ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 27.10.2021 г.
COM(2021) 652 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно транспонирането и прилагането на Директива (ЕС) 2019/633 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 година относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти

Съдържание

1. Въведение ... 3
1.1. Контекст и цели на директивата ... 3
1.2. Цел и обхват на настоящия доклад ... 4
1.3. Процес на транспониране ... 4
2. Общ преглед ... 4
3. Специфични въпроси при анализа ... 5
3.1. Приложно поле и основни определения (членове 1 и 2) ... 5
3.1.1. Оператори по веригата и отношения във връзка с доставките ... 6
3.1.2. Приложно поле и размер на предприятието ... 6
3.1.3. Териториален обхват на приложение ... 7
3.2. Забрана на НТП (член 3) ... 7
3.3. Механизми за правоприлагане (членове 4—8) ... 10
3.3.1. Определяне на правоприлагащи органи (член 4) ... 10
3.3.2. Подаване на жалби и поверителност (член 5) ... 11
3.3.3. Правомощия на определените органи (член 6) ... 11
3.3.4. Мерки за правоприлагане и санкции (член 6) ... 12
3.3.5. Административно или съдебно правоприлагане и алтернативно разрешаване на спорове 13
4. Заключения ... 14

Съкращения на имената на държавите членки:

Белгия	BE
България	BG
Чехия	CZ
Дания	DK
Германия	DE
Естония	EE
Ирландия	IE
Гърция	EL
Испания	ES
Франция	FR
Хърватия	HR
Италия	IT
Кипър	CY
Латвия	LV
Литва	LT
Люксембург	LU
Унгария	HU
Малта	MT
Нидерландия	NL
Австрия	AT
Полша	PL
Португалия	PT
Румъния	RO
Словения	SI
Словакия	SK
Финландия	FI
Швеция	SE

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Контекст и цели на директивата

След продължителни преговори[1] на 17 април 2019 г. Европейският парламент и Съветът приеха Директива (ЕС) 2019/633 относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопанските субекти във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти (наричана по-нататък „Директивата“). Директивата беше въведена съгласно член 43 от Договора за функционирането на Европейския съюз, с цел да бъде забранен списък с нелоялни търговски практики (НТП) — свързани най-вече със значителни дисбаланси в преговорните позиции между доставчици и купувачи — които се отклоняват грубо от етичното търговско поведение[2].

В директивата се отчита отрицателното въздействие на НТП върху земеделските стопани — както като преки жертви на тези практики, така и като косвени жертви на каскадните им ефекти, когато те се проявяват на последващите етапи по веригата[3]. Въпреки че повечето държави членки (ДЧ) имаха прието национално законодателство или насърчаваха различни форми на правила за частния сектор много преди директивата, фрагментарността на тази правна рамка подчерта потенциалната полза от приемането на правила на равнището на ЕС[4].

Директивата е задължителна за всички 27 ДЧ. В нея се предвижда минимално равнище на хармонизация посредством определянето на списък на забранени НТП в отношенията между купувачите и доставчиците във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти. В нея също така се определят минимални правила относно приложното ѝ поле и основните определения, както и прилагането на тези забрани и координацията между правоприлагащите органи на различните ДЧ. ДЧ могат да приемат или запазят национални правила, които обхващат и други НТП, освен посочените в

[1] Вж. Форум на високо равнище за подобряване на функционирането на веригата на доставки на храни (2011 г.), ръководен от Европейската комисия, който одобри набор от принципи за добри практики във вертикалните отношения по веригата за доставки на храни, приети от организации, представляващи мнозинството оператори във веригата за доставки на храни. Това доведе до стартирането през 2013 г. на Инициативата за веригата за доставки. По-долу са изброени някои скорошни интервенции: от страна на Европейския парламент: Резолюция от 7 юни 2016 г. относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни; от страна на Съвета: Заключения от 12 декември 2016 г. относно утвърждаването на мястото на земеделските стопани във веригата за доставка на храни и борбата с нелоялните търговски практики; от страна на Комисията: Съобщение на Комисията от 28 октомври 2009 г. относно подобряване на функционирането на веригата на предлагането на храни в Европа; Съобщение на Комисията от 15 юли 2014 г. относно борбата с нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия; и Доклад на Комисията от 29 януари 2016 г. относно нелоялните търговски практики във веригата за доставки на храни между предприятия.

[2] Предложение за Директива относно нелоялните търговски практики в отношенията между стопански субекти по веригата за доставка на храни, Брюксел, 12.4.2018 г., COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), параграф 2.

[3] Вж. Директивата, съображение (7).

[4] Вж. Директивата, съображение (8). Вж. също Cafaggi, F. и Iamiceli, P., Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain (JRC112654).

директивата, при условие че тези национални правила са съвместими с правилата за функционирането на вътрешния пазар.

1.2. Цел и обхват на настоящия доклад

В член 13 от директивата се предвижда, че до 1 май 2021 г. ДЧ трябва да приемат и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за спазването на тази директива. Те трябва незабавно да информират Комисията за тези мерки и да започнат да ги прилагат не по-късно от 1 ноември 2021 г.

В настоящия доклад се отчита актуалното състояние на транспонирането на директивата от 27-те ДЧ (член 12, параграф 4), като се вземат предвид всички нотификации, получени от Комисията до 31 юли 2021 г. В доклада обаче не се дава оценка на мерките за транспониране.

1.3. Процес на транспониране

През двете години от приемането на директивата през април 2019 г. до изтичането на крайния срок за транспониране през май 2021 г. Комисията съпровождаше плътно ДЧ в съответните техни действия в процеса на транспониране. Комисията организира четири специални срещи за обсъждане на запитвания от ДЧ относно изпълнението, отговори на около 50 отделни писмени запитвания относно изпълнението и ги сподели с другите ДЧ посредством създаден за целта уебсайт. Освен това бяха проведени редица двустранни срещи и обмен на информация, а малко след крайния срок за транспониране се състоя допълнителна среща с ДЧ за преглед на транспонирането и актуалното състояние.

В съответствие с член 8, параграф 3 Комисията създаде публичен уебсайт[5], който съдържа данни за връзка с определените национални правоприлагащи органи и връзки към съответните им уебсайтове. Освен това Комисията създаде непубличен уебсайт, за да даде възможност за обмен на информация между правоприлагащите органи и Комисията.

2. ОБЩ ПРЕГЛЕД

Съгласно член 13 от директивата държавите членки трябваше да я транспонират в националното си законодателство до 1 май 2021 г.

До 31 юли 2021 г. 15 от 27-те ДЧ уведомиха Комисията за своите национални мерки за транспониране, с които директивата е била транспонирана напълно (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE и SK)[6]. Въпреки че FR уведоми Комисията, че към тази дата директивата е била транспонирана само частично, тя също е включена в анализа в

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

[6] До 1 май 2021 г. 4 от 27-те ДЧ заявиха, че са приключили транспонирането на директивата (BG, DK, EL и NL), а други 4 заявиха, че са я транспонирали частично (EE, FR, FI и LV). До 31 юли EE е предоставила само таблица на съответствието.

настоящия доклад. Настоящият доклад е съсредоточен върху транспонирането от тези 16 ДЧ; поради това препратките към „ДЧ“ по-нататък се отнасят до тези 16 ДЧ.

На 23 юли 2021 г. с официални уведомителни писма Комисията започна производство за установяване на нарушение срещу 12 ДЧ[7], които не са уведомили за пълно транспониране[8]. .

Осем ДЧ са транспонирали директивата чрез въвеждане на ново и отделно законодателство[9]. С изключение на IE, тези ДЧ преди това не са имали национални правила относно НТП. Останалите осем ДЧ са я транспонирали, като са използвали вече съществуващо законодателство, което са изменили или включили в по-обхватен нормативен акт.

Дванадесет от шестнадесетте ДЧ официално са квалифицирали мярката за транспониране като законодателство относно НТП, без да се позовават (в рамките на тази официална квалификация) на пазарното или на конкурентното право[10]. FI официално е квалифицирала нормативния акт като Закон за пазара (предвиждащ допълнителни правила за регулиране на пазара, като например такива за споразумения по реда на Регламент (ЕС) № 1308/2013[11]). България е добавила нова глава (относно НТП във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти) в своя Закон за защита на конкуренцията. FR е допълнила разпоредби на Търговския кодекс, а DE е добавила нов раздел в Закона за структурата на селскостопанския пазар (понастоящем известен като „Закон за укрепване на селскостопанските организации и веригите за доставки“). С изключение на LV, чиито разпоредби включват и забрани, приложими към търговците на дребно с нехранителни продукти, и FR, чието транспониране се основава отчасти на съществували преди това разпоредби с общо приложение (в противовес на хранително-вкусовия сектор), всички други ДЧ са приели секторно законодателство, което се прилага единствено към хранително-вкусовия сектор.

3. СПЕЦИФИЧНИ ВЪПРОСИ ПРИ АНАЛИЗА

3.1. Приложно поле и основни определения (членове 1 и 2)

Три аспекта са от особено значение при разглеждането на приложното поле:

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

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

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL и SE. Литовският акт обаче частично се припокрива със съществуващ нормативен акт, а именно със Закона за забрана на нелоялните практики на търговците на дребно от 22 декември 2009 г., № XI-626, който се прилага по отношение на търговци на дребно със значителна пазарна сила и който в случай на противоречие има предимство пред акта за транспониране. В Швеция, преди транспонирането, на НТП се е противодействало само чрез прилагане на нормите за защита на потребителите и към отношенията между предприятия.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE и SK; SK официално е квалифицирала този законодателен акт като отнасящ се до неравноправните условия на договорите, като фактически понятието неравноправни условия включва или обхваща нелоялните практики.

[11] ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 671.

- видът на обхванатите оператори във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти и видът на засегнатите от законодателните мерки отношения;

- приложимостта на размера на предприятието като основа на приложното поле;

- териториалният обхват за прилагане на мерките за изпълнение.

3.1.1. Оператори по веригата и отношения във връзка с доставките

14 ДЧ са определили приложното поле на мярката за изпълнение, като са взели предвид отношенията между доставчиците и купувачите на селскостопански и хранителни продукти, така както са дефинирани в директивата[12]. Такива отношения могат да възникнат на всеки етап от веригата за доставки и да включват всякакъв вид купувачи на селскостопански и хранителни продукти, независимо дали са преработватели, или търговци на дребно.

В един случай (HU) приложното поле на законодателството, за което е получено уведомление, изглежда, е ограничено до търговци, които „действат като препродавачи на селскостопански и хранителни продукти, закупени от доставчици пряко или непряко в рамките на доходоносна стопанска дейност в непроменен вид и *без преработка*“ (курсивът е добавен). Поради това онези купувачи на селскостопански продукти, които преработват продуктите преди препродажбата им, са изключени от приложното поле.

LV е разширила обхвата, за да включи отношенията между доставчици и търговци на дребно (само) на нехранителни продукти; по отношение на търговците на дребно се прилага отделен списък с нелоялни практики.

Нито една ДЧ не е разширила изрично приложното поле до други видове отношения във връзка с доставките, като тези, които се отнасят предимно до доставката на физически суровини, които не са селскостопански и хранителни продукти съгласно директивата (например торове)[13], или услуги извън обхванатите от директивата (например цифрови услуги).

3.1.2. Приложно поле и размер на предприятието

С изключение на FR и SK, всички ДЧ се позовават в някаква степен на размера на предприятието като критерий за ограничаване на приложното поле на приетото законодателство или на части от него. Пет от тях обаче (BG, IE, LU, MT и NL) са възприели подхода, заложен в директивата, при който се вземат предвид отношенията между доставчици, чийто годишен оборот е по-нисък от даден праг, и купувачи, чийто годишен

[12] От тях LT е изключила от определението за купувач кооперациите или малките общности и техните членове,
докато SK е включила в определението за купувач и доставчик юридически лица, които не са предприемачи.

[13] Едно изключение се отнася до френска мярка относно разпоредбите за просрочените плащания, като различните от предвидените за селскостопански и хранителни продукти условия се прилагат също и за продажбата на оборудване и машини, използвани в селското стопанство.

оборот е по-висок от същия праг. Останалите девет ДЧ са разширили в различна степен приложното поле.

EL е намалила първия праг от 2 милиона евро на 500 000 евро. HR, LV и SE са взели предвид само размера на купувача, като прилагат законодателството за всички купувачи, чийто оборот надхвърля 2 милиона евро[14]. FI е възприела същия подход; нейното законодателство обаче не се прилага, ако оборотът на доставчика надхвърля този на купувача, както и във всички случаи, ако надвишава 350 милиона евро. В DE се прилагат праговете на директивата, но временно е въведено по-широко приложение за продажбите на някои хранителни и селскостопански продукти[15], докато в LT по-широкият обхват се отнася само до разпоредбите за просрочените плащания, като се прилага за всички купувачи и е в полза за доставчиците, чийто оборот не надвишава 350 000 евро. И обратното, в DK и HU размерът на предприятието влияе само върху някои забрани на НТП, докато всички останали правила се прилагат независимо от размера на предприятието.

3.1.3. Териториален обхват на приложение

Повечето ДЧ са следвали подхода, предвиден в член 1, параграф 2 от директивата, като са предвидили, че правилата се прилагат за сделки за продажба, при които доставчикът или купувачът (или и двамата) са установени в ЕС[16]. Четири ДЧ изискват прилагане на правилата към сделки за продажба, при които доставчикът или купувачът (или и двамата) са установени в съответната ДЧ (LU, LV, MT и SE), а не в целия ЕС.

С изключение на DE и HU, всички ДЧ са приели определения за доставчик и купувач, независимо от мястото им на установяване, както е предвидено в член 2, параграф 2 от директивата. В член 2, параграф 2 се предвижда също така мерките за транспониране на държавите членки да се прилагат за купувачи, които са публични органи, само доколкото те са установени в ЕС. Законодателството за транспониране на FR, HU и NL не съдържа никакви препратки към мястото на установяване на операторите.

3.2. Забрана на НТП (член 3)

С директивата се изисква ДЧ да забранят определен набор от нелоялни практики, които са разпределени в две групи: (i) забрани сами по себе си (per se) или безусловни забрани („черен списък“) и (ii) условни забрани („сив списък“), като последният списък включва практики, които са забранени, освен ако не са предварително договорени с ясни и недвусмислени условия в договора за доставка или в последващо споразумение между доставчика и купувача (член 3, параграф 2). Всяка практика е конкретно определена в директивата. В конкретни случаи могат да бъдат включени изключения или дерогации. Спазвайки определените изисквания, ДЧ могат да:

[14] В случая на LV това ограничение не се прилага за търговците на дребно с нехранителни стоки.

[15] До 1 май 2025 г. германските разпоредби за транспониране се прилагат и към продажбата на мляко и месни продукти и на плодове, зеленчуци и градинарски продукти, включително картофи, от доставчици, които имат годишен оборот до 4 милиарда евро в съответния сегмент на продажбите в DE, при условие че общият годишен оборот на доставчика не надвишава 20 % от общия годишен оборот на купувача.

[16] Изрично прието в BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT и SK.

- използват общи формулировки за разширяване на обхвата на забраните върху практики, които не са изрично изброени;

- добавят други практики към списъците;

- разширят обхвата на изброените забрани или да ги направят по-строги;

- прехвърлят практики от „сивия списък“ в „черния списък“.

Доколкото отговарят на правилата на вътрешния пазар, изключенията или дерогациите са възможни съгласно подхода на „минимална хармонизация“, следван от директивата, който въвежда минимално общо равнище на защита за всички ДЧ. От разгледаните тук 16 ДЧ пет са транспонирали директивата без да разширят обхвата по някой от горепосочените начини: както „черният“, така и „сивият списък“ са тези, предвидени в директивата, без никакви допълнения или съответни промени[17]. В две други ДЧ (LT и SE) списъците в голяма степен съвпадат, но няколко забрани са по-строги от тези в директивата.

От останалите девет ДЧ HR и LV са включили обща разпоредба, забраняваща нелоялните практики с оглед на общите принципи. DE е предвидила обща забрана за използване на НТП за извличане на изгода от асиметрични икономически отношения, но е приложила тази забрана и към практиките, изброени в директивата. В някои държави са налице общи разпоредби в областта на нелоялните търговски практики или на конкурентното право. Такъв е случаят например с FR, чийто Търговски кодекс вече е съдържал общи разпоредби, приложими в съответната област.

Всички ДЧ са използвали списъци със забранени практики, като повечето от тях са следвали разграничението между „черни“ и „сиви“ практики. Само HU предвижда единствен („черен“) списък и изрично забранява на доставчика да дава действително предварително съгласие за обхванатите търговски практики. При използването на „сиви списъци“ ДЧ налагат изисквания за прозрачност по отношение на вида информация, която трябва да се предостави на доставчика, за да се обоснове „сивата практика“.

Макар да разграничават „черния“ от „сивия“ списък, няколко ДЧ са прехвърлили една или повече практики от „сивия списък“ в „черния списък“[18]. Сравнително по-често срещано е добавянето на практики към „черния“[19] и към „сивия“[20] списък.

За разлика от общия принцип на директивата, който се прилага само за практики, упражнявани от купувачи спрямо доставчици, в SK някои от практиките са забранени и за двете страни по договора (напр. ответни търговски действия).

HU се позовава на приет в миналото нормативен акт, без да са направени каквито и да било конкретни промени в хода на транспонирането на директивата. Обхванати са повечето

[17] DK, IE, LU, MT и NL.
[18] DE, FR, HR, LV, SK: Връщане на непродадени продукти (DE, FR, LV и SK), такси за оборудване на помещения (FR, HR и LV) и такси за складиране, излагане и включване в продуктовата гама (FR и LV).
[19] BG, EL, FR, HR (до 18 добавени практики), HU, LV и SK.
[20] BG, HR, LV и SK.

практики, включени в директивата, макар отчасти да са дефинирани по различен начин; някои от тях са обхванати от по-широки или по-строги забрани, но няколко, изглежда, не са ясно транспонирани в действащия нормативен акт. Това отчасти се отнася и за FR, където само някои практики са изрично регламентирани от транспониращото законодателство, докато други могат да бъдат обхванати от общи разпоредби с по-широко приложение; няколко практики, изглежда, не са конкретно разгледани в законодателството, за което е съобщено.

Две практики, включени в „черния списък“, заслужават специално внимание, тъй като ДЧ имат възможност да се отклоняват в рамките на определени граници: забавянето на плащанията и анулирането на поръчки.

- **Забавяне на плащанията**: Разграничение между продажби на нетрайни и на трайни продукти са направили 11 от 16 ДЧ, като те са определили 30-дневен срок за първите и 60-дневен срок за вторите, както е предвидено в директивата[21]. За разлика от тях, BG и SE са въвели единен 30-дневен срок за продажбите както на нетрайни, така и на трайни продукти. FI е следвала същия подход, но е дала възможност за нетрайни продукти в договора да бъде уговорен по-дълъг 60-дневен срок (в противен случай по подразбиране се прилага правилото за 30-дневен срок). Нито HU, нито SK правят разграничение между нетрайни и трайни продукти; в тези случаи правилото обикновено е по-строго: прилага се 15-дневен срок, считано от датата на правилно издадената фактура. С изключение на HU и SK, всички ДЧ са включили в своето законодателство за транспониране определението за нетрайни продукти, дадено в директивата. FR има различни определения за „нетрайни“ и „много нетрайни“ продукти. HR е добавила в своето законодателство за транспониране списък с нетрайни продукти, докато LT е предоставила на институция, овластена от правителството, правото да одобрява списък с нетрайни продукти. Всички ДЧ, с изключение на HU, са включили дерогациите, предвидени в член 3, параграф 1, последно тире (или поне някои от тях[22]), като не са въведени допълнителни дерогации.

- **Анулиране на поръчки с кратко предизвестие:** Всички ДЧ, с изключение на HU и SK, включват 30-дневния срок като минимален стандарт за анулиране. В съответствие с член 3, параграф 1, буква б) четири от тях (DK, FR, IE и SE) оправомощават отговорното министерство (или правителството, в случая на SE) в надлежно обосновани случаи за конкретни сектори да определя срокове, които са по-кратки от 30 дни. FR е въвела два по-кратки срока за търговците на едро (24 часа) и за пресните плодове и зеленчуци (3 дни, освен ако продуктите се продават под собствена марка, в който случай срокът е 6 дни). Унгарската разпоредба има различна структура, като буквално се отнася за промени, а не за анулиране; не се посочва конкретен срок на предизвестие. В SK на всички купувачи се забранява да не изпълняват договорни задължения без правна обосновка.

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

3.3. Механизми за правоприлагане (членове 4—8)

3.3.1. Определяне на правоприлагащи органи (член 4)

Всички 16 ДЧ информираха Комисията, че са определили един или повече органи на национално равнище за прилагане на забраните, предвидени в член 3 („правоприлагащ орган“). Данните за връзка и уебсайтовете на тези органи са достъпни на специалния уебсайт на Комисията[23].

Макар че повечето ДЧ са избрали един орган, четири ДЧ (DE[24], EL, FI и LT[25]) са определили два органа.

Най-общо изборът е между административни и съдебни органи, а в рамките на административните органи — между независими административни органи и такива, които са част от изпълнителната власт (т.е. министерства). Сред независимите административни органи има възможност за избор между пазарни органи, органи за защита на конкуренцията и секторни органи.

Всички ДЧ са избрали административни органи. Повечето от тях са избрали да възложат основните правомощия за правоприлагане на независим административен орган: шест — на орган за защита на конкуренцията[26]; четири — на орган по въпросите на пазара на хранителни продукти[27]; две — на своето Министерство на земеделието[28]; две — на орган, отговарящ за борбата с нелоялните търговски практики в хранително-вкусовия сектор[29]; една — на правителствен орган в рамките на Министерството на икономиката и финансите[30]; и една — на орган за защита на потребителите и пазарите[31].

В ДЧ, в които е определен втори орган, това е органът по защита на конкуренцията (за DE, EL и LT) или органът по въпросите на пазара на хранителни продукти (за FI). Някои ДЧ предвиждат задължение за сътрудничество между националните органи и органи, които могат да помогнат за прилагането на съответното законодателство[32]. Допълнителни задължения за сътрудничество с чуждестранни правоприлагащи органи и с Европейската

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

[24] Определен е един правоприлагащ орган, но някои от решенията му ще бъдат споделени с органа за защита на конкуренцията.

[25] Вторият правоприлагащ орган е компетентен само по отношение на практики, в които участват търговци на дребно със значителна пазарна сила.

[26] BG, DK, HR, LU, LV и SE.

[27] DE (Федерална служба за земеделие и храни, определена от федералното министерство), FI (Омбудсман по въпросите на пазара на храни), HU (Служба за безопасност по веригата за доставки на храни, определена от правителството) и LT (Агенция за развитие на бизнеса и пазарите в селските райони).

[28] IE и SK.

[29] EL и MT.

[30] FR и DGCCRF (Генерална дирекция по въпросите на конкуренцията, потреблението и борбата с измамите).

[31] NL.

[32] BG, DE, EL, FI, LT и MT.

комисия са изрично предвидени в някои национални мерки за транспониране в съответствие с член 8[33].

3.3.2. Подаване на жалби и поверителност (член 5)

Съгласно всички инструменти за транспониране, за които е съобщено на Комисията, не само отделните доставчици, но и организациите на производители или други организации на доставчици и асоциации на такива организации имат право да подадат жалба до определения правоприлагащ орган.

В мнозинството от актовете за транспониране на държавите членки се предвиждат предпазни мерки за запазване на поверителност относно самоличността на жалбоподателя, чието разкриване би могло да навреди на неговите интереси или на интересите на неговите членове или доставчици. Обикновено тези предпазни мерки следва да се предприемат по искане на доставчика[34]; в някои национални мерки за транспониране обаче в това отношение се допуска и инициатива на органа[35]. В повечето случаи от жалбоподателя се изисква да посочи всяка информация, за която изисква поверителност[36]. В някои ДЧ актовете за транспониране включват възможност за прекратяване на производството, ако то би довело до разкриване на поверителна информация[37]. В LT правоприлагащият орган може да отхвърли искане за поверителност, ако конкретната информация има доказателствена стойност за установяване на нарушението[38].

3.3.3. Правомощия на определените органи (член 6)

Повечето ДЧ предоставят на определените органи правомощията, предвидени в член 6, а именно:

- правомощия за разследване и наблюдение[39];
- правомощието да вземат решения, когато е извършено нарушение на забраните, установени в член 3[40];
- правомощието да изискат от купувача да прекрати забранената търговска практика[41];
- правомощието да налагат или да образуват производства за налагане на глоби и други равностойни по ефективност санкции[42], както и временни мерки спрямо

[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE и SK.
[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL и SK. От тях в законодателството на BG е посочено, че самоличността на жалбоподателя винаги трябва да остане поверителна.
[35] напр. HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU и NL.
[37] DE, DK, FI и MT.
[38] Анонимните жалби обаче са изрично уредени в литовското законодателство.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE и SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL и SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE и SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE и SK.

извършителя на нарушението в съответствие с националните правила и процедури[43] и

- правомощието да публикуват взетите решения[44].

В шест ДЧ правоприлагащият орган има също така правомощието да одобрява поети от нарушителя задължения[45] или да отправя предупреждения[46] или препоръки, ако е извършено нарушение[47].

3.3.4. Мерки за правоприлагане и санкции (член 6)

Мерките за правоприлагане обхващат голям набор от инструменти, включващи санкции, средства за правна защита и поемане на задължения.

Най-често срещаните мерки, с които националните правоприлагащи органи разполагат, са финансовите санкции, каквито са предвидени във всички 16 ДЧ. Макар в директивата да не се предвиждат минимални и максимални прагове за финансовите санкции, някои ДЧ определят такива. Когато такива са предвидени, минималните и максималните стойности се различават в отделните ДЧ[48]. В някои случаи максималната стойност се определя въз основа на оборота на извършилото нарушението лице[49]; в други случаи тя се изчислява като процент от едно от следните: (i) покупната цена[50]; (ii) таксите, наложени на доставчика[51]; или (iii) печалбата на извършилото нарушението лице, реализирана от сделката, засегната от нелоялната практика[52]. 10 ДЧ не определят минимални прагове[53], а 3 не определят максимален таван[54]. Шест ДЧ посочват критериите и факторите, участващи при определянето на размера на санкцията при конкретни обстоятелства, включително естеството на нарушението, неговата продължителност и степента, в която последиците са причинили вреди[55].

Само LU и LT са включили изрично принципа, съгласно който санкциите трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

В уредбата на правомощията на административния орган да определя приложимите мерки гръцкото законодателство се позовава на пропорционалността и възпиращия ефект, но не и на ефективността, докато финландското законодателство се позовава на необходимостта от

[43] Специално предвидени в националните мерки за транспониране в: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV и NL.
[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE и SK.
[45] HR и HU.
[46] FI и LV.
[47] EL.
[48] Минималните суми варират от 70 евро (LV) до равностойността на около 2550 евро (BG); максималните суми са в интервала от 2329,37 евро (MT) до 2 млн. евро (FR).
[49] В тези случаи процентите също се различават, като варират от 0,2 % (LV) до 10 % (HU и NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL и SE.
[54] DK, FI и HR.
[55] Критериите са различни: EL, FI, HR, LV, SE и SK.

разумност при определянето на финансовите санкции, но не и на другите принципи. FI също така прилага принципа на пропорционалност по отношение на мерките за преустановяване на нарушения, но само при нарушения на търговската тайна[56].

В допълнение към финансовите санкции съществуват и средства за правна защита.

По отношение на мерките за преустановяване на нарушения, използвани за прекратяване на нелоялна практика, ДЧ често прилагат някакъв вид санкция за възпиране на неспазването на разпоредбите[57].

Подобно на мерките за преустановяване на нарушения, в националните законодателства за транспониране на директивата са въведени и други мерки:

- „известия във връзка със спазването на изискванията“ съгласно ирландското законодателство;

- „охранителни мерки“ съгласно люксембургското законодателство;

- унгарските мерки, които позволяват на административния орган да забрани на търговеца да прилага разпоредбите на стандартното споразумение за услуги, ако i) то не е ясно формулирано, ii) услугата или възнаграждението не са определени или iii) начислената такса не е пропорционална на разходите.

Макар че в актовете за транспониране рядко се споменават гражданскоправни средства за защита, налице са някои изключения. В някои ДЧ е предвидено, че условия на договора могат да бъдат обявени за нищожни[58]; други предвиждат мерки за обезщетяване при неоснователно обогатяване[59] или претърпени вреди[60].

Поемането на задължения е ясно регламентирано в HR и HU. Одобряването им от правоприлагащия орган обичайно изключва установяването на нарушение и налагането на санкция, освен ако поетото задължение не е изпълнено.

3.3.5. Административно или съдебно правоприлагане и алтернативно разрешаване на спорове

Повечето горепосочени мерки и механизми за правоприлагане могат да се смятат за правоприлагане по административен ред.

В актовете за транспониране на някои държави членки изрично се разглежда правоприлагането както по административен, така по съдебен ред. По-конкретно осем държави членки предвиждат възможност решенията на административните органи да бъдат

[56] Понастоящем няма информация за френското законодателство.
[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE и SK.
[58] DE, FR и HU.
[59] FI (само в случай на нарушаване на търговска тайна) и IE (възстановяване на недължимо платени такси).
[60] FI (само в случай на нарушаване на търговска тайна), FR, LV и MT (когато неустойката е определена от Трибунала за административен контрол).

обжалвани пред съд[61]. Освен това във финландското законодателство се предвижда, че някои правомощия (например налагането на санкции) се предоставят само на съда, докато други мерки (като мерките за преустановяване на нарушения) могат да се приемат както от административния, така и от съдебния орган. В българското законодателство се предвижда, че наличието на институция, която отговаря за конкретни производства съгласно законодателството за транспониране, не трябва да бъде пречка страна по договор за доставка да защити правата си по друг установен ред, като косвено се признава ролята на други правоприлагащи органи, включително съдилищата. Латвийското законодателство предвижда, че паралелно със Съвета за защита на конкуренцията, по реда, предвиден в Закона за гражданския процес, съдът също може да установи дали е налице нарушение на закона за транспониране.

Тези ДЧ явно използват система от паралелни средства за правна защита, без обаче да предвиждат конкретни правила за координация между административните и съдебните органи.

По отношение на член 7 от директивата седем ДЧ предвиждат възможност да се прибегне до алтернативни механизми за разрешаване на спорове62. От тях в нидерландското законодателство на съответния министър се предоставя правото да определи комитет за разрешаване на спорове, а впоследствие да „присъедини“ купувач към определения комитет. Решението на комитета е обвързващо за страните, освен ако някоя от тях не отнесе спора до гражданския съд в тримесечен срок от приемането му. Съгласно малтийското законодателство правоприлагащият орган може да покани страните да участват в процедура по медиация, която да определи размера на вредите. Няма изрично регламентирани механизми за координация между правоприлагането по административен и по съдебен ред.

В нито един от законодателните актове за транспониране не е разгледан въпросът за извънтериториалните правомощия на административните органи. Някои ДЧ посочват, че правоприлагащият орган е компетентен само по отношение на практики, възникващи при отношения, при които доставчикът, купувачът или и двамата са установени в ДЧ на органа[63].

В конкретния случай на презграничните нарушения понастоящем само Германското законодателство за транспониране урежда форми на сътрудничество с административните органи на други ДЧ.

4. Заключения

Повечето от 16-те ДЧ, анализирани в контекста на настоящия доклад, са положили усилия да транспонират директивата своевременно. Голяма част от тези ДЧ са надхвърлили минималното ниво на защита, установено в директивата. По-строгите правила по принцип са съвместими с директивата, при условие че са съобразени с правилата на вътрешния пазар на ЕС. Като цяло ДЧ следват секторния подход в това законодателство и прилагат разпоредбите във веригата за доставки на селскостопански и хранителни продукти. Повече

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

от половината от ДЧ, анализирани в настоящия доклад, или се отклоняват от категориите за оборот, така както са определени в директивата, или дори прилагат правилата независимо от оборота на съответните оператори. Повечето ДЧ са разширили списъка на НТП от директивата, като са добавили забрани или са направили забраните по директивата по-строги. За разлика от тях (няколкото) ДЧ, които не са имали такова законодателство преди транспонирането на директивата, като цяло са се съобразили с обхвата на директивата. Макар в повечето случаи избраните от държавите членки решения при транспонирането да изглеждат идентични с правилата, определени в директивата, или равностойни на тези правила, съществуват някои различия. Те ще бъдат анализирани допълнително.

По отношение на органите, на които е възложено прилагането на правилата относно НТП, ДЧ са се съсредоточили върху ролята на административните органи, докато съдебното правоприлагане е предвидено само в ограничена степен. Като цяло координацията между административните и съдебните правоприлагащи органи е слаба или изобщо не е предвидена. Макар ДЧ да дават възможност организации на производителите да подават колективни жалби, другите механизми за колективна защита остават в голяма степен неизследвани. Понякога има препратки към алтернативни механизми за разрешаване на спорове.

По отношение на мерките, които се прилагат, основният акцент е поставен върху финансовите санкции и мерките за преустановяване на нарушения, като някои ДЧ въвеждат възможността страните да предлагат поемане на задължения. Няколко ДЧ възнамеряват да използват и гражданскоправни средства за защита. Насоките за постигане на ефективност, пропорционалност и възпиращ ефект на наказанията и другите санкции са твърде ограничени.

По-цялостна картина ще бъде получена, когато всички ДЧ завършат процеса на транспониране[64]. Първата оценка на директивата на равнището на ЕС и докладът за основните констатации от тази оценка ще бъдат представени до 1 ноември 2025 г.

[64] Допълнителна информация ще бъде достъпна на следния интернет адрес: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_bg.