EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 1.12.2025.
COM(2025) 728 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Evaluacija Direktive o nepoštenim tržišnim praksama

{SWD(2025) 405 final}

1. UVOD

U skladu s člankom 12. Direktive (EU) 2019/633 o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima („Direktiva”)[1] Europska komisija („Komisija”) mora provesti prvu evaluaciju te direktive i predstaviti svoje glavne zaključke u izvješću. Ovaj dokument trebao bi poslužiti kao izvješće.

U skladu s tim, u ovom se izvješću na temelju evaluacije te direktive[2] iznose glavni zaključci i iskustva stečena u prvim godinama njezine provedbe. Budući da je evaluacija provedena u ranoj fazi provedbe zbog kašnjenja s prenošenjem u nekim državama članicama, njezini zaključci obuhvaćaju samo kratko razdoblje praktične primjene pravila Direktive i trebalo bi ih tumačiti uzimajući u obzir tu činjenicu.

Općenitije, ovo je izvješće dio širih nastojanja da se ojača položaj poljoprivrednika u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima („lanac”), kako je navedeno u preporuci strateškog dijaloga za djelotvorniji, uravnoteženiji i razmjerniji okvir za suzbijanje nepoštenih trgovačkih praksi[3] ili u političkim smjernicama Komisije za razdoblje 2024. – 2029.[4] U skladu s Vizijom za poljoprivredu i hranu[5] Komisija će na temelju evaluacije postojećih pravila i revizije nacionalnih propisa predložiti daljnje inicijative, uključujući reviziju Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama, kako bi se uzelo u obzir načelo da poljoprivrednici ne bi smjeli biti prisiljeni sustavno prodavati svoje proizvode po cijeni nižoj od troškova proizvodnje i istodobno očuvala tržišna orijentacija zajedničke poljoprivredne politike.

Izvješće će uz druge izvore informacija i detaljna savjetovanja poslužiti kao temelj za promišljanje o budućoj reviziji Direktive, bez prejudiciranja njezina područja primjene ili sadržaja.

2. POZADINA, IZVORI I KONTEKST POLITIKE

Gospodarska moć sve je više koncentrirana u segmentima na kraju lanca, što je povećalo prostor za moguću zlouporabu pregovaračke moći. Takva zlouporaba često pogađa poljoprivrednike i male dobavljače, koji su u slabijem položaju kad posluju s većim i moćnijim kupcima[6]. Kao odgovor na ta pitanja donesena je Direktiva u cilju suzbijanja nepoštenih trgovačkih praksi u lancu, kojom su obuhvaćeni i sektori ribarstva i akvakulture, te doprinosa njihovu sprečavanju i ublažavanju u cijelom EU-u. Nepoštene trgovačke prakse uključuju prakse koje uvelike odstupaju od načela dobrog poslovnog ponašanja, koje su protivne dobroj vjeri i poštenom postupanju i koje jedan trgovinski partner jednostrano nameće drugome. Mogu dovesti do neopravdanog i nerazmjernog prijenosa gospodarskog rizika ili stvoriti znatnu neravnotežu prava i obveza, što povećava financijsku ranjivost i operativnu nesigurnost poljoprivrednika i malih dobavljača.

U Direktivi je propisana minimalna razina usklađivanja utvrđivanjem popisa nepoštenih trgovačkih praksi koje kupci ne smiju nametati dobavljačima. U njoj su utvrđena minimalna

[1] SL L 111, 25.4.2019., str. 59., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/633/oj.
[2] Popratni radni dokument službi Komisije o evaluacijskom izvješću.
[3] Strateški dijalog o budućnosti poljoprivrede u EU-u – Komisija.
[4] Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju 2024. – 2029. – Komisija.
[5] Vizija za poljoprivredu i hranu – Komisija.
[6] SWD(2018) 92 final, str. 20.

pravila o provedbi i o suradnji među provedbenim tijelima. Države članice mogu donijeti ili zadržati pravila koja nadilaze nepoštene trgovačke prakse navedene u Direktivi, pod uvjetom da su usklađena s pravilima unutarnjeg tržišta.

Rok za prenošenje Direktive bio je 1. svibnja 2021.[7], ali do prosinca 2022. nisu je u potpunosti prenijele sve države članice[8]. U provjerama prenošenja i usklađenosti koje je provela Komisija utvrđene su razlike u načinima prenošenja koje su odabrale države članice. Dok su neke države članice već imale utvrđena pravila ili su otišle korak dalje od minimalnog usklađivanja iz Direktive, druge nisu imale prethodno utvrđena pravila ili su se većinom držale minimalne razine usklađivanja. U provjerama usklađenosti otkrivene su razlike i u stupnju zaštite koju pružaju nacionalni zakoni kojima je Direktiva prenesena, a koje se odnose na mogućnost kupaca da otkažu narudžbe pokvarljivih proizvoda u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (b), zaračunavanje plaćanja iz članka 3. stavka 2. točke (b) i prenošenje članka 3. stavka 4., u skladu s kojim države članice moraju osigurati da se na „crne" i „sive" nepoštene trgovačke prakse navedene u Direktivi primjenjuju obvezne odredbe koje imaju prevagu nad svim drugim pravilima koja bi se primjenjivala na ugovor o isporuci.

U fokusu evaluacije bila je provedba Direktive iz perspektive EU-a, ali je dan i pregled stanja u državama članicama nakon prenošenja. Ocijenjene su djelotvornost, učinkovitost, usklađenost, dodana vrijednost EU-a i relevantnost Direktive u odnosu na njezine temeljne ciljeve suzbijanja nepoštenih trgovačkih praksi, omogućivanja djelotvorne provedbe, uklanjanja čimbenika straha s kojim se suočavaju dobavljači i osiguravanja jednakih uvjeta u cijelom EU-u.

Evaluacija je provedena uz potporu vanjske studije („popratna studija")[9] i temeljila se na različitim izvorima, uključujući prethodna izvješća Komisije, kao što su njezino izvješće iz listopada 2021. o stanju u pogledu prenošenja i provedbe Direktive[10] i njezino privremeno izvješće iz travnja 2024.[11] Dodatni doprinosi obuhvaćali su ciljane ankete, razgovore i studije slučaja, redovite razmjene informacija s provedbenim tijelima, godišnju javnu anketu JRC-a o poljoprivrednicima i dobavljačima[12] i godišnja izvješća država članica[13]. U obzir su uzeti i evaluacijsko izvješće Europskog gospodarskog i socijalnog odbora („EGSO")[14] i godišnja izvješća o aktivnostima provedbenih tijela[15].

Evaluacija se podudarala sa širim skupom mjera Komisije za otklanjanje uzroka za zabrinutost poljoprivrednika[16], koje su obuhvaćale ciljanu reviziju Uredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta

[7] Članak 13. stavak 1. Direktive.
[8] Radni dokument službi Komisije, odjeljak 3.
[9] Popratna studija za evaluaciju Direktive EU-a 2019/633 o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (DOI: 10.2762/2191333).
[10] COM(2021) 652 final.
[11] COM(2024) 176 final. i SWD(2024) 106 final/2.
[12] Nepoštene trgovačke prakse – JRC.
[13] Člankom 10. stavkom 2. Direktive propisano je da države članice do 15. ožujka svake godine Komisiji šalju izvješće o svojim provedbenim aktivnostima.
[14] Evaluacija Direktive (EU) 2019/633 – EGSO.
[15] Člankom 10. stavkom 1. Direktive propisano je da provedbena tijela objavljuju godišnje izvješće o svojim aktivnostima. Poveznica na izvješća: Nepoštene trgovačke prakse – Komisija.
[16] Mjere EU-a za otklanjanje uzroka za zabrinutost poljoprivrednika – Komisija.

(„ZOT”)[17], pokretanje Opservatorija EU-a za poljoprivredno-prehrambeni lanac („AFCO”)[18] i studiju o mehanizmima za osiguravanje pravedne naknade za poljoprivrednike[19].

[17] COM(2024) 577 final.
[18] AFCO – Komisija.
[19]Studija o regulatornim i dobrovoljnim programima za pravednu naknadu u poljoprivredi (DOI: 10.2762/0016025).

3. SAŽETAK GLAVNIH ZAKLJUČAKA

U ovom su odjeljku sažeti glavni zaključci evaluacije. Iako se temelje na najboljim dostupnim dokazima, važno je uzeti u obzir prethodno navedena ograničenja, osobito činjenicu da je razdoblje između potpune provedbe Direktive i njezine evaluacije bilo kratko. To je, uz ograničenu dostupnost podataka zbog povjerljive prirode poslovnih odnosa, vanjske šokove kao što su pandemija bolesti COVID-19 i ruski agresivni rat protiv Ukrajine te posljedično povećanje inflacije i ulaznih troškova, otežalo odvajanje učinaka provedbe Direktive od širih kretanja.

3.1.DJELOTVORNOST

U evaluaciji je ispitan doprinos Direktive suzbijanju nepoštenih trgovačkih praksi, sprečavanju njihove pojave, ublažavanju njihovih negativnih posljedica za poljoprivrednike i podupiranju djelotvorne provedbe. Razmotreni su i neželjeni učinci Direktive[20].

Primijećena su poboljšanja kad je riječ o učestalosti pojave nepoštenih trgovačkih praksi, uz razlike u stajalištima s obzirom na segment lanca

Na temelju dostupnih dokaza nije još bilo moguće potvrditi da se nakon provedbe Direktive pojava nepoštenih trgovačkih praksi znatno smanjila. Međutim, podaci iz najnovijeg istraživanja JRC-a upućuju na smanjenje broja prijavljenih nepoštenih trgovačkih praksi. Osim toga, drugi kvantitativni i kvalitativni podaci ukazali su na poboljšanja kad je riječ o smanjenju zakašnjelih plaćanja za kvarljivu i nekvarljivu robu[21] i određenih drugih nepoštenih trgovačkih praksi s kojima se dobavljači češće suočavaju.

Stajališta su se razlikovala u različitim segmentima lanca: poljoprivrednici i dobavljači izvijestili su o pozitivnim trendovima, dok su u drugim segmentima izražena mješovitija stajališta. Konkretno, kupci su izrazili sumnju u učinak Direktive i uz to napomenuli da je ključnu ulogu u smanjenju nepoštenih trgovačkih praksi imao rad trgovaca na veliko i malo na tome da se postigne usklađenost revizijom ugovora i osposobljavanjem osoblja.

Različite razine informiranosti dobavljača

Prema podacima iz istraživanja JRC-a prijavljena razina informiranosti varira od 62 % do 76 % ispitanika, ovisno o vrsti dobavljača, a u različitim valovima istraživanja nije utvrđen nikakav jasan trend. Niska razina informiranosti i prepreke podnošenju pritužbi zabilježene su i među dionicima izvan EU-a.

Iako su se neka provedbena tijela na aktivnosti informiranja usredotočila već od prvih godina provedbe Direktive, informiranost je općenito bila niska, posebno među poljoprivrednicima i manjim dobavljačima, uglavnom zbog kratkog razdoblja koje je proteklo od potpune provedbe Direktive. Veći dobavljači i prerađivači obično su prijavljivali umjerenu razinu informiranosti, ali su naveli i poteškoće u razumijevanju svojih prava i obveza na temelju Direktive.

Niske stope podnošenja pritužbi

Osim niske razine informiranosti dobavljača, u prvim godinama provedbe u svim je državama članicama zaprimljen tek ograničen broj pritužbi. Prema istraživanju JRC-a iz 2024. samo je

[20] Radni dokument službi Komisije, odjeljak 4.1.
[21] Popratna studija, str. 20.

52 % ispitanika znalo gdje mogu podnijeti pritužbu. Kako bi se taj problem riješio, provedbena su tijela prvotno pojačano radila na oglednim predmetima ili su povećavala broj istraga po službenoj dužnosti (na vlastitu inicijativu).

Podaci iz godišnje ankete JRC-a upućivali su na nekoliko razloga zbog kojih dobavljači nisu prijavljivali provedbenim tijelima nepoštene trgovačke prakse s kojima su se suočili. Kao veliku prepreku 29 % ispitanika navelo je strah od odmazde, a među drugim prijavljenim preprekama bili su dojam da su određene nepoštene trgovačke prakse uobičajene i da nisu vrijedne prijavljivanja (20 %) ili manjak povjerenja u sposobnost djelovanja provedbenih tijela (19 %).

Zabrinutost u pogledu povjerljivosti i strah od odmazde bili su posebno raširenи, kao što je vidljivo iz studija slučaja koje su provele neke države članice (BE, ES, NL, SE). U tim je studijama slučaja istaknuto da bi nacionalna postupovna pravila mogla zahtijevati otkrivanje određenih informacija tijekom postupka kako bi se zaštitilo pravo kupca na obranu, što uzrokuje zabrinutost dobavljača u pogledu moguće izloženosti i povećava njihovu nesklonost podnošenju pritužbi.

Iako je na temelju Direktive organizacijama proizvođača ili drugim organizacijama dobavljača s legitimnim interesom omogućeno podnošenje pritužbi u ime svojih članova, evaluacija je pokazala da se taj mehanizam ne koristi. Istodobno su se anonimne prijave pokazale potencijalno vrijednim izvorom podataka o tržištu za provedbena tijela i služe im kao način informiranja za istrage po službenoj dužnosti i istraživanja sektora. Međutim, poteškoće i dalje postoje u vrlo koncentriranim sektorima u kojima je i dalje teško zajamčiti anonimnost zviždača.

Pojačane su provedbene mjere, ali i dalje postoje znatne razlike među državama članicama

Evaluacija je pokazala da su na broj i vrstu provedbenih mjera u velikoj mjeri utjecali nacionalni strateški prioriteti, iz čega su vidljivi različiti pristupi provedbi[22]. U skladu s naglaskom koji je u Direktivi stavljen na odvraćanje primjenom djelotvornih, razmjernih i odvraćajućih sankcija, došlo je do postupnog povećanja broja istraga koje su po službenoj dužnosti ili na temelju pritužbe pokrenula provedbena tijela. U razdoblju 2021. – 2024. pokrenuto je ukupno 4610 istraga, od kojih je oko 53 % zaključeno u tom razdoblju (2462 zaključene istrage). Od toga su 90 % istraga provele četiri države članice (ES, IT, CY, HU), a 13 drugih država članica provelo je manje od pet istraga.

Iako je ukupan broj istraga u EU-u i dalje relativno nizak u usporedbi s brojem prodajnih transakcija u tom sektoru, uzlazni trend upućuje na sve veći rad institucija na nepoštenim trgovačkim praksama. Međutim, u nekim državama članicama nije bilo istraga, a u nekima ih je provedeno relativno malo, što upućuje na potrebu za dodatnim iskorištavanjem potencijala istraga po službenoj dužnosti.

[22] Radni dokument službi Komisije, Prilog VI.

Na temelju izvješća država članica u evaluaciji je utvrđeno da je u otprilike jednoj trećini istraga zaključenih u razdoblju od 2021. do 2024. donesen zaključak da je došlo do povrede i uvedene su sankcije, odnosno riječ je o ukupno 754 utvrđene povrede. U razdoblju od 2022. do 2024. za te su povrede izrečene novčane kazne u iznosu od ukupno 41,9 milijuna EUR. Sankcije su se općenito smatrale učinkovitim načinom poticanja usklađivanja s pravilima zbog njihova odvraćajućeg učinka, premda su se broj i težina sankcija razlikovali među državama članicama, što proizlazi iz velike različitosti primjenjivih pravnih okvira. Reputacijske mjere, kao što je pristup „javnog prozivanja", općenito su se smatrale učinkovitima, posebno kad je riječ o kupcima koji su usmjereni na potrošače.

Osim toga, nekoliko država članica razvilo je druge preventivne pristupe poticanju usklađivanja, olakšavanju dijaloga ili rješavanju sporova u ranoj fazi. Takvi su se pristupi općenito smatrali važnima i učinkovitima u suzbijanju nepoštenih trgovačkih praksi. Primjerice, „veliki kupci" u Irskoj uveli su interne službenike za usklađivanje s pravilima u području nepoštenih trgovačkih praksi, a Austrija i Finska uvele su funkciju posrednika ili ombudsmana kao početne kontaktne točke.

U evaluaciji je utvrđeno i da su druge preventivne mjere provedbenih tijela, kao što su informativne kampanje, neki dionici smatrali umjereno učinkovitima, dok su trgovci na malo i velik dio poljoprivrednog sektora smatrali da je obvezna upotreba pisanih ugovora općenito korisna u suzbijanju nepoštenih trgovačkih praksi.

Još jedna vrsta mjere koja se ispitivala odnosila se na dodatne korektivne i/ili kompenzacijske mehanizme dostupne u nekim državama članicama. To uključuje ovlast za ishođenje posebnih obveza od kupca, izdavanje naloga za usklađivanje s pravilima ili izricanje pravnog lijeka u okviru građanskog prava, kao što su poništenje ugovornih uvjeta, povrat troškova ili naknada štete. Neka provedbena tijela smatrala su da je usmjeravanje na otklanjanje štete nanesene dobavljačima neposredniji i ciljaniji odgovor od sankcija. Međutim, dostupnost i upotreba tih mehanizama, koji nisu izričito propisani Direktivom, razlikovale su se među državama članicama.

Suradnja među provedbenim tijelima

U evaluaciji su istaknuti pozitivni pomaci povezani s funkcioniranjem mreže za borbu protiv nepoštenih trgovačkih praksi, koja je prema mišljenju provedbenih tijela uvelike doprinijela poboljšanju njihove suradnje.

Međutim, evaluacija je pokazala da su provedbene aktivnosti prvenstveno bile usmjerene na nepoštene trgovačke prakse u pojedinačnim državama članicama, odnosno nije bilo mnogo prekograničnih istraga. Ograničenost postojećeg pravnog okvira u pogledu razmjene povjerljivih informacija u prekograničnim predmetima i neujednačeni provedbeni kapaciteti otežavali su uspostavu istinski jednakih uvjeta. Nedavni Komisijin prijedlog o tom pitanju smatra se pozitivnim korakom prema otklanjanju postojećih nedostataka[23].

3.2.UČINKOVITOST

[23] COM(2024) 576 final.

U evaluaciji su procijenjeni troškovi i koristi povezani s provedbom Direktive, uzimajući u obzir administrativne troškove za države članice i provedbena tijela te operativne troškove za dobavljače i/ili kupce[24].

Jasne koristi za poljoprivrednike, ali teško ih je kvantificirati

Vrsta i ozbiljnost učinka nepoštenih trgovačkih praksi na poljoprivrednike i male dobavljače ovisi, među ostalim, o stupnju agregiranosti poljoprivrednih gospodarstava i o tome utječu li nepoštene trgovačke prakse na dobavljače izravno ili neizravno (tj. zbog učinka prijenosa duž lanca). Primjerice, evaluacija je pokazala da su poljoprivrednici koji nisu članovi organizacija proizvođača, a bili su izravno pogođeni nepoštenim trgovačkim praksama, obično izloženiji gospodarskim rizicima.

Budući da su zakašnjela plaćanja jedna od najčešće prijavljivanih nepoštenih trgovačkih praksi, koja ima znatne negativne posljedice jer narušava novčane tokove, u popratnoj studiji procijenjene su moguće koristi koje bi rješavanje problema zakašnjelih plaćanja poljoprivrednicima imalo za poljoprivredni sektor. Prema popratnoj studiji provedba Direktive trebala bi poboljšati razdoblja plaćanja, upravljanje novčanim tokovima i predvidljivost novčanih tokova za poljoprivrednike i male dobavljače. Time bi se pak smanjila ovisnost o zajmovima, poboljšala kreditna sposobnost i smanjio rizik od nesolventnosti, čime bi se potencijalno oslobodila sredstva za ulaganja. Procijenjena prosječna korist koja proizlazi iz dodatnog godišnjeg novčanog toka po dobavljaču (uključujući poljoprivredna gospodarstva) kretala se od približno 16 000 EUR u Poljskoj do gotovo 175 000 EUR u Francuskoj[25].

Uz zakašnjela plaćanja nepoštene trgovačke prakse s najvećim negativnim gospodarskim učinkom na poljoprivrednike bile su otkazivanja narudžbi u posljednji trenutak (posebno pokvarljivih proizvoda) i prijenos komercijalnog rizika jednostranim izmjenama ugovornih uvjeta ili obveznim doprinosima za pokrivanje gubitaka za kupca. Takve prakse mogu dovesti do gubitka prihoda i povećati izloženost poljoprivrednika i malih dobavljača nepredvidivim troškovima.

Poljoprivrednicima je često bilo teško kvantificirati gospodarske učinke nepoštenih trgovačkih praksi jer ih često percipiraju u relativnom smislu, npr. u odnosu na urod, fluktuacije na tržištu ili druge vanjske čimbenike. Zbog nedovoljno dostupnih podataka i složenosti izdvajanja učinaka Direktive bilo je teško izraditi preciznu analizu troškova i koristi temeljenu na pouzdanoj ocjeni hipotetskih scenarija. Kad god je to bilo moguće, u evaluaciji su kvantificirani učinci Direktive, a kad to nije bilo moguće, evaluacija se temeljila na kvalitativnoj procjeni i pregledu percepcija dionika. Rezultati ankete poslovnih udruženja upućuju na to da je većina poduzeća koja su u njoj sudjelovala imala određene financijske koristi od Direktive, npr. od transparentnih i pouzdanih uvjeta ugovora (24 % od 228 navedenih koristi), smanjenja broja jednostranih izmjena ugovora (19 %) i transparentnijeg određivanja cijena (15 %)[26].

Osim financijskih učinaka Direktive ispitanici su naveli i kvalitativne koristi, uključujući poboljšani dijalog i veće povjerenje te promicanje kulture pravednosti unutar lanca.

[24] Radni dokument službi Komisije, odjeljak 3.
[25] Popratna studija, str. 135.
[26] Popratna studija, str. 63.

Za poljoprivrednike i dobavljače troškovi provedbe Direktive i dalje su razmjerni koristima[27]

U evaluaciji su ispitani administrativni troškovi za provedbena tijela i države članice nakon prenošenja Direktive i utvrđeno je da se oni znatno razlikuju ovisno o nacionalnom pristupu. Za države članice koje su bile najaktivnije u provođenju istraga procjene upućuju na to da su godišnji troškovi provedbe iznosili gotovo 800 000 EUR.

Znatno su se razlikovali i troškovi prilagodbe za poslovne subjekte u lancu, uključujući dobavljače i kupce. Procijenjeni početni troškovi prilagodbe kretali su se od približno 12 milijuna EUR u Njemačkoj do 19 milijuna EUR u Danskoj, pri čemu su trgovci na malo snosili najviše troškove po subjektu.

Evaluacija je pokazala da su troškovi provedbe za provedbena tijela i za poslovne subjekte koji djeluju isključivo ili prvenstveno kao dobavljači općenito razmjerni ostvarenim koristima u smislu poboljšanja poslovne prakse. S druge strane, kupci su smatrali da njihovi troškovi prilagodbe, koji prvenstveno proizlaze iz prilagodbe ugovora, premašuju koristi. To ne iznenađuje jer je Direktiva namijenjena zaštiti slabijih dobavljača od moćnijih kupaca. Međutim, nema dokaza koji bi upućivali na to da su troškovi za kupce uzrokovali znatnu štetu ili poremetili funkcioniranje lanca.

3.3. DODANA VRIJEDNOST EU-a

Evaluacija je pokazala da dodana vrijednost EU-a povezana s Direktivom, a posebno njezin doprinos stvaranju jednakih uvjeta, proizlazi iz minimalne razine zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi koju ona pruža dobavljačima u cijelom EU-u, posebno u državama članicama u kojima takva zaštita prethodno nije postojala[28].

Međutim, evaluacijom je utvrđeno i da unatoč provedbi Direktive i dalje postoje znatne razlike u nacionalnom zakonodavstvu i provedbi. Većina dionika navela je da su te razlike jedan od glavnih problema koji umanjuju dodanu vrijednost EU-a koja proizlazi iz Direktive, pri čemu kupci trajne nacionalne razlike povezuju s nekoliko neželjenih negativnih učinaka, posebno s povećanom pravnom nesigurnošću i nedosljednom provedbom u prekograničnim predmetima unutar EU-a. Maloprodajni sektor naveo je i druge neželjene učinke, koji su rezultat odluka nekih država članica da zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi prošire na velike dobavljače. Maloprodajni sektor smatra da bi to moglo neopravdano promijeniti ravnotežu moći u korist velikih dobavljača, što bi posebno naštetilo manjim kupcima.

Neki drugi dionici imaju pozitivniju percepciju razlika među državama članicama i smatraju da je dopuštanje takvih razlika državama članicama omogućilo da se bolje prilagode specifičnim nacionalnim okolnostima i brže reagiraju na nove probleme.

Popratna studija pokazala je da je obvezno minimalno usklađivanje predviđeno Direktivom općenito doprinijelo dodanoj vrijednosti EU-a, s čime se uvelike slažu dobavljači i provedbena tijela, ali nešto manje kupci[29], koji su izrazili zabrinutost zbog toga što države članice u skladu

[27] Radni dokument službi Komisije, odjeljak 3.
[28] Radni dokument službi Komisije, odjeljak 4.2.
[29] Popratna studija, str. 91.

s člankom 9. Direktive mogu zadržati ili uvesti stroža ili vrlo raznolika nacionalna pravila, što bi prema mišljenju nekih moglo negativno utjecati na slobode jedinstvenog tržišta.

3.4. USKLAĐENOST

Evaluacijom je utvrđeno da je Direktiva komplementarna s drugim pravnim instrumentima EU-a, uključujući Uredbu o ZOT-u[30] i ekvivalentnu uredbu koja se odnosi na sektor ribarstva[31]. Direktiva je dio tog šireg okvira politike i podupire strukturni pristup ZOT-a usmjeren na jačanje pregovaračke moći poljoprivrednika promicanjem kolektivnog djelovanja i uspostavom općeg ugovornog okvira. Međutim, Direktiva se bavi i pitanjima koja nisu obuhvaćena Uredbom o ZOT-u jer pruža zaštitu na razini pojedinačnih komercijalnih odnosa i poslovnih aktivnosti i nudi ciljani pravni okvir kojim se poljoprivrednici i manji dobavljači štite od određenih oblika zlouporabe od strane moćnijih kupaca.

Slično tome, u evaluaciji je istaknuta komplementarna funkcija Direktive u odnosu na pravila EU-a o zakašnjelim plaćanjima[32], uključujući nedavno predloženu uredbu o suzbijanju zakašnjelih plaćanja[33], te je naglašena njezina posebna funkcija i kontinuirana relevantnost za poljoprivredni sektor.

Nisu utvrđeni sukobi ni neusklađenosti s drugim pravnim instrumentima. Naprotiv, prepoznate su važne sinergije između Direktive i drugih mjera ili inicijativa, kao što su pravila EU-a o tržišnom natjecanju i EU-ov Kodeks ponašanja za odgovorno poslovanje s hranom i postupanje na tržištu, koji je od sredine 2025. poznat pod nazivom „Kodeks ponašanja u poljoprivredno-prehrambenom sektoru”[34].

3.5. KONTINUIRANA RELEVANTNOST

Evaluacija je općenito pokazala da je Direktiva uglavnom razmjeran i uravnotežen odgovor na postojeće potrebe. Ipak je utvrđeno da ima prostora za daljnje djelovanje, posebno kad je riječ o njezinu doprinosu gospodarskoj održivosti, otpornosti i konkurentnosti poljoprivrednog sektora te pojavi novih ili promjeni postojećih nepoštenih trgovačkih praksi. Direktiva nudi pouzdan i prikladan okvir, ali bit će potrebno odgovoriti na nove izazove, kao što su osiguravanje pravedne naknade za poljoprivrednike i suzbijanje novih nepoštenih trgovačkih praksi. Povratne informacije dobivene od dionika potvrdile su taj zaključak, iako se njihova stajališta o potencijalu Direktive da otkloni temeljne uzroke nepoštenih trgovačkih praksi i utječe na mehanizme određivanja cijena razlikuju[35].

Mnoga od područja u kojima prema mišljenju dionika ima prostora za poboljšanje spomenuta su već u raspravama održanima u vrijeme donošenja Direktive, što pokazuje da i dalje postoji određeno razilaženje u mišljenjima. Neki su dobavljači pozvali na donošenje mjera kao što su proširenje područja primjene Direktive u pogledu pragova prometa ili uvođenje u cijelom EU-u zabrane prodaje po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, koja je već na snazi u nekim državama članicama[36]. Kupci nisu podržali takvo proširenje područja primjene i pozvali su na

[30] SL L 347, 20.12.2013., str. 671., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1308/oj.
[31] SL L 354, 28.12.2013., str. 1., ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1379/oj.
[32] SL L 48, 23.2.2011., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/7/oj
[33] COM(2023) 533 final.
[34] Kodeks ponašanja u poljoprivredno-prehrambenom sektoru – COM.
[35] Radni dokument službi Komisije, odjeljak 4.3.
[36] Vidjeti bilješku 19.

dvosmjernu zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi kako bi se i manje kupce zaštitilo od većih dobavljača.

Osim tih već dugo prisutnih problema dionici su upozorili i na novije probleme povezane s potencijalnim novim nepoštenim trgovačkih praksama. Konkretno, riječ je o praksama kojima bi se moglo zaobići odredbe Direktive i prenijeti nerazmjerne rizike ili troškove na dobavljače, uključujući složenije aranžmane povezane s uslugama, kao što je plaćanje po prodaji (engl. „pay-on-scan”[37]), ili zahtjeve povezane s obvezama kupaca u području održivosti (npr. prebacivanje obveza kupaca u području društveno odgovornog poslovanja na dobavljače).

4. ZAKLJUČCI, STEČENA ISKUSTVA I SLJEDEĆI KORACI

Iako je Direktiva tek odnedavno u potpunosti provedena i pristupi država članica i stajališta dionika znatno se razlikuju, rano iskustvo njezine provedbe upućuje na to da je donijela dobre rezultate u sprečavanju i suzbijanju nepoštenih trgovačkih praksi i da je veće povjerenje unutar lanca doprinijelo odgovornijoj poslovnoj kulturi.

Ipak su evaluacijom Direktive utvrđeni i određeni nedostaci i izazovi. U nastavku su navedena područja u kojima je iskustvo pokazalo da bi se okvir za nepoštene trgovačke prakse i njegova primjena mogli još poboljšati, što bi moglo uključivati i reviziju Direktive:

- **informiranje poljoprivrednika i dobavljača o njihovim pravima**. To je ključno područje u kojem bi trebalo poduzeti daljnje mjere: poboljšati pristup informacijama, npr. dobavljača koji sudjeluju u prekograničnim transakcijama ili dobavljača iz trećih zemalja, ili potaknuti ciljane aktivnosti informiranja ili osposobljavanja,

- **poduzimanje mjera za poboljšanje provedbe i rješavanje problema „čimbenika straha” među dobavljačima.** Strah od odmazde i dalje odvraća dobavljače od prijavljivanja nepoštenih trgovačkih praksi, posebno u sektorima s velikom koncentracijom kupaca i ovisnosti o njima. Kako bi se riješio taj problem i smanjilo oslanjanje na pojedinačne pritužbe, provedbena tijela već bi sad mogla češće pokretati istrage po službenoj dužnosti, što u nekim državama članicama ne čine u dovoljnoj mjeri. Istodobno bi se organizacije proizvođača i druge organizacije dobavljača, uključujući one iz trećih zemalja, mogle više angažirati kad je riječ o pružanju podrške dobavljačima i podnošenju pritužbi u njihovo ime,

- **poboljšanje prekogranične suradnje.** Postupovne prepreke i dalje otežavaju razmjenu povjerljivih informacija među provedbenim tijelima u prekograničnim predmetima. Komisija je u prosincu 2024. objavila prijedlog za rješavanje tog problema, za koji se očekuje da će pružiti čvrst okvir za suradnju i omogućiti otklanjanje uočenih nedostataka u usklađenom popisu nepoštenih trgovačkih praksi utvrđenom Direktivom[38],

- **poboljšanje praćenja radi potpore donošenju politika utemeljenih na dokazima.** Iako je ostvaren napredak u prikupljanju podataka u okviru godišnjih izvješća i anketa,

[37] Prema tom modelu dobavljača se ne isplaćuje kad isporuči robu, već tek kad trgovac na malo proizvod proda krajnjem potrošaču. Time se mogu *de facto* produljiti rokovi za plaćanje dopušteni Direktivom.
[38] COM(2024) 576 final

treba uložiti dodatne napore kako bi se osiguralo dosljedno, usporedivo i pouzdano praćenje nepoštenih trgovačkih praksi u cijelom EU-u. U tu bi se svrhu mogle poduzeti mjere kao što su prikupljanje standardiziranijih, pouzdanijih i mjerljivijih podataka ili provedba sveobuhvatnijih evaluacija učinaka nacionalnih zakona za prenošenje na razini država članica,

- **rješavanje problema neujednačene primjene Direktive**. Razlike u odabranim načinima provedbe i provedbenim praksama u državama članicama dovele su do različitih tumačenja odredaba Direktive ili primjene strožih nacionalnih pravila. Raznolikost nacionalnih pravila, od kojih neka nadilaze područje primjene Direktive, može dovesti do razlika u provedbi i nadzoru. Treba razmotriti načine za postizanje veće dosljednosti u borbi protiv nepoštenih trgovačkih praksi,

- **poboljšanje sposobnosti reagiranja na nove potrebe.** Iako je prijavljen tek ograničen broj novih nepoštenih trgovačkih praksi, važno je biti na oprezu i predviđati promjene na tržištu. Nadalje, treba poduzeti mjere kako poljoprivrednici ne bi bili sustavnoprisiljeni prodavati svoje proizvode po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, kako je navedeno u Viziji za poljoprivredu i hranu. Treba razmotriti mogućnost uvođenja posebnih novih alata namijenjenih u tu svrhu, kao i mogućnost proširenja popisa nepoštenih trgovačkih praksi.

Reviziji Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama treba pristupiti oprezno jer se u potpunosti provodi tek relativno kratko, ali očito će biti potrebno razmotriti načine za otklanjanje preostalih nedostataka i problema kako bi se odredilo na koji način Direktiva i drugi instrumenti mogu najbolje doprinijeti poboljšanju gospodarskih rezultata poljoprivrednog sektora i cijelog lanca i treba li možda poduzeti dodatne mjere, pri čemu uvijek treba očuvati tržišnu orijentaciju zajedničke poljoprivredne politike. Na temelju nalaza evaluacije i kako je potvrđeno u govoru predsjednice von der Leyen o stanju Europske unije 2025.[39], Komisija namjerava preispitati provedbu zakonodavstva EU-a o nepoštenim trgovačkim praksama. Njezini prijedlozi za reviziju Direktive bit će popraćeni procjenom učinka kojom će se obuhvatiti različite opcije za rješavanje prethodno navedenih problema i pomno ispitati učinci tih opcija na poljoprivrednike i druge aktere u lancu.

[39] Stanje Unije 2025. – COM.