i „szara lista" zawierają praktyki przewidziane w dyrektywie bez żadnych dodatków czy istotnych zmian[17]. W dwóch innych państwach członkowskich (LT i SE) wymienione praktyki w znacznej mierze się pokrywają, ale szereg zakazów zaostrzono względem przepisów dyrektywy.

Z pozostałych dziewięciu państw członkowskich HR i LV zawarły ogólną klauzulę zakazującą nieuczciwych praktyk w świetle ogólnych zasad. DE ustanowiły ogólny zakaz stosowania nieuczciwych praktyk handlowych w celu wykorzystania asymetrycznych stosunków gospodarczych, ale zastosowały ten zakaz również do praktyk wymienionych w dyrektywie. W niektórych państwach wprowadzono ogólne klauzule w obszarze nieuczciwych praktyk handlowych lub prawa konkurencji. Jest tak na przykład w przypadku FR, gdzie kodeks handlowy zawierał już ogólne klauzule mające zastosowanie w danym obszarze.

Wszystkie państwa członkowskie stosują wykazy zakazanych praktyk i większość z nich korzysta z rozróżnienia na „czarną listę" i „szarą listę" praktyk. Jedynie HU przewidziały jeden wykaz praktyk („czarną listę") i wyraźnie zakazały dostawcom uprzednie wyrażanie zgody na wymienione tam praktyki handlowe. W przypadku stosowania „szarej listy" państwa członkowskie nakładają wymogi dotyczące przejrzystości w odniesieniu do rodzaju informacji, jakie należy przekazać dostawcy w celu uzasadnienia stosowania praktyki wymienionej na „szarej liście".

Spośród państw członkowskich stosujących rozróżnienie na „czarną" i „szarą listę" kilka przeniosło co najmniej jedną praktykę z „szarej listy" do „czarnej listy"[18]. Stosunkowo częściej zdarza się dodawanie praktyk do „czarnej listy"[19] i „szarej listy"[20].

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

[18] DE, FR, HR, LV, SK: zwracanie niesprzedanych produktów (DE, FR, LV i SK), pobieranie opłaty za urządzenie lokalu (FR, HR i LV) oraz pobieranie opłaty stanowiącej warunek przechowywania, prezentowania i oferowania sprzedaży produktów (FR i LV).

[19] BG, EL, FR, HR (nawet 18 dodatkowych praktyk), HU, LV i SK.

[20] BG, HR, LV i SK.

W przeciwieństwie do ogólnej zasady określonej w dyrektywie, która ma zastosowanie wyłącznie do praktyk stosowanych przez nabywców wobec dostawców, w SK niektóre praktyki są zakazane dla obu stron (np. handlowe praktyki odwetowe).

HU opierają się na uprzednio przyjętym instrumencie prawnym, w którym nie wprowadzono żadnych szczególnych modyfikacji w związku z transpozycją dyrektywy. Większość praktyk wymienionych w dyrektywie jest objętych przepisami krajowymi, choć są one częściowo inaczej zdefiniowane; niektóre z nich objęte są szerszymi lub bardziej rygorystycznymi zakazami, ale wydaje się, że kilka z nich nie zostało wyraźnie transponowanych w obecnym instrumencie prawnym. Częściowo jest tak w przypadku FR, gdzie tylko niektóre praktyki są wyraźnie regulowane przepisami transponującymi, podczas gdy inne mogą być objęte ogólnymi klauzulami mającymi szersze zastosowanie; wydaje się, że niektóre praktyki nie zostały w wyraźnie uwzględnione w zgłoszonym prawodawstwie.

Dwie praktyki wymienione na „czarnej liście" wymagają szczególnej uwagi, ponieważ państwa członkowskie mogą – w ograniczonym stopniu – wprowadzać pewne zmiany. Chodzi o opóźnienie w płatnościach i anulowanie zamówień.

- **Opóźnienia w płatnościach**: 11 z 16 państw członkowskich wprowadziło rozróżnienie na sprzedaż produktów łatwo psujących się i produktów o długim terminie trwałości, ustanawiając 30-dniowy termin w odniesieniu do tych pierwszych i 60-dniowy termin w odniesieniu do tych drugich, jak przewidziano w dyrektywie[21]. Dla porównania BG i SE wprowadziły jeden 30-dniowy termin zarówno w odniesieniu do sprzedaży produktów łatwo psujących się, jak i produktów o długim terminie trwałości. FI przyjęła to samo podejście, ale wprowadziła możliwość uzgodnienia w umowie dłuższego, 60-dniowego terminu w odniesieniu do produktów o długim terminie trwałości (w przeciwnym razie zastosowanie ma przepis dyspozytywny dotyczący 30-dniowego terminu). HU i SK nie rozróżniają produktów na łatwo psujące się i o długim terminie trwałości; w przypadku tych państw przepisy są zasadniczo bardziej rygorystyczne: zastosowanie ma 15-dniowy termin, licząc od daty prawidłowo wystawionej faktury. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem HU 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 dodała w swoich przepisach transponujących wykaz produktów łatwo psujących się, natomiast LT powołała upoważnioną przez rząd instytucję uprawnioną do zatwierdzania wykazu produktów łatwo psujących się. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem HU uwzględniły odstępstwa przewidziane w art. 3 ust. 1 tiret ostatnie (lub co najmniej niektóre z tych odstępstw[22]) i nie wprowadziły żadnych dodatkowych odstępstw.

- **Anulowanie zamówień z krótkim wyprzedzeniem:** we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem HU i SK wprowadzono minimalny standardowy 30-dniowy okres na anulowanie zamówienia. Cztery z tych państw (DK, FR, IE i SE) zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) powierzyły odpowiedzialnemu ministerstwu (lub rządowi – w przypadku SE) uprawnienia do ustanawiania okresów krótszych niż 30 dni w odniesieniu do konkretnych

[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT i NL.
[22] DE, LT i SK.

sektorów w należycie uzasadnionych przypadkach. We FR wprowadzono dwa krótsze okresy w odniesieniu do sprzedawców hurtowych (24 godziny) oraz świeżych owoców i warzyw (3 dni, chyba że produkty są sprzedawane pod własną marką, wówczas stosuje się okres 6 dni). Węgierskie przepisy mają inną strukturę i zawierają dosłowne odniesienie do zmian, a nie anulowania; nie zawierają one odniesienia do konkretnego okresu wyprzedzenia. W SK wszyscy nabywcy mają zakaz niewywiązywania się z zobowiązań umownych bez prawnego uzasadnienia.

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

3.3.1. Wyznaczenie organów egzekwowania prawa (art. 4)

Wszystkie 16 państw członkowskich poinformowało Komisję, że wyznaczono w nich co najmniej jeden organ odpowiedzialny za egzekwowanie zakazów określonych w art. 3 na szczeblu krajowym („organ egzekwowania prawa"). Dane do kontaktu tych organów i ich strony internetowe są dostępne na specjalnej stronie internetowej Komisji[23].

Choć większość państw członkowskich zdecydowała się wybrać jeden organ, cztery z nich (DE[24], EL, FI i LT[25]) wyznaczyły dwa organy.

Zasadniczo państwa mogą wybrać między organami administracyjnymi a organami wymiaru sprawiedliwości oraz w ramach organów administracyjnych między niezależnymi organami administracyjnymi a organami należącymi do władzy wykonawczej (np. ministerstwa). Spośród niezależnych organów administracyjnych państwa mogą wybrać między organami ds. rynku, konkurencji lub organami sektorowymi.

Wszystkie państwa członkowskie wybrały organy administracyjne. Większość zdecydowała się powierzyć główne uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa niezależnemu organowi administracyjnemu: sześć powierzyło te uprawnienia organowi ochrony konkurencji[26]; cztery – organowi ds. rynku spożywczego[27]; dwa – Ministerstwu Rolnictwa[28]; dwa – organowi odpowiedzialnemu za zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w sektorze rolno-spożywczym[29]; jedno – jednostce rządowej działającej w Ministerstwie Gospodarki i Finansów[30] i jedno – organowi ds. konsumentów i rynków[31].

---

[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] Wyznaczono jeden organ egzekwowania prawa, ale niektóre uprawnienia decyzyjne posiada również organ ochrony konkurencji.

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

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

[27] DE (Urząd Federalny ds. Rolnictwa i Żywności, wyznaczony przez Ministerstwo Federalne), FI (Rzecznik ds. Rynku Spożywczego), HU (Urząd Bezpieczeństwa Łańcucha Żywnościowego, wyznaczony przez rząd) i LT (Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Rynków na Obszarach Wiejskich).

[28] IE i SK.

[29] EL i MT.

[30] FR i DGCCRF (Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, Konsumentów i Kontroli Nadużyć Finansowych).

[31] NL.

W państwach członkowskich, w których wyznaczono drugi organ, tym organem jest organ ochrony konkurencji (w przypadku DE, EL i LT) lub organ ds. żywności (w przypadku FI). Niektóre państwa członkowskie przewidują obowiązki w zakresie współpracy między organami i jednostkami krajowymi, które mogą pomóc w egzekwowaniu odpowiednich przepisów[32]. W niektórych krajowych środkach transpozycji zgodnie z art. 8 wyraźnie określono dodatkowe obowiązki w zakresie współpracy z zagranicznymi organami egzekwowania prawa i Komisją Europejską[33].

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 dostawców skarżącego. Te środki zwykle należy przyjmować na wniosek dostawcy[34], jednak w niektórych krajowych środkach transpozycji przewidziano również inicjatywę organu w tym zakresie[35]. W większości przypadków od skarżącego wymaga się wskazania wszelkich informacji, co do których żąda on zachowania poufności[36]. W niektórych państwach członkowskich instrumenty transpozycyjne obejmują możliwość przerwania postępowania w przypadku, gdy jego kontynuacja spowodowałaby ujawnienie informacji poufnych[37]. Na LT organ egzekwowania prawa może odrzucić wniosek o zachowanie poufności, jeżeli konkretne informacje mają wartość dowodową w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia[38].

3.3.3. Uprawnienia wyznaczonych organów (art. 6)

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

- uprawnienia w zakresie postępowań wyjaśniających i monitorowania[39];
- uprawnienia do wydawania decyzji w przypadku wystąpienia naruszenia zakazów określonych w art. 3[40];

[32] BG, DE, EL, FI, LT i MT.
[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE i SK.
[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL i SK, przy czym przepisy BG stanowią, że tożsamość skarżącego musi zawsze pozostać poufna.
[35] Na przykład HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU i NL.
[37] DE, DK, FI i MT.
[38] W prawodawstwie litewskim jednak wyraźnie odniesiono się do zachowania anonimowości skarżącego.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE i SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL i SE.

- uprawnienia do nakazania nabywcy zaprzestania zakazanej praktyki handlowej[41];

- uprawnienia do nakładania na sprawcę naruszenia grzywny lub wszczynania postępowania w celu nałożenia na sprawcę naruszenia grzywny i innych równie skutecznych sankcji[42] oraz zastosowania środków tymczasowych, zgodnie z przepisami i procedurami krajowymi[43] oraz

- uprawnienia do publikowania wydawanych decyzji[44].

W sześciu państwach członkowskich organ egzekwowania prawa ma również uprawnienia do zatwierdzania zobowiązań podjętych przez podmiot naruszający przepisy[45] lub do wydawania ostrzeżeń[46] bądź zaleceń w przypadku wystąpienia naruszenia[47].

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

Środki egzekwowania prawa obejmują szeroką gamę instrumentów, w tym sankcje, środki zaradcze i zobowiązania.

Najczęściej stosowanymi środkami dostępnymi dla krajowych organów egzekwowania prawa są sankcje finansowe, przewidziane we wszystkich 16 państwach członkowskich. Choć w dyrektywie nie określono minimalnych ani maksymalnych progów sankcji finansowych, niektóre państwa członkowskie wprowadziły takie progi. Określone kwoty minimalne i maksymalne różnią się w zależności od państwa członkowskiego[48]. W niektórych przypadkach kwota maksymalna jest określona na podstawie obrotu strony, która dopuściła się naruszenia[49]; w innych przypadkach oblicza się ją jako wartość procentową jednego z poniższych: (i) ceny zakupu[50]; (ii) opłat nakładanych na dostawcę[51] lub (iii) zysku osiągniętego przez stronę, która dopuściła się naruszenia, z transakcji zrealizowanej z zastosowaniem nieuczciwej praktyki[52]. W 10 państwach członkowskich nie przewidziano minimalnych progów[53], a w 3 nie przewidziano maksymalnego pułapu[54]. Sześć państw członkowskich określa kryteria i czynniki związane

[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE i SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE i SK.
[43] Wyraźnie przewidziane w krajowych środkach transpozycji w następujących państwach: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV i NL.
[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE i SK.
[45] HR i HU.
[46] FI i LV.
[47] EL.
[48] Kwoty minimalne wahają się od 70 EUR (LV) do równowartości około 2 550 EUR (BG); kwoty maksymalne wahają się od 2 329,37 EUR (MT) do 2 mln EUR (FR).
[49] W takich przypadkach wartości procentowe także są różne, od 0,2 % (LV) do 10 % (HU i NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL i SE.
[54] DK, FI i HR.

z ustaleniem kwoty sankcji w określonych okolicznościach, w tym charakter naruszenia, jego czas trwania i zakres, w jakim jego konsekwencje były szkodliwe[55].

Tylko LU i LT wyraźnie uwzględniły zasadę, zgodnie z którą sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Greckie prawodawstwo regulujące uprawnienia organu administracyjnego do określania mających zastosowanie środków odnosi się do proporcjonalności i odstraszania, ale nie do skuteczności, natomiast prawodawstwo fińskie odnosi się do konieczności zachowania racjonalności w określaniu wysokości sankcji finansowych, ale nie odnosi się do pozostałych zasad. FI stosuje także proporcjonalność do środków nakazowych, ale jedynie w odniesieniu do naruszeń tajemnicy przedsiębiorstwa[56].

Oprócz sankcji finansowych przewidziano środki zaradcze.

Jeśli chodzi o nakazy stosowane w celu zakończenia stosowania nieuczciwych praktyk, państwa członkowskie często stosują jakiś rodzaj sankcji w celu powstrzymania od nieprzestrzegania przepisów[57].

Podobnie jak w przypadku nakazów w krajowych przepisach transponujących dyrektywę wprowadzono inne środki:

- „zawiadomienie o zgodności” na mocy prawa irlandzkiego;
- „środki ostrożności” na mocy prawa luksemburskiego;
- środki węgierskie umożliwiające organom administracyjnym zakazanie podmiotom gospodarczym stosowania postanowień standardowej umowy o świadczenie usług, jeśli: (i) nie jest ona wyraźnie sformułowana, (ii) usługa lub wynagrodzenie nie zostały sprecyzowane lub (iii) naliczana opłata nie jest proporcjonalna do kosztów.

Choć środki cywilnoprawne rzadko są wymieniane w krajowych środkach transpozycji, zdarzają się wyjątki. Niektóre państwa członkowskie przewidują unieważnienie warunków umowy[58]; inne przewidują środki restytucyjne[59] lub kompensacyjne[60].

W HR i HU zobowiązania są wyraźnie objęte regulacją. Zatwierdzenie zobowiązania przez organ egzekwowania prawa zwykle wyklucza ustalenie naruszenia i nałożenie sankcji, chyba że strona nie wywiąże się z zobowiązania.

[55] Kryteria są różne: EL, FI, HR, LV, SE i SK.
[56] Informacje na temat francuskiego prawa są obecnie niedostępne.
[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE i SK.
[58] DE, FR i HU.
[59] FI (tylko w przypadku naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa) i IE (zwrot nienależnych opłat).
[60] FI (tylko w przypadku naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa), FR, LV i MT (w przypadku likwidacji szkód przez Trybunał ds. Kontroli Administracyjnej).

3.3.5. Egzekwowanie administracyjne i sądowe oraz alternatywne metody rozwiązywania sporów

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

Niektóre krajowe środki transpozycji w państwach członkowskich wyraźnie odnoszą się do egzekwowania administracyjnego i sądowego. Mówiąc konkretnie, osiem państw członkowskich przewiduje możliwość odwołania się w sądzie od decyzji organów administracyjnych[61]. Ponadto w prawodawstwie fińskim określono, że niektóre uprawnienia (np. do nakładania sankcji) powierza się tylko sądom, podczas gdy inne środki (takie jak nakazy) mogą być przyjmowane zarówno przez organ administracyjny, jak i sądowy. 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.

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

Jeśli chodzi o art. 7 dyrektywy, siedem państw członkowskich przewiduje możliwość skorzystania z alternatywnych metod rozwiązywania sporów[62]. Jednym z tych państw są Niderlandy, które w swoim prawodawstwie przyznały zainteresowanemu ministrowi uprawnienia do wyznaczenia komitetu ds. rozstrzygania sporów, a następnie do „przypisania" danego nabywcy do wyznaczonego komitetu. Decyzja komitetu jest wiążąca dla stron, chyba że którakolwiek ze stron przekaże spór do rozstrzygnięcia przez sąd cywilny w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia decyzji. Zgodnie z prawodawstwem Malty organ egzekwowania prawa może zaprosić strony do udziału w mediacjach dotyczących ilościowego określenia szkód. Nie reguluje się wyraźnie żadnych mechanizmów koordynacji działań w zakresie egzekwowania administracyjnego i sądowego.

Żadne przepisy transponujące nie odnoszą się do kwestii uprawnień eksterytorialnych organów administracyjnych. Niektóre państwa członkowskie określają, że organ egzekwowania prawa posiada wyłączne kompetencje w odniesieniu do praktyk występujących w relacjach między dostawcą a nabywcą, którzy mają siedzibę lub miejsce zamieszkania w państwie członkowskim danego organu[63].

W szczególnym przypadku naruszeń transgranicznych obecnie jedynie niemieckie prawodawstwo transponujące wydaje się regulować formy współpracy z organami administracyjnymi innych państw członkowskich.

[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL i SE.
[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT i NL.
[63] DE.

4. WNIOSKI

Większość z 16 państw członkowskich poddanych analizie w kontekście niniejszego sprawozdania podjęło działania mające na celu terminową transpozycję dyrektywy. Znaczna większość tych państw członkowskich zapewniła wyższy poziom ochrony niż minimalny poziom ustanowiony w dyrektywie. Bardziej rygorystyczne przepisy są zasadniczo zgodne z dyrektywą, pod warunkiem że są zgodne z zasadami rynku wewnętrznego UE. Państwa członkowskie ogólnie przyjmują podejście sektorowe do tego prawodawstwa i stosują odpowiednie przepisy w łańcuchu rolno-spożywczym. Ponad połowa państw członkowskich poddanych analizie w niniejszym sprawozdaniu albo odchodzi od kategorii obrotu zdefiniowanych w dyrektywie, albo wręcz stosuje przepisy niezależnie od obrotu zainteresowanych podmiotów. Większość państw członkowskich rozszerzyła zawarty w dyrektywie wykaz nieuczciwych praktyk handlowych, dodając zakazy lub zaostrzając zakazy wskazane w dyrektywie. Z kolei te (nieliczne) państwa członkowskie, w których przed transpozycją dyrektywy nie było odpowiednich przepisów, zasadniczo dostosowały swoje prawodawstwo do zakresu dyrektywy. Choć w większości przypadków wybory w zakresie transpozycji dokonywane przez państwa członkowskie wydają się identyczne lub równoważne z przepisami ustanowionymi w dyrektywie, występują pewne rozbieżności. Zostaną one poddane dalszej analizie.

Jeśli chodzi o organy, którym powierzono zadanie egzekwowania przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych, państwa członkowskie skoncentrowały się na roli organów administracyjnych, natomiast egzekwowanie sądowe przewidziano tylko w ograniczonym zakresie. Ogólnie rzecz biorąc, nie przewidziano znacznej albo żadnej koordynacji między administracyjnymi i sądowymi organami egzekwowania prawa. Choć państwa członkowskie przewidują możliwość składania przez organizacje producentów skarg zbiorowych, inne mechanizmy zbiorowego dochodzenia roszczeń pozostają w znacznym stopniu niewykorzystane. Sporadycznie występują odniesienia do alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Jeśli chodzi o środki egzekwowania prawa, największy nacisk kładzie się na sankcje finansowe i nakazy sądowe, przy czym niektóre państwa członkowskie wprowadzają możliwość podjęcia zobowiązań przez strony. Szereg państw członkowskich planuje także stosowanie środków cywilnoprawnych. Specyfikacje dotyczące skuteczności, proporcjonalności i odstraszającego charakteru kar i innych sankcji są bardzo ograniczone.

Pełniejszy obraz sytuacji będzie można uzyskać, kiedy wszystkie państwa członkowskie zakończą proces transpozycji[64]. Pierwsza ocena dyrektywy na szczeblu UE i sprawozdanie dotyczące najważniejszych ustaleń tej oceny zostaną zaprezentowane do dnia 1 listopada 2025 r.

[64] Dalsze informacje zostaną udostępnione pod adresem: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_en