

Obchodné reťazce a Európska komisia - medzi nádejou a dezilúziou

Úvod

V júli 2014 vydala Európska komisia dlho očakávané Oznámenie^[1] k potieraniu nekalých obchodných praktík, ktorého hlavným návrhom je voľba samoregulácie ako nástroja na riešenia zadaného problému. Oznámenie by malo byť záverom verejnej konzultácie vo forme Zelenej knihy o nekalých obchodných praktikách^[2], ktorá prebehla na jar 2013 a treba povedať, že jeho obsah je najmä pre potravinárov a poľnohospodárov, ktorí sú obeťmi uplatňovania nekalých obchodných praktík, hlbokým sklamaním. A nielen to. Na základe skutočností, ktoré budem analyzovať nižšie, je navrhnuté riešenie tak absurdné, že sa možno legitímne pýtať, kde berie EK bohorovnosť a aroganciu s takýmto niečím vôbec prísť.

Do roku 2009 sa Európska komisia témou uplatňovania nekalých praktík zo strany obchodných reťazcov voči dodávateľom potravín vôbec nezaoberala. Podľa názoru jej vtedajších predstaviteľov, vzťahy medzi dvomi podnikateľskými subjektmi sú založené na princípe „zmluvnej slobody“, ktorý by bol narušený v prípade akejkoľvek snahy o ich reguláciu. Okrem toho, z vysokej "náročnosti" odberateľov voči dodávateľom (takto boli označované praktiky, ktoré sú dnes otvorene nazývané „nekalými“) majú údajne najväčší prospech spotrebiteľia, čo je podľa komisie vysoko pozitívne a zároveň veľké obchodné siete nie je možné postihovať podľa legislatívy na ochranu konkurencie, pretože nespĺňajú definíciu dominantného postavenia. Napriek množiacim sa sťažnostiam si preto EK nielenže dlhodobo od celej záležitosti "umývala ruky", ale dokonca tvrdo kárala Slovensko, ktoré sa rozhodlo tento problém radikálnejšie riešiť. Neboli sme ale jedinou krajinou, ktorá sa pokúsila o riešenie cestou zákona. Dávno pred tým, ako EK zmenila svoj postoj, bola prijatá a postupne novelizovaná príslušná legislatíva vo Francúzsku a Spojenom kráľovstve a neskôr v Maďarsku a Českej republike.

Téma "nekalé obchodné praktiky" stala súčasťou agendy EK sa až v roku 2009 a to na základe priamej výzvy Európskeho parlamentu vo forme "Písomného vyhlásenia členov EP^[3]", ktoré začiatkom roku 2008 podpísala väčšina europoslancov. Hneď na začiatku sa ale prejavila taktika Európskej komisie vyhýbať sa pomenovaniu jadra problému, to znamená výrazu „obchodné reťazce“ a koncipovať ho širšie, hoci "Písomné vyhlásenie" jasne stigmatizovalo nadnárodné maloobchodné systémy. Úsilie EK študovať nekalé praktiky vo všetkých obchodných vzťahoch s cieľom poukázať, že nie sú špecifikom potravinového reťazca, príliš okate prezrádzalo zámer problematiku "riediť" a postupne ju "zamiest dostratena". Vplyv lobistických združení obchodníkov, najmä organizácie Eurocommerce, bol viac ako evidentný.

Popri uskutočnení viacerých verejných konzultácií, zadaní vykonania odborných štúdií a vydaní niekoľkých materiálov^[4], Európska komisia nepriamo koordinovala iniciatívu "Fórum na vysokej úrovni pre lepšie fungovanie potravinového reťazca", ku ktorej sa zo začiatku prihlásila väčšina zástupcov zainteresovaných strán: obchodníkov, potravinárov i poľnohospodárov. Prvým výsledkom iniciatívy bol v novembri 2011 podpis „Princípov dobrej obchodnej praxe“^[5], následne 3. decembra 2012 „Implementačného rámca týchto princípov“^[6] a napokon 16. septembra 2013 došlo k oficiálnemu spusteniu uplatňovania dobrovoľnej iniciatívy^[7]. Na prvý pohľad sa zdá, že zvolený postup bol správny a môže viesť k dosiahnutiu želaného cieľa: zainteresované strany mali dost času problematiku podrobne prerokovať a dospieť k racionálnym konsenzom a názvy prijatých dokumentov naznačujú, že úsilie gradovalo a konkretizovalo sa od dohody ohľadom definovania nekalých obchodných praktík až po uvedenie iniciatívy do praxe. Trochu podrobnejšia analýza celého

vývoja a dohodnutých princípov ale vzbudzuje viaceré ťaživé a neradostné otázky a vedie k oprávneným pochybnostiam či zvolený postup môže priniesť vôbec nejaké zlepšenie. V čom je problém?

V prvom rade ide o „samoreguláciu“ ktorá z princípu svojej vlastnej podstaty nie je vykonateľná a ani vymožitelná. Jej úspech závisí výlučne na „dobrej vôli“ tých signatárov, ktorí sa nekalých obchodných praktík dopúšťajú (jedinou sankciou za porušenie pravidiel je „vylúčenie“ z iniciatívy...). Je takéto očakávanie reálne ak je zrejmé, že zámerom zneužívania ekonomickej sily zo strany obchodných reťazcov je neprimerané zvyšovanie ziskov na úkor slabšej strany, čo od nich žiadajú ich akcionári? Samoregulácia teda nie je nič iné ako dobrovoľný záväzok znižovať zisky, čo je v podmienkach kapitalizmu nezmyslom.

Ďalej, už iba zbežné prečítanie „Princípov dobrej obchodnej praxe“ naznačuje, že ich zoznam je omnoho stručnejší ako býva v zoznamoch nekalých obchodných praktík uvedených v najrôznejších príslušných národných zákonoch, vrátane toho Slovenského. Ak sa sťažujeme, že vyše 40 zakázaných praktík v našom zákone zďaleka nepostihuje všetky možnosti obchodných reťazcov dosiahnuť neprimerané výhody, potom 7 špecifických princípov nemôže postihovať vôbec nič. Okrem iného, samotná filozofia celej „dobrovoľnej iniciatívy“ predpokladá, že potenciálni „zneužívatelia“ môžu byť všetci, to znamená, že nielen obchodníci, ale i potravinári a poľnohospodári, hoci je viac ako evidentné kto sa nekalých obchodných praktík dopúšťa a kto tú možnosť ani nemá.

Tretou, mnohé prezrádzajúcou skutočnosťou, je postupné znižovanie počtu signatárov u jednotlivých, postupne schvaľovaných dokumentov. Kým „Princípy dobrej obchodnej praxe“ podpísalo 11 organizácií, vrátane zástupcov malých a stredných podnikov (osobitne treba spomenúť COPA COGECA), k uvedeniu dobrovoľnej iniciatívy do praxe sa ich prihlásilo iba sedem (5 obchodníckych a 2 reprezentujúce predovšetkým nadnárodné potravinárske spoločnosti – FoodDrinkEurope a Asociácia výrobcov značkových produktov). Ostatní sa od iniciatívy dištancovali, pretože pochopili, že sa od nej nielenže nedá nič očakávať, ale bude pre Európsku komisiu slúžiť ako zámienka na upustenie od myšlienky regulácie. COPA COGECA nepodpísala ani druhý dokument (Implementačný rámec) pretože neboli splnené jej základné požiadavky: existencia sankcií a zavedenie mechanizmu prijímania anonymných sťažností.

Paralelne s postupným krištalizovaním sa „dobrovoľnej iniciatívy“ vydala Európska komisia Zelenú knihu o nekalých obchodných praktikách (31. januára 2013). Išlo z jej strany o nepochybne prvý dôsledný materiál, ktorý pravdovo a bez obalu pomenúval viaceré, inak dobre známe aspekty, čomu sa EK dovtedy vyhýbala. V Zelenej knihe sa dokonca objavilo tvrdenie, že v prípade výraznej ekonomickej nerovnováhy medzi dvomi obchodnými partnermi zmluvná sloboda neexistuje, čím sa vlastne uznalo, že aktuálna legislatíva na ochranu konkurencie je zastaraná. Navyše bol v nej zdôraznený význam „faktor strachu“, ako významného momentu v prospech uplatňovania nekalých obchodných praktík. Z tohto pohľadu vzbudila Zelená kniha nádej, že sa doterajší, až podozrivo opatrný prístup EK, začína meniť. Dokument bol ale hlavne formou verejnej konzultácie ktorou EK, po analytickom úvode, žiadala všetky konzultované strany o odpoveď na 25 konkrétnych otázok týkajúcich sa podstaty problému a možností nápravy. Konzultácia, ktorá mala slúžiť ako podklad pre ďalšie rozhodovanie komisie, bola formálne ukončená koncom apríla 2013 a v júli mala EK zverejniť, čo z nej vyplýva a ktorou cestou sa bude uberať. K tomuto ale nedošlo a príslušný termín bol odkladaný najprv na september a potom na koniec roku 2013. Predmetné „Oznámenie“ EK bolo nakoniec publikované až v júli 2014, teda rok po pôvodne oznámenom termíne.

V septembri 2013, teda skoro rok pred publikovaním Oznámenia a niekoľko mesiacov po ukončení verejnej konzultácie formou Zelenej knihy, vydala ale EK (DG Vnútrotrh) pozoruhodný dokument nazvaný Syntéza odpovedí na otázky položené v Zelenej knihe.^[8] V materiály boli analyzované odpovede na všetky otázky a záver tejto analýzy bol jednoznačný: kým odpovede

respondentov za sektor obchodu na jednej strane a respondentov zo strany dodávateľov potravín na strane druhej sa radikálne odlišovali, čo sa očakávalo, odpovede všetkých ostatných respondentov (štátne správy, odbory, spotrebiteľské organizácie, akademická obec atď.) sa výrazne podobali odpovediam dodávateľov. Podľa odpovedí na otázky v Zelenej knihe ostali teda obchodníci (obchodné reťazce) výrazne osamotení! Kľúčovými boli otázky č. 14, 23 a 24, kde sa EK pýtala zainteresované strany, či sú potrebné ďalšie aktivity zo strany EÚ a najmä, či to má byť formou regulácie alebo samoregulácie. V tejto súvislosti drvivá väčšina všetkých respondentov s výnimkou sektoru obchodu, žiadala reguláciu!

Ako je to už spomenuté v úvode, v „Oznámení“ EK nakoniec uprednostnila samoreguláciu (vyslovene sa pri tom odvoláva na vyššie popisovanú „Dobrovoľnú iniciatívu“), čo je absurdné z viacerých dôvodov:

1. v prvej polovici „Oznámenia“ EK viac menej opakuje kritickú analýzu uplatňovania nekalých obchodných praktík uvedenú v Zelenej knihe (hoci už nespomína absenciu zmluvnej slobody ani faktor strachu) a v druhej polovici paradoxne navrhuje riešenie, ktoré je evidentne disproporčné ku konštatovaným negatívnym skutočnostiam;
2. hoci v „Syntéze odpovedí“ sú respondenti, v závislosti od charakteru ich odpovedí zaradení do kategórií „retailors“ (t.j. maloobchodníci, obchodné reťazce a pod.) a ďalej „dodávateľa“, „ministerstvá“, „spotrebiteľia“ atď., v „Oznámení“ sa už toto delenie neuvádza a termín „retailors“ ani nie je spomenutý, hoci ide o „zainteresovanú stranu“, ktorá je na „lavičke obžalovaných“, pretože práve ona sa vo veľkom dopúšťa nekalých obchodných praktík! Medzi riadkami je taktó vlastne napísané, že k nekalým obchodným praktikám dochádza v rovnakej miere na všetkých stupňoch potravinového reťazca (t.j., že ich napr. v rovnakej miere uplatňuje potravinársky priemysel voči poľnohospodárom ako obchodné reťazce voči dodávateľom potravín), čo hrubo kontrastuje so skutočnosťou!
3. „Oznámenie“ sa na „Syntézu odpovedí“ ani vôbec neodvoláva!
4. Európska komisia sa rozhodla pre riešenie presadzované minoritnou zainteresovanou stranou (obchodníkmi), ktorá je navyše tou, ktorá sa nekalých praktík vo veľkom dopúšťa!
5. Možno sa oprávnene pýtať, načo vlastne EK uskutočňuje verejnú konzultáciu, keď pri rozhodovaní nerešpektuje jej výsledky?
6. V oznámení nie je ani zmienka o významnom dokumente Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru^[9], ktorý vzbudil značnú mediálnu odozvu (okrem iného inšpiroval natočenie dvoch filmových dokumentov v Holandsku a v Belgicku) a ktorý na základe argumentov, ktoré neboli nikdy vyvrátené, požaduje nielen legislatívny zákaz uplatňovania nekalých obchodných praktík, ale najmä zásadnú novelizáciu zastaranej legislatívy na ochranu hospodárskej súťaže. Ide o pozoruhodné ignorovanie stanoviska občianskej spoločnosti, reprezentovanej európskou inštitúciou, ktorá má štatút poradného orgánu.

Záver

Nie je jasné, do akej miery je „Oznámenie“ na dlhšiu dobu posledným slovom zo strany EK ohľadom témy „obchodné reťazce“, ktoré sa v dokumente ani vyslovene neuvádzajú. Ako predseda študijnej skupiny EHSV na vypracovanie stanoviska k „Oznámeniu“ to ale v dohľadnej dobe zistím. Európska komisia pravdepodobne odpovie, že fungovanie samoregulácie sa bude „monitorovať“ a v prípade zistenia problémov bude zvažovať iný postup. Tým sa vlastne skutočné riešenie oddiali aspoň o 10 rokov a o to vlastne obchodníkom ide. Podľa doterajších skúseností, samoregulácie predstavujú posledný pokus zo strany ekonomicky silných subjektov vyhnúť sa regulácii (a pokračovať v tých istých praktikách ako doteraz). Príkladov existuje viac ako dosť. Okrem iného sú to neúspešné pokusy so samoreguláciou vo Veľkej Británii a v Španielsku. Nemožno ale nespomenúť ani

to, že „dobrovoľná iniciatíva“ na ktorú sa EK v „Oznámení“ odvoláva, bola spustená už v septembri minulého roku (podľa Eurocommerce sa k nej do januára 2014 prihlásila väčšina veľkých obchodných systémov) a v praxi žiadne pozitívne výsledky zatiaľ nepriniesla. Napríklad na Slovensku si v decembri 2013 pýtal jeden veľký obchodný subjekt od dodávateľa 200 000 €, ako protihodnotu za záväzok, že jeho výrobky bude odoberať ďalšie dva roky!, a prípad siete Carrefour (Retail Value Stores), ktorá pod absurdnou zámienkou uložila svojim dodávateľom likvidačné zmluvné pokuty, bol široko medializovaný. Dá sa preto už dnes uzavrieť, že „dobrovoľná iniciatíva“ neprináša žiadne zlepšenie.

Je známe, že vplyv lobistov na Európske inštitúcie je obrovský (presvedčil som sa o tom na vlastnej koži ako spravodajca stanoviska EHSV NAT/571) a v mnohých prípadoch rozhodujúci. Zdá sa ale, že v tomto prípade zašla komisia predsa len príliš ďaleko a až okato arogantne rozhodla v prospech uplatňovania jednoznačne odsúdeniahodnej praxe, ktorej škodlivé dôsledky sú nedozerané. V ďalších týždňoch a mesiacoch bude nevyhnutné na to vytrvalo poukazovať.

[¹] Oznámenie Európskej komisie COM(2014) 472 final „Boj proti nekalým obchodným praktikám medzi podnikmi v potravinovom dodávateľskom reťazci“.

[²] Zelená kniha COM(2013) 37 final „o nekalých obchodných praktikách medzi podnikmi v Európe v rámci potravinového a nepotravinového reťazca „

[³] Written declaration on investigating and remedying the abuse of power by large supermarkets operating in the European Union (0088/2007)

[⁴] napr. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION COM(2009) 591 “A better functioning food supply chain in Europe” alebo REPORT FROM THE COMMISSION COM(2010)355 final „Towards more efficient and fairer retail services in the internal market for 2020“

[⁵] Vertical relationships in the Food Supply Chain: Principle of Good Practice, 29 November 2011

[⁶] Framework for the implementation and enforcement of the principles of good practice in vertical relations in the food supply chain, 3 December 2012.

[⁷] Launch of The Supply Chain Initiative: Together for the good trading practices, 16 September 2013

[⁸] SUMMARY OF RESPONSES TO THE EUROPEAN COMMISSION GREEN PAPER “UNFAIR TRADING PRACTICES IN THE BUSINESS-TO-BUSINESS FOOD AND NON-FOOD SUPPLY CHAIN IN EUROPE”

[⁹] Stanovisko EHSV NAT/571 (2013) „Obchodné vzťahy medzi veľkými maloobchodnými reťazcami a dodávateľmi potravín – súčasný stav“

RNDr. Igor Šarmír, PhD,

Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora