EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.6.2024.
COM(2024) 258 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Direktive (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača

1. Uvod

Direktiva (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača[1] („Direktiva o modernizaciji") donesena je 27. studenog 2019. Tom su direktivom izmijenjene četiri postojeće direktive u području prava o zaštiti potrošača: Direktiva 93/13/EEZ o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima[2], Direktiva 98/6/EZ o isticanju cijena[3], Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi[4] i Direktiva 2011/83/EU o pravima potrošača[5].

Direktiva o modernizaciji odgovor je na nedostatke utvrđene provjerom primjerenosti iz 2017. i usporednom evaluacijom Direktive o pravima potrošača[6]. Njezin je cilj strože izvršavanje pravila EU-a o zaštiti potrošača i njihovo ažuriranje u skladu s razvojem digitalizacije. Uz prijedlog Direktive o modernizaciji Europska komisija iznijela je prijedlog o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača, koji je 2020. postao dio zakonodavstva[7].

Države članice trebale su **prenijeti Direktivu o modernizaciji u nacionalno zakonodavstvo do 28. studenog 2021. i početi je primjenjivati od 28. svibnja 2022**. Direktiva sadržava klauzulu o preispitivanju koja propisuje da se Europskom parlamentu i Vijeću do svibnja 2024. mora podnijeti izvješće o njezinoj primjeni. Preispitivanje je trebalo uključivati ocjenu odredaba o događanjima organiziranima na mjestima koja nisu poslovne prostorije trgovca i o robi koja se stavlja na tržište uz tvrdnju da je identična iako se znatno razlikuje po sastavu ili obilježjima (stavljanje na tržište proizvoda „dvojne kvalitete").

Ovo izvješće obuhvaća dvogodišnje razdoblje nakon datuma na koji su se nacionalni zakoni kojima se prenosi Direktiva o modernizaciji trebali početi primjenjivati (28. svibnja 2022.). U praksi podaci dostupni za brojne države članice zapravo obuhvaćaju kraće razdoblje zbog njihova kašnjenja s prenošenjem u nacionalno pravo. Dakle, Direktiva je i dalje u relativno ranoj fazi primjene, što utječe na to kako bi se trebali tumačiti podaci o provedbi predstavljeni u ovom izvješću. Nema baš mnogo službenih provedbenih odluka ili postupaka povezanih s Direktivom o modernizaciji. Zasad ne postoji sudska praksa Suda EU-a o njezinoj primjeni osim jednog

[1] SL L 328, 18.12.2019., str. 7.
[2] Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (SL L 95, 21.4.1993., str. 29.).
[3] Direktiva 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (SL L 80, 18.3.1998., str. 27.).
[4] Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi") (SL L 149, 11.6.2005., str. 22.).
[5] Direktiva 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o pravima potrošača, izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i Direktive 1999/44/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 85/577/EEZ i Direktive 97/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 304, 22.11.2011., str. 64.).
[6] Dodatne informacije: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Direktiva (EU) 2020/1828 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenog 2020. o predstavničkim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošačâ i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ (SL L 409, 4.12.2020., str. 1.).

postupka povodom zahtjeva o prethodnoj odluci o novoj odredbi Direktive o isticanju cijena koji je u tijeku, a odnosi se na sniženje cijena[8].

Ovo se izvješće pripremalo usporedno s aktualnom provjerom primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača u odnosu na pravednost u digitalnoj domeni („provjera primjerenosti")[9], koja je započela u svibnju 2022. kako bi se utvrdilo jesu li ključni horizontalni instrumenti prava o zaštiti potrošača i dalje primjereni za postizanje visoke razine zaštite potrošača u digitalnoj domeni (pravednost u digitalnoj domeni). Rezultati provjere primjerenosti predstavit će se u zasebnom izvješću koje će biti objavljeno u drugoj polovini 2024.

2. Glavni elementi Direktive o modernizaciji

Direktivom o modernizaciji uvedene su ciljane izmjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, Direktive o pravima potrošača i Direktive o isticanju cijena. Njome su uvedene sljedeće glavne izmjene:

- **stroža pravila o sankcijama** za povrede tih četiriju direktiva,
- novo pravo EU-a na **pojedinačna pravna sredstva za potrošače** koji su oštećeni nepoštenom poslovnom praksom zabranjenom na temelju Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi,
- zabrana određenih **nepoštenih internetskih praksi** (dopune Priloga I. Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi („crna lista")) koje se odnose na:
    - recenzije potrošača,
    - oglašavanje i plaćeni položaj u rezultatima pretraživanja,
    - preprodaju ulaznica za događanja,
- **novi zahtjevi u pogledu transparentnosti** (izmjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktive o pravima potrošača):
    - o glavnim parametrima za određivanje poretka rezultata internetskog pretraživanja,
    - o tome je li na internetskom tržištu ugovor sklopljen s trgovcem ili fizičkom osobom,
    - o mjerama poduzetima kako bi se zajamčilo da objavljene recenzije potrošača potječu od potrošača koji su zbilja koristili ili kupili proizvod,
- proširenje **primjene Direktive o pravima potrošača na „besplatne" digitalne usluge** koje potrošači ne plaćaju novcem, nego zauzvrat daju osobne podatke, kao što su pohrana podataka u oblaku, društvene mreže i usluge e-pošte,
- **transparentnost personaliziranog određivanja cijena**: obveza iz Direktive o pravima potrošača da se potrošače mora upozoriti ako je ponuđena cijena personalizirana na osnovi automatizirane obrade,
- **stavljanje na tržište proizvoda „dvojne kvalitete"**: izmjena Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi kojom se zabranjuje zavaravajuća tvrdnja da je roba identična robi koja se

[8] Predmet C-330/23, Aldi Süd.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law_hr.

stavlja na tržište u drugim državama članicama ako se znatno razlikuje svojim sastavom ili obilježjima,

- **transparentnost sniženja cijena**: izmjena Direktive o isticanju cijena kojom se propisuje da prodavatelji koji najavljuju sniženje cijene moraju navesti i najnižu cijenu u posljednjih 30 dana.

Nakon donošenja Direktive o modernizaciji Komisija je u prosincu 2021. objavila ažurirane obavijesti o smjernicama o Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktivi o pravima potrošača kojima se uzimaju u obzir uvedene izmjene, ali i zasebnu novu Obavijest o smjernicama o novoj odredbi o sniženjima cijena iz Direktive o isticanju cijena[10].

3. Prenošenje u nacionalno pravo i ocjenjivanje usklađenosti

U skladu s člankom 7. Direktive o modernizaciji države članice bile su dužne do 28. studenog 2021. donijeti i objaviti mjere potrebne za usklađivanje s tom direktivom te ih početi primjenjivati od 28. svibnja 2022.

Komisija je 2020. organizirala tri radionice o prenošenju u nacionalno pravo kako bi državama članicama pomogla da donesu potrebno zakonodavstvo. Pet država članica donijelo je i Komisiji priopćilo nacionalne mjere za potpuno prenošenje u nacionalno pravo prije roka za prenošenje, odnosno 28. studenog 2021. Komisija je u siječnju 2022. pokrenula službene postupke zbog povrede prava protiv 22 države članice koje joj nisu priopćile mjere za prenošenje u nacionalno pravo ili su priopćile samo mjere za djelomično prenošenje u nacionalno pravo. U nastavku 2022. uputila je nekoliko obrazloženih mišljenja. Više od pola država članica obavijestilo je Komisiju o potpunom prenošenju Direktive u nacionalno pravo nakon datuma početka njezine primjene u svibnju 2022. U prvoj polovini 2023. sve su države članice osim jedne obavijestile Komisiju o potpunom prenošenju Direktive u nacionalno pravo. Preostala ju je država članica o tome obavijestila 29. svibnja 2024.

Komisija je ocijenila usklađenost prenošenja u nacionalno pravo Direktive o modernizaciji. Od kraja 2023. Komisija je započela devet ciljanih dijaloga[11] s mjerodavnim nacionalnim tijelima kako bi se raščistili utvrđeni problemi s prenošenjem u nacionalno pravo, a uskoro će započeti dijaloge i s preostalim državama članicama.

Najčešći su problemi s prenošenjem odredaba o pojedinačnoj pravnoj zaštiti potrošača iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i postroženih pravila o sankcijama iz Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktive o pravima potrošača. Za razliku od većine drugih odredaba Direktive o modernizaciji koje su obično doslovno prenesene u odgovarajuća nacionalna pravila, za prenošenje odredaba o pravnim

[10] Obavijest Komisije – Smjernice za tumačenje i primjenu Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu (SL C 526, 29.12.2021., str. 1.). Obavijest Komisije – Smjernice za tumačenje i primjenu Direktive 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća o pravima potrošača (SL C 525, 29.12.2021., str. 1.). Obavijest Komisije – Smjernice za tumačenje i primjenu članka 6.a Direktive 98/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti potrošača prilikom isticanja cijena proizvoda ponuđenih potrošačima (SL C 526, 29.12.2021, str. 130.).

[11] Predmeti u okviru mehanizma EU Pilot.

sredstvima i sankcijama u brojnim je slučajevima bilo je potrebno izmijeniti više nacionalnih pravila. Osim toga, pri provjeri prenošenja u nacionalno pravo utvrđeni su određeni problemi s prenošenjem novog članka 6.a o najavama sniženja cijena iz Direktive o isticanju cijena. Čini se da su neke države članice proširile područje primjene svojih odredaba o prenošenju u nacionalno pravo kako bi obuhvatile ne samo robu nego i usluge koje su izvan područja primjene novog članka 6.a Direktive o isticanju cijena. Ti i drugi problemi s prenošenjem u nacionalno pravo iscrpnije se razmatraju u tematskim odjeljcima u nastavku.

4. Primjena i izvršavanje

Aktivnosti utvrđivanja činjenica o provedbi Direktive za potrebe ovog izvješća odvijale su se uglavnom 2023., tj. u relativno ranoj fazi njezine primjene. Stoga ne daju potpunu i konačnu sliku. Osim toga, nacionalna tijela i sudovi nemaju baš iskustva u izvršavanju Direktive.

Analiza provedbe temelji se na nekoliko izvora informacija. Kad je riječ o usklađenosti trgovaca, u izvješću se spominju relevantne opsežne provjere na internetu koje provode nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva, a koordinira ih Komisija u okviru mreže za suradnju u zaštiti potrošača (CPC) uspostavljene Uredbom (EU) 2017/2394[12]. Izvješće se oslanja i na javno dostupne informacije o relevantnim aktivnostima praćenja i službenim djelovanjima izvršavanja koje provode nacionalna tijela te na izvješća i istraživanja koja su dostavili dionici.

U okviru ovog izvješća i vanjske popratne studije[13] („popratna studija”) za provjeru primjerenosti provedena je anketa među potrošačima na uzorku od 10 000 ispitanika iz 10 država članica (Estonije, Francuske, Njemačke, Mađarske, Italije, Poljske, Portugala, Rumunjske, Španjolske i

[12] Uredba (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (SL L 345, 27.12.2017., str. 1.). Za više pojedinosti o aktivnostima CPC-a u razdoblju od 2020. do 2021. vidjeti dvogodišnje izvješće o CPC-u: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

[13] Studija kojom se podupire provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača s obzirom na pravednost u digitalnoj domeni i izvješće o primjeni Direktive o modernizaciji (EU) 2019/2161. Studiju je u ime Glavne uprave za pravosuđe i zaštitu potrošača (GU JUST) proveo Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) na temelju okvirnog sporazuma JUST/2020/PR/03/0001 uz pomoć društava VVA (danas dio društva Ernst & Young) i Tetra Tech. Stručni doprinos analizi dale su i druge organizacije (WIK i LE Europe).

Švedske)[14]. Osim toga, u svim je državama članicama provedena ciljana anketa[15] („anketa dionika") za prikupljanje mišljenja raznih dionika (poduzeća, udruga potrošača, ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva itd.) o određenim pitanjima. Obavljeni su i dodatni razgovori s odabranim udrugama potrošača, trgovinskim udrugama, tijelima za izvršavanje zakonodavstva i ministarstvima. O pripremi izvješća raspravljalo se s državama članicama na sastancima Komisijine stručne skupine za pravo o zaštiti potrošača, dok se o konkretnim temama iz Direktive o modernizaciji, posebno o odredbama o sniženjima cijena i dvojnoj kvaliteti, raspravljalo na nizu bilateralnih i multilateralnih sastanaka s dionicima i nacionalnim tijelima.

Naposljetku, u okviru popratne studije ispitana je usklađenost odabranih internetskih trgovaca[16] s bitnim aspektima Direktive, uključujući transparentnost internetskih tržišta i poretka rezultata pretraživanja, personalizirane cijene, recenzije potrošača na internetu, najave sniženja cijena i telefonske pozive po osnovnoj tarifi u uslugama prijevoza putnika. Ta ispitivanja usklađenosti obuhvatila su ograničen broj internetskih stranica i stoga se razlikuju od opsežnih provjera koje provode nacionalna tijela u mreži CPC-a.

Osim toga, pregledi potrošačkih uvjeta iz 2021. i 2023., koji su se temeljili na anketama o potrošačkim uvjetima iz 2020. i 2022.[17], daju uvid u percepcije potrošača o nekoliko tema bitnih za ovu analizu, kao što su njihova iskustva s poretkom rezultata pretraživanja, recenzijama

[14] Rezultati se mogu smatrati reprezentativnima po veličini uzorka jer obuhvaćaju više regija EU-a i omogućuju ekstrapolaciju na EU-27 (u mjeri u kojoj je to moguće). Za anketu potrošača odabrana je unaprijed probrana opsežna skupina ispitanika kako bi se zajamčio velik odziv na anketu uz veliku reprezentativnost prema nizu parametara, kao što su dob i rod.

[15] Ciljana anketa (dionika) provedena je u okviru internetskog alata za anketiranje. Od ukupno **164 ispitanika**, 40,2 % (n = 66) činila su **poslovna udruženja** (na razini EU-a i nacionalnoj razini), 17,7 % (n = 29) **udruge potrošača** (na razini EU-a i nacionalnoj razini), 6,1 % (n = 10) **nacionalna ministarstva**, 12,2 % (n = 20) **nacionalna tijela** za izvršavanje zakonodavstva, 6,1 % (n = 10) **ECC-Net**, a 10,4 % (n = 17) **pojedinačni trgovci**. Preostalih 13,4 % (n = 22) činili su akademski istraživači i ostali dionici. **Nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva i nacionalna ministarstva** (ukupno n = 30) predstavljala su **18 država članica**: tri iz Austrije, četiri iz Slovenije, po dva iz Belgije, Bugarske, Danske, Nizozemske, Rumunjske i Slovačke te po jedno iz Hrvatske, Cipra, Češke, Finske, Mađarske, Irske, Litve, Poljske, Španjolske i Švedske, dok je jedno zastupalo ostale zemlje. Među **udrugama potrošača** (n = 19) četiri su bile udruge na razini EU-a, a nacionalne su predstavljale **osam država članica**: šest iz Austrije, tri iz Njemačke i po jedna iz Hrvatske, Francuske, Italije, Portugala, Rumunjske i Slovačke. Među **66 poslovnih udruženja** 32 su bila udruženja na razini EU-a, a nacionalna su predstavljala **11 država članica**: 12 iz Njemačke, šest iz Belgije, pet iz Italije, dva iz Francuske i Švedske te po jedno iz Austrije, Bugarske, Češke, Finske, Nizozemske, Španjolske, dok je jedno zastupalo ostale zemlje.

[16] Ispitivanja usklađenosti provedena su na uzorku internetskih stranica ili aplikacija u 10 država članica (kao i u slučaju anketa potrošača) kako bi se ocijenilo njihovo funkcioniranje prema posebnim parametrima i usklađenost sa zahtjevima iz Direktive o modernizaciji. Internetske stranice i aplikacije, uključujući internetska tržišta, internetske stranice za e-trgovinu, putovanja i smještaj, internetske stranice za usporedbu cijena, prvenstveno su se birale na temelju specifičnih obilježja istraživane teme i njihove relativne važnosti (npr. mjesečnog prometa u svakoj obuhvaćenoj zemlji). U praksi su istraživači obavljali uobičajene radnje na internetskim stranicama ili u aplikacijama, npr. tražili proizvode za kupnju ili se pokušavali pretplatiti na uslugu. Pritom su prikupljali podatke o informacijama koje su im se prikazivale te o njihovu sadržaju i jasnoći. Ispitivanja usklađenosti sadržavala su kvalitativnu procjenu problema, uključujući mišljenja istraživača o jasnoći informacija i praktične primjere utvrđenih problema potkrijepljene snimkama zaslona. Premda su obuhvaćala niz odabranih internetskih stranica, razlikovala su se po opsegu, cilju i vrsti.

[17] Anketa o potrošačkim uvjetima iz 2020., dostupna na https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; Anketa o potrošačkim uvjetima iz 2022., dostupna na https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

potrošača i sniženjima cijena, prije i ubrzo nakon početka primjene Direktive o modernizaciji (doduše, ne u svim državama članicama).

U sljedećim tematskim odjeljcima ovog izvješća (odjeljci od 5. do 15.) navodi se pregled provedbe glavnih elemenata Direktive o modernizaciji. Potrebno je napomenuti da su se u okviru popratne studije za ovo izvješće podaci prikupljali prije početka primjene pravila iz Akta o digitalnim uslugama[18]. Akt o digitalnim uslugama uzrok je važnih promjena spomenutih u odgovarajućim tematskim odjeljcima.

5. Sankcije

Da bi se pojačalo javno izvršavanje i odvraćajući učinak prava EU-a o zaštiti potrošača u cijelom EU-u, Direktivom o modernizaciji izmijenjena su postojeća pravila o sankcijama iz Direktive o isticanju cijena, Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktive o pravima potrošača prema kojima su države članice već bile dužne propisati učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije. Nadalje, uveden je novi zahtjev da države članice predvide takve sankcije iz Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima ako takav zahtjev nije prije postojao.

Glavna novost bilo je dodavanje zahtjeva u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktivu o pravima potrošača i Direktivu o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima[19] da se propišu novčane kazne i odredi njihov najveći iznos za **raširene povrede i raširene povrede s dimenzijom Unije** kad se mjere izvršavanja poduzimaju koordiniranim djelovanjem u skladu s člankom 21. Uredbe o CPC-u[20]. U tim slučajevima države članice moraju u svojim pravilima o sankcijama obvezno propisati novčane kazne u iznosu od najmanje **4 % godišnjeg prometa trgovca** ili do **2 milijuna EUR** ako se godišnji promet ne može utvrditi. Riječ je o minimalnim zahtjevima, što znači da države članice mogu zadržati ili uvesti više najveće novčane kazne. Općenito, države članice pri primjeni sankcija zadržavaju diskrecijsko pravo da odaberu hoće li postupak izricanja novčanih kaznih biti upravni ili sudski.

Nadalje, Direktivom o modernizaciji u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktivu o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, Direktivu o pravima potrošača i Direktivu o isticanju cijena uvršteni su netaksativni i indikativni kriteriji koje treba uzeti u obzir pri izricanju sankcija u domaćim i prekograničnim slučajevima.

Ocjenjivanje usklađenosti prijavljenih provedbenih mjera za te odredbe pokazalo se relativno složenim. Na primjer, nekoliko država članica imalo je više postojećih nacionalnih pravila o

[18] Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL L 277, 27.10.2022., str. 1.). Od 17. veljače 2024. pravila iz Akta o digitalnim uslugama primjenjuju se na sve platforme. Od kraja kolovoza 2023. ta su se pravila već primjenjivala na odabrane platforme s više od 45 milijuna korisnika u EU-u (10 % stanovništva EU-a), takozvane vrlo velike internetske platforme i vrlo velike internetske tražilice. Naime, u vrlo velike internetske platforme svrstana su internetska tržišta kao što su Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando i odnedavno Shein i Temu.

[19] Dok su u Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktivi o pravima potrošača i Direktivi o isticanju cijena izmijenjeni članci o sankcijama koji se temelje na postojećem općem zahtjevu za propisivanje sankcija, članak 8.b o sankcijama novost je u Direktivi o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima.

[20] Uredba o CPC-u odnosi se na suradnju među nacionalnim tijelima za izvršavanje zakonodavstva u slučajevima raširenih povreda kojima se nanosi šteta potrošačima u nekoliko država članica i raširenih povreda s dimenzijom Unije. Za tu bi vrstu raširene povrede nacionalna tijela možda trebala koordinirano izricati učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije.

sankcijama ovisno o prekršenoj odredbi odgovarajuće direktive. To znači da je za izmjenu pravila bilo potrebno više odredaba o prenošenju u nacionalno pravo.

Kad je riječ o novčanim kaznama koje se mogu izreći u prekograničnim slučajevima povrede koji podliježu koordiniranom postupanju u skladu s člankom 21. Uredbe o CPC-u, gotovo sve države članice prenijele su zahtjev da se propiše novčana kazna u iznosu od najmanje 4 % godišnjeg prometa trgovca ili podredno 2 milijuna EUR. Situacija u nekoliko država članica koje su postavile pitanja ili izrazile nesigurnost analizira se ili će se analizirati u okviru ciljanih dijaloga s njima.

Neke zemlje **primjenjuju novčanu kaznu u iznosu do 4 % godišnjeg prometa ili do 2 milijuna EUR i na druge vrste povreda** (u domaćim i prekograničnim slučajevima). Na primjer, Austrija na sve povrede Direktive o pravima potrošača primjenjuje novčanu kaznu u iznosu do 4 % godišnjeg prometa. Poljska na sve povrede Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi primjenjuje novčanu kaznu u iznosu do 2 milijuna EUR ako informacije o prometu nisu dostupne, a Latvija u iznosu do 4 % godišnjeg prometa s gornjom granicom od 300 000 EUR.

Neke zemlje imaju **pravila koja su stroža od pravila o novčanoj kazni u iznosu do 2 milijuna EUR za povrede koje podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a**. Ako informacije o godišnjem prometu nisu dostupne, najveće novčane kazne za prekogranične povrede Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi koje podliježu takvom koordiniranom postupanju u Grčkoj mogu iznositi do 5 milijuna EUR, a u Danskoj do 4 milijuna EUR.

Osim toga, neke su druge zemlje već imale ili uvele **najveće novčane kazne za sve povrede koje su veće od kazni propisanih u Direktivi o modernizaciji** za prekogranične povrede koje podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a (4 % / 2 milijuna EUR). Primjerice, povrede Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi načelno se u Nizozemskoj i Poljskoj kažnjavaju novčanom kaznom u iznosu do 10 % godišnjeg prometa trgovca, u Belgiji do 6 %, a u Cipru do 5 %. Za povrede Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima Poljska, na primjer, predviđa novčanu kaznu u iznosu do 10 % godišnjeg prometa trgovca, a Cipar do 5 %.

Nova pravila o najvećim novčanim kaznama za povrede u prekograničnim slučajevima koji podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a ne primjenjuju se još u praksi. Prema povratnim informacijama primljenima u kontekstu koordiniranog postupanja u okviru CPC-a neka tijela smatraju da bi im bilo teško primijeniti te novčane kazne u slučajevima u kojima poduzeća ne predlože odgovarajuće mjere za rješavanje navodnih povreda. Naime, ni Uredba o CPC-u ni odredbe o sankcijama u predmetnim direktivama ne propisuju jasne postupke za koordinaciju izricanja sankcija i izbjegavanje rizika od situacija zabrane dvostrukog suđenja u kojima se takve mjere poduzimaju usporedno u više država članica. Komisija razmatra preispitivanje Uredbe o CPC-u, uključujući povećanje njezina odvraćajućeg učinka[21].

Države članice različito su pristupile prenošenju u nacionalno pravo **netaksativnih i indikativnih kriterija za izricanje sankcija** koji su Direktivom o modernizaciji dodani u sve četiri izmijenjene direktive. Neke su države članice (gotovo) doslovno prenijele u nacionalno pravo sve kriterije s

[21] Vidjeti Završno izvješće: Prikupljanje informacija za pomoć Europskoj komisiji u ispunjavanju njezinih obveza u skladu s člankom 40. („izvješćivanje”) Uredbe (EU) 2017/2394 o suradnji u zaštiti potrošača (*Final report: Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 (“reporting”) of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation*), dostupno na: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en.

popisa, dok su ih druge zbog indikativne prirode popisa samo djelomično prenijele ili su se oslanjale na postojeće relevantne odredbe u nacionalnom pravu koje često propisuju, primjerice, da se pri izricanju sankcija uzmu u obzir „otegotne ili olakotne okolnosti".

Prema Direktivi o modernizaciji države članice imaju **regulatorne mogućnosti** za primjenu novih pravila o sankcijama iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima. U skladu s **Direktivom o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima** (članak 8.b stavak 2.) države članice mogu odlučiti primjenjivati pravila o sankcijama (uključujući posebnu odredbu o novčanim kaznama za povrede koje podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a) u samo jednoj ili objema sljedećim situacijama: (a) ako trgovac primjenjuje ugovorne odredbe koje se u nacionalnom pravu izričito smatraju nepoštenima u svim okolnostima ili (b) ako trgovac i dalje primjenjuje ugovorne odredbe za koje je pravomoćnom odlukom utvrđeno da su nepoštene. Kad je riječ o **Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi** (članak 13. stavak 3.), države članice mogu zbog nacionalnih ustavnopravnih razloga odlučiti da neće primjenjivati pravila o novčanim kaznama za povrede koje podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a ako je trgovac prvi put prekršio samo članak 5. o profesionalnoj pažnji iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Brojne države članice odabrale su **regulatornu mogućnost iz Direktive o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima**. Na primjer, u Hrvatskoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj i Portugalu sankcije se primjenjuju u obje situacije predviđene Direktivom o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima. Na primjer, u Austriji, Češkoj i Estoniji, sankcije se primjenjuju samo u slučajevima kad trgovac primjenjuje ugovorne odredbe koje se u nacionalnom pravu izričito smatraju nepoštenima u svim okolnostima. Naposljetku, u, na primjer, Bugarskoj, Litvi, Luksemburgu i Švedskoj trgovac se sankcionira samo ako nastavi primjenjivati ugovorne odredbe za koje je pravomoćnom odlukom utvrđeno da su nepoštene.

Regulatornu mogućnost iz **Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi** odabrao je manji broj država članica, npr. Austrija, Hrvatska, Finska, Francuska, Njemačka i Švedska.

Zaključno, niz država članica iskoristio je regulatorne mogućnosti za nova pravila o sankcijama. Uz nekoliko iznimaka, države članice pravilno su prenijele novi zahtjev u pogledu novčanih kazni za povrede koje podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a u nacionalno pravo. U nekim su slučajevima nadišle minimalne zahtjeve iz predmetnih direktiva, npr. proširenjem primjene na sve povrede, uključujući domaće. Pravila o najvećim novčanim kaznama za povrede u prekograničnim slučajevima koji podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a još se ne primjenjuju u praksi.

6. Pravna sredstva za potrošače u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi

Direktivom o modernizaciji u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi uvršteno je **pravo potrošača na proporcionalna i djelotvorna pojedinačna pravna sredstva** u slučaju štete pretrpljene zbog nepoštene poslovne prakse. U skladu s člankom 11.a države članice sad se moraju pobrinuti da su potrošačima koji su bili žrtve nepoštenih praksi dostupna i ugovorna i izvanugovorna pravna sredstva, tj. naknada štete, sniženje cijene i raskid ugovora. Države članice imaju diskrecijsko pravo odrediti uvjete za primjenu i učinke pravnih sredstava. Potrošači mogu zatražiti primjenu tih pravnih sredstava podnošenjem pojedinačnih ili kolektivnih tužbi u skladu s

novom Direktivom (EU) 2020/1828 o predstavničkim tužbama, kojom se propisuje postupovni mehanizam za ostvarivanje kolektivnih prava potrošača.

Provjera usklađenosti nacionalnih odredaba kojima se prenosi članak 11.a pokazala se prilično složenom, kao i u slučaju pravila o sankcijama, i otvorila je niz pitanja koja se nastoje riješiti ili će se rješavati u ciljanim dijalozima s nekoliko država članica. Situacija je složena zbog toga što su u brojnim državama članicama pravna sredstva za potrošače u jednom dijelu provedena uvođenjem novih pravila, a u drugom oslanjanjem na postojeće građanskopravne odredbe o pravnim sredstvima. Osim toga, u nekoliko država članica nije bilo jasno područje primjene i raspon dostupnih pravnih sredstava. Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi ima široko područje primjene kad je riječ o nepoštenoj poslovnoj praksi koja se javlja izvan ugovornih odnosa između trgovca i potrošača te nakon sklapanja ugovora i tijekom njegova izvršenja. Stoga pravna sredstva moraju biti dostupna potrošačima i za povrede koje se odnose na sve te faze i vrste odnosa između poslovnog subjekta i potrošača.

Države članice **različito su pristupile prenošenju članka 11.a Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi u nacionalno pravo**. Neke su države članice, npr. Slovenija, Rumunjska i Latvija, u svoje zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi uvele (ili su već imale) posebne odredbe koje izričito propisuju pravo potrošača na pravna sredstva u slučaju povrede tih odredaba. Neke države članice, npr. Austrija, Hrvatska, Češka, Estonija i Njemačka, u svojim zakonima kojima se prenosi Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi imaju posebne odredbe o pravnim sredstvima u kojima se izričito upućuje i na dodatna pravila u općem građanskom pravu, kao što su građanski zakonici. Naposljetku, neke su države članice, npr. Francuska, obavijestile Komisiju da se njihovo opće građansko pravo ili druge odredbe o pravnim sredstvima primjenjuju na povrede nacionalnih pravila kojima se prenosi Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Nekoliko država članica izvijestilo je Komisiju o odredbama koje, osim što osiguravaju materijalna prava na pravna sredstva, **olakšavaju njihovu provedbu**. Na primjer, kad potrošači u Bugarskoj koriste pravna sredstva iz općeg prava pred građanskim sudom, ne moraju dokazivati da je određena praksa nepoštena ako je to nacionalno tijelo za izvršavanje zakonodavstva (Povjerenstvo za zaštitu potrošača) već utvrdilo u pravomoćnom rješenju. Španjolska je donijela odredbe koje daju dokaznu vrijednost prethodnom nalazu tijela ili suda o povredi Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Zaključno, danas zakonodavstvo većine država članica sadržava pravila u skladu s kojima potrošači imaju pravo na naknadu štete, sniženje cijene ili raskid ugovora ako su žrtve nepoštenih praksi.

7. Najave sniženja cijena

Direktiva o isticanju cijena izmijenjena je uvođenjem novog članka 6.a o sniženju cijena iz Direktive o modernizaciji kako bi potrošači bili informiraniji i mogli bolje procijeniti prednosti i stvarnu korist najavljenog sniženja. Propisano je da prodavatelji robe koji najavljuju sniženje cijene moraju navesti „prethodnu cijenu", odnosno **najnižu cijena koju je trgovac primijenio u razdoblju koje nije kraće od 30 dana** prije primjene sniženja cijene. Novi članak 6.a ima prednost pred općim odredbama Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi jer je konkretnije pravilo, posebno kad je riječ o značajkama referentne cijene u slučajevima sniženja cijena. Međutim, Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi i njezin pojedinačni pristup svakom slučaju i dalje se

primjenjuju na procjenu drugih aspekata sniženja cijena koji nisu izričito uređeni člankom 6.a Direktive o isticanju cijena, kao što je trajanje sniženja cijena. Štoviše, Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi i dalje je primjenjiva pravna osnova za procjenu drugih vrsta promidžbenih cijena koje nisu obuhvaćene područjem primjene članka 6.a, kao što su usporedbe cijena.

Člankom 6.a stavcima od 3. do 5. predviđene su regulatorne mogućnosti **koje državama članicama omogućuju da odstupe od općeg pravila** u slučaju: (a) lako pokvarljive robe ili robe s kratkim rokom trajanja („kvarljiva" roba), (b) robe koja je na tržištu kraće od 30 dana („nova roba") i (c) robe za koju se sniženje cijena progresivno povećava („progresivna sniženja cijena").

Sve su države članice **prenijele opće pravilo o „prethodnoj cijeni"** i zadržale 30 dana kao referentno razdoblje za utvrđivanje „prethodne cijene". Međutim, premda se Direktiva o isticanju cijena i članak 6.a primjenjuju samo na prodaju robe, neke su države članice **proširile područje primjene nacionalnih odredaba o sniženju cijena i na usluge**. Dionici iz industrije izrazili su zabrinutost zbog proširenja članka 6.a na usluge (vidjeti u nastavku), što Komisija nastoji riješiti ciljanim dijalozima s državama članicama.

Regulatorne mogućnosti iz članka 6.a državama članicama pružaju određenu fleksibilnost u prilagodbi nacionalnih pravila tržišnim uvjetima određenih kategorija robe. Odlučile su ih primjenjivati brojne, ali ne sve države članice, pa su nastale određene razlike među zemljama.

Regulatorna mogućnost koja se odnosi na **lako pokvarljivu robu ili robu s kratkim rokom trajanja („kvarljiva roba")** iz članka 6.a stavka 3. omogućuje državama članicama da propišu drukčija pravila za takvu robu ili da je izuzmu iz područja primjene članka 6.a.

Tu su regulatornu mogućnost iskoristile sve države članice osim Hrvatske, Irske i Luksemburga. Nacionalne odredbe kojima se provodi članak 6.a Direktive o isticanju cijena ne primjenjuju se na „kvarljivu" robu u Austriji, Belgiji, Češkoj, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Španjolskoj i Švedskoj. U Cipru, Estoniji, Malti, Nizozemskoj, Poljskoj i Sloveniji prodavatelji moraju navesti cijenu koja se primjenjivala prije sniženja kao referentnu cijenu. Naposljetku, neke države članice primjenjuju članak 6.a na kvarljivu robu, ali su predvidjele kraća referentna razdoblja za određivanje „prethodne" cijene, npr. Bugarska (7 dana), Rumunjska (10 dana), Danska (14 dana) i Portugal (15 dana).

Osim toga, **nacionalna pravila razlikuju se i po definiciji robe za koju se smatra da je „lako pokvarljiva ili ima kratak rok trajanja"**. Na primjer:

- u Austriji se regulatorna mogućnost primjenjuje „ako je cijena snižena zbog isteka datuma minimalne trajnosti u smislu članka 2. stavka 2. točke (r) Uredbe (EU) br. 1169/2011"[22],
- u Finskoj se primjenjuje na „vrlo kvarljivu hranu",

[22] Uredba (EU) br. 1169/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2011. o informiranju potrošača o hrani, izmjeni uredbi (EZ) br. 1924/2006 i (EZ) br. 1925/2006 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Komisije 87/250/EEZ, Direktive Vijeća 90/496/EEZ, Direktive Komisije 1999/10/EZ, Direktive 2000/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, direktiva Komisije 2002/67/EZ i 2008/5/EZ i Uredbe Komisije (EZ) br. 608/2004 (SL L 304, 22.11.2011., str. 18.).

- u Njemačkoj se primjenjuje na „kvarljivu robu ili robu s kratkim preostalim rokom valjanosti ako je tražena cijena snižena zbog predstojećeg rizika od kvarenja ili predstojećeg isteka roka valjanosti i ako je potrošač prikladno obaviješten o tome”,
- u Italiji se primjenjuje na „kvarljive poljoprivredne i prehrambene proizvode” kako je utvrđeno u posebnom nacionalnom zakonodavstvu,
- u Litvi se primjenjuje na „kvarljive proizvode ili predmete koji brzo gube komercijalnu vrijednost”,
- u Španjolskoj se primjenjuje na „identične proizvode kojima uskoro istječe rok valjanosti ili datum s oznake ‚najbolje upotrijebiti do’”,
- u Bugarskoj se primjenjuje na „robu koja se lako kvari ili ima kratak rok valjanosti”,
- u Estoniji se primjenjuje na „robu koja zbog svoje prirode ili stupnja prerade brzo stari ili se kvari i koja će vjerojatno postati neprikladna za prodaju prije nego što prođe 30 dana od trenutka kad se ponudi na prodaju”,
- u Nizozemskoj se primjenjuje na robu koja se prema ministarskoj odluci „brzo kvari ili ima ograničen rok valjanosti”,
- u Sloveniji se primjenjuje na robu kojoj samo što nije istekao rok valjanosti i na kvarljivu robu,
- u Portugalu „kvarljivi poljoprivredni i prehrambeni proizvodi” označavaju „poljoprivredne i prehrambene proizvode koji zbog svoje prirode ili u fazi prerade u kojoj se nalaze mogu postati neprikladni za prodaju u roku od 30 dana od berbe, proizvodnje ili prerade”.

Regulatorna mogućnost koja se odnosi na **robu koja je bila u prodaji kraće od 30 dana** („**nova roba**”) iz članka 6.a stavka 4. omogućuje državama članicama da dopuste najave sniženja cijene i za robu koju je trgovac počeo prodavati manje od 30 dana prije najave sniženja cijene. U tom slučaju države članice smiju propisati razdoblje kraće od 30 dana za utvrđivanje „prethodne” cijene. Tu su mogućnost odabrale brojne države članice osim Hrvatske, Danske, Finske, Francuske, Njemačke, Irske, Portugala i Švedske.

Brojne države članice koje iskorištavaju tu regulatornu mogućnost, tj. Austrija, Cipar, Češka, Grčka, Italija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Rumunjska i Slovenija, definiraju „prethodnu cijenu” kao najnižu cijenu koju trgovac primjenjuje otkad je roba na tržištu, ali ne propisuju minimalno razdoblje. Minimalna razdoblja propisana su u Belgiji, Bugarskoj, Estoniji i Latviji (u svima 7 dana) i Mađarskoj (15 dana).

Konačno, na temelju regulatorne mogućnosti **za slučajeve u kojima se sniženje cijene progresivno povećava** („**progresivna sniženja cijena**”) iz članka 6.a stavka 5. države članice mogu propisati da, kad se cijena postupno i bez prekida smanjuje u okviru iste prodajne kampanje, najniža cijena u razdoblju od 30 dana prije primjene prve najave sniženja cijene ostaje prethodna cijena za sve sljedeće najave sniženja cijena u prodajnoj kampanji. Tu su mogućnost odabrale gotovo sve države članice osim Poljske i Španjolske.

Pokazalo se da je provedba članka 6.a Direktive o isticanju cijena **aspekt Direktive o modernizaciji o kojem se najviše raspravlja** i koji privlači znatnu pozornost tijela i dionika iz država članica. Krajem 2021. Komisija je izdala posebne smjernice o članku 6.a. Osim toga, nekoliko država članica donijelo je **nacionalne smjernice** ili objavilo pitanja i odgovore, npr.

Belgija[23], Danska[24], Estonija[25], Finska[26], Francuska[27], Irska[28], Italija[29], Litva[30], Poljska[31] i Švedska[32].

Komisija je u smjernicama posebno objasnila da se novi zahtjev ne primjenjuje na trajne pogodnosti koje se pružaju u okviru **programa vjernosti kupaca** (ali bi dodatna *ad hoc* privremena sniženja cijena za članove takvih programa podlijegala članku 6.a), kao ni na **stvarno personalizirana sniženja cijena** koja se ne „najavljuju" svim potrošačima.

Komisija je pojasnila i svoje stajalište da bi se prodavatelji, premda **i dalje smiju (ako poštuju Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi) navesti dodatne referentne cijene** (kao što je redovna prodajna cijena izvan promidžbenog razdoblja) kako bi pojačali promidžbenu poruku, **trebali suzdržati od tehnika kojima se prikriva prethodna cijena** jer potrošačima time onemogućuju ili otežavaju da uzmu u obzir prethodnu cijenu. Stoga bi se sva sniženja iskazana u postocima (npr. „30 % popusta") ili iznosima (npr. „50 EUR popusta") koje prodavatelj može naznačiti kao glavni element najave sniženja cijene trebala temeljiti na obveznoj „prethodnoj" cijeni. Međutim, tom se tumačenju protive brojni dionici iz industrije i trenutačno je predmet zahtjeva za prethodnu odluku koji je njemački sud uputio Sudu EU-a (predmet C-330/23, Aldi Süd)[33].

Otkad je Komisija donijela smjernice, na raspravama s dionicima o provedbi članka 6.a Direktive o isticanju cijena, posebno u okviru CPC-a, raspravljalo se o, primjerice, **promidžbama cijena koje se temelje na minimalnom iznosu kupnje**. Komisija je u smjernicama objasnila da se članak 6.a ne primjenjuje na kombinirane ili vezane uvjetne ponude, kao što su „dva za cijenu jednog" ili „30 % popusta pri kupnji tri proizvoda". Takve uvjetne ponude i dalje podliježu Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi. S obzirom na to čini se opravdanim **da se slično postupa i s promidžbenim aktivnostima koje se temelje na minimalnom iznosu kupnje pod uvjetom da imaju isti učinak kao i one koje se temelje na količini**, tj. da se u praksi primjenjuju na kupnju više predmeta u ponudi trgovine. Baš kao ni druge promidžbene tehnike, promidžba koja se temelji na minimalnom iznosu ne smije se koristiti samo kako bi se zaobišla primjena članka 6.a.

Drugi je relevantan aspekt neprimjenjivost članka 6.a na **pojedinačne stavke robe kojima će uskoro isteći rok valjanosti**, pa bi ih trebalo brzo prodati premda ta roba nije sama po sebi

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de.
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/; https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf.
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf.
[26] https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/. https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/.
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236.
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/.
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq.
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218.
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551.
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net).
[33] CURIA – Informacije o predmetu (europa.eu).

kvarljiva (npr. tjestenina, konzervirana hrana ili kozmetički proizvodi koji obično imaju dug rok trajanja). To je pitanje bitno državama članicama koje na temelju regulatorne mogućnosti izuzimaju ili propisuju drukčija pravila o sniženju cijena za „lako pokvarljivu robu ili robu s kratkim rokom trajanja". Budući da taj pojam nije definiran u članku 6.a Direktive o isticanju cijena, čini se opravdanim da se takvo izuzeće primjenjuje i na **pojedinačne stavke robe koje se objektivno moraju brzo prodati čak i ako ta roba općenito nije sama po sebi „kvarljiva"**. U praksi to znači da bi prodavatelji trebali smjeti sniziti cijenu određenih proizvoda, npr. kozmetičkih proizvoda kojima će uskoro isteći rok trajanja, a da to sniženje ne utječe na moguća opća sniženja cijene te robe u budućnosti.

Još jedno važno pitanje za države članice i dionike u kontekstu članka 6.a odnosi se na tržišna kretanja povezana s **drugim oblicima promidžbe cijena, pogotovo usporedbama cijena**. Usporedbe cijena nisu obuhvaćene područjem primjene novog članka 6.a, stoga i dalje podliježu općim zahtjevima pravednosti iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Nekoliko nacionalnih tijela i udruga potrošača tvrdi da nakon provedbe novih pravila za sniženja cijene u skladu s Direktivom o isticanju cijena prodavatelji češće pribjegavaju usporedbama cijena, osobito usporedbama s preporučenom maloprodajnom cijenom proizvođača.

U studenom 2022. provedena je **opsežna provjera sniženja cijena u okviru CPC-a kako bi se ispitala usklađenost s člankom 6.a**. U okviru opsežne provjere 13 nacionalnih tijela analiziralo je 16 000 proizvoda sa 176 internetskih stranica i pratilo ih mjesec dana kako bi se utvrdilo je li navedena „prethodna" cijena u skladu s novim pravnim zahtjevom iz Direktive o isticanju cijena. Opsežna provjera pokazala je da je više od polovine praćenih proizvoda imalo sniženu cijena. **Od toga je 23 % najava sniženja cijena prekršilo članak 6.a Direktive o isticanju cijena**. Ta su kršenja otkrivena na najmanje 43 % pregledanih internetskih stranica. Treba napomenuti da u trenutku opsežne provjere nisu sve države članice prenijele i provele novi članak 6.a Direktive o isticanju cijena iako su ga morale početi primjenjivati od 28. svibnja 2022.[34]

Da bi pomogla nacionalnim tijelima s istragama, Komisija im je omogućila korištenje **posebnog alata koji se temelji na umjetnoj inteligenciji u okviru e-laboratorija EU-a**, projekta čiji je cilj razvoj i primjena naprednih digitalnih tehnologija u internetskim istragama problema potrošača radi doprinosa mreži CPC-a. Zahvaljujući tom alatu tijela mogu pratiti povijest cijena odabranih proizvoda i utvrditi je li prethodna cijena navedena u najavi popusta zbilja bila najniža cijena proizvoda u razdoblju od 30 dana prije najave sniženja cijene.

Nekoliko nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva **pokrenulo je službene opsežne provjere na razini EU-a zbog povreda nastalih sniženjem cijena**. Na primjer, u jesen 2023. Švedska agencija za zaštitu potrošača (*Konsumentverket*)[35] pratila je cijene više od 1700 proizvoda u nekoliko sektora. Provjerom je obuhvatila približno sto poduzeća, od kojih je većina za vrijeme provjere nudila proizvode po sniženim cijenama. Otkrila je da je 70 % provjerenih poduzeća koja su oglašavala sniženja cijena prekršila primjenjivo pravo. Naime, ta poduzeća (1) nisu navela najnižu cijenu u posljednjih 30 dana, (2) nisu navela točnu najnižu prethodnu cijenu i (3) nisu uzela

[34] Rezultati opsežne provjere u okviru CPC-a dostupni su na: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en.
[35] Provjera je dostupna ovdje: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.

prethodnu najnižu cijenu kao referentnu cijenu za izračun iznosa popusta. Od ostalih primjera izdvajamo poljski Ured za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača (UOKiK)[36], nizozemsko Tijelo za potrošače i tržišta (ACM)[37] i estonsko Tijelo za zaštitu potrošača i tehnički nadzor (TTJA)[38], koji su prijavili velike povrede trgovaca i najavili službene istrage. Kad je riječ o privatnom izvršavanju pravila, u svibnju 2023. francuska udruga za zaštitu potrošača UFC *Que Choisir* objavila je izvješće[39] o praksi usporedbe cijena osam velikih prodavatelja na francuskom tržištu i podnijela pritužbe na nepoštenu poslovnu praksu pariškom državnom odvjetniku (*Procureur de la République de Paris*).

Kad je riječ o percepcijama potrošača o pouzdanosti sniženja cijena, **ankete o potrošačkim uvjetima** iz 2020. i 2022. sadržavale su pitanje jesu li potrošači naišli na cjenovne popuste koji su im se činili prevelikima da bi bili istiniti dok su pretraživali ili kupovali proizvode na internetu. U objema anketama sličan udio potrošača izjavio je da su se uvijek, većinu vremena ili barem katkad susretali s cjenovnim popustima koji su im se činili pretjerano visokima, odnosno 60 % u 2022., a 61 % u 2020.

Od siječnja do listopada 2023. u okviru popratne studije provodilo se **ispitivanje usklađenosti** na 95 internetskih stranica u 10 država članica radi analize kako se potrošačima prikazuju sniženja cijena i druge tehnike promidžbe[40]. To je ispitivanje bilo usmjereno na predstavljanje cjenovnih prednosti i nije uključivalo 30-dnevno praćenje referentne cijene radi utvrđivanja valjanosti „prethodne" cijene.

Sniženja cijene ili druge promidžbe prikazivale su se za 360 od 475 pregledanih proizvoda (na 75 od 95 internetskih stranica). Na 27 internetskih stranica otkrivene su „kombinirane ponude" za 88 proizvoda. Naposljetku, opća postotna smanjenja ili postotna smanjenja povezana s „minimalnim iznosom kupnje" bila su relativno česta (na 49,5 % pregledanih internetskih stranica).

Kad je riječ o sniženim/promidžbenim cijenama za određene proizvode (251 proizvod na 42 internetske stranice), u oko 90 % slučajeva **referentna cijena bila je *prekrižena*** kako bi se naglasio popust. U 75,6 % slučajeva **cjenovna prednost bila je predstavljena u *postocima***. Promidžba se često isticala zajedničkim prikazom referentne cijene i popusta izraženog u postocima ili apsolutnoj vrijednosti.

Kad je riječ o **prirodi cjenovne prednosti**, u većini slučajeva (69,7 %) istraživači nisu primijetili nikakve kvalifikacije ili objašnjenja za prikazanu (prekriženu) referentnu cijenu. To upućuje na to da je prodavatelj nudio sniženje cijene, što znači da je prikazana referentna cijena morala biti u skladu sa zahtjevima za „prethodnu cijenu" iz članka 6.a Direktive o isticanju cijena. Čini se da su se preostale promidžbe temeljile na **usporedbi cijena**. U većini je slučajeva preporučena

[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718.
[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken.
[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily.
[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/.
[40] Internetske stranice odabrane su prema njihovu mjestu na ljestvici popularnosti na internetskoj stranici SimilarWeb u kategoriji e-trgovine i kupnje.

maloprodajna cijena bila referentna cijena (25,8 %), dok se u ostalim slučajevima prikazivala „prosječna cijena” (3,1 %) i cijene s drugih internetskih stranica (1,4 %).

Na temelju tih rezultata može se zaključiti da su sniženja cijene bila najčešća vrsta promidžbe cijena. Doduše, treba imati na umu da se posebna kvalifikacija referentne cijene možda nije mogla baš vidjeti i primijetiti u svim slučajevima. Na primjer, autori spomenutog izvješća francuske udruge za zaštitu potrošača UFC *Que Choisir* iz svibnja 2023., u kojem su analizirali uzorak od 6586 ponuda s prekriženim referentnim cijenama, zaključili su da se samo 3,4 % tih ponuda može smatrati „sniženjima cijene” u smislu članka 6.a Uredbe o isticanju cijena. **Više od 90 % tih ponuda bile su zapravo usporedbe cijena** s brojnim načinima prikaza referentne cijene, npr. kao „preporučene maloprodajne cijene”, „izvorne cijene”, „prošle cijene”, „prosječne cijene na tržištu”, „prosječne cijene na internetskim stranicama konkurenata”, „cijene koju nudi prodavatelj treće strane”.

Anketom provedenom među potrošačima u okviru popratne studije prikupljale su se **percepcije potrošača o vrstama promidžbi cijena i njihovoj raširenosti**. Od 52 do 66 % ispitanika navelo je da je u posljednjih 12 mjeseci barem „katkad” naišlo na sljedeće promidžbe cijene: sniženje cijene ako kupe više stavki (66 %), sniženje cijene ako potroše više od određenog iznosa kupnje (60 %), sniženje cijene (56 %), sniženje cijene za članove „programa vjernosti” (53 %) i usporedbe s preporučenom cijenom (52 %).

Trgovinska udruženja i poduzeća iz EU-a, premda podupiru ideju o boljem informiranju potrošača i transparentnijoj promidžbi cijena, kritizirala su na savjetovanju s dionicima neujednačenu provedbu novog pravila u državama članicama, kao što su širenje njegova područja primjene u nekim državama članica izvan okvira prodaje robe i razlike u primjeni regulatorne mogućnosti za kvarljivu robu, što im ujedno pravi poteškoće u prekograničnoj trgovini. Zatražila su i strože izvršavanje pravila kako bi svi imali jednake uvjete, uključujući trgovce izvan EU-a koji se žele probiti na tržište EU-a. Zato industrija poziva na čvrstu suradnju među tijelima za zaštitu potrošača u cijelom EU-u u okviru mreže CPC-a[41].

Brojni poslovni dionici svakako žele zadržati **trenutačnu fleksibilnost u usporedbama cijena**. Usporedbe cijena posebno su važne u franšiznim mrežama jer u njima davatelj franšize najavljuje promidžbene cijene na temelju svoje preporučene prodajne cijene i u sektoru modnih trgovina sa stalnim sniženjem. Poslovni dionici smatraju da bi trebalo zadržati postojeći pristup procjenjivanju usporedbe cijena za svaki slučaj pojedinačno u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi, među ostalim za prikaz preporučene maloprodajne cijene kao referentne cijene i marketinške tehnike postotnih sniženja, sniženja apsolutne vrijednosti i prekriženih referentnih cijena. Prema njihovu mišljenju trgovci koji se služe usporedbama cijena mogu ostvariti potrebnu transparentnost odgovarajućim informiranjem potrošača, dok se mogući problemi mogu riješiti proširenjem smjernica za usporedbe cijena iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi kako bi se utvrdili kriteriji za poštene usporedbe (tako da je referentna cijena istinita, učinkovita i

[41] Vidjeti, na primjer, Ecommerce Europe, EuroCommerce i Independent Retail Europe *Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive*, 29. veljače 2024., dostupno na: https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

reprezentativna). Brojni se poslovni dionici protive bilo kakvim dodatnim službenim pravilima o usporedbi cijena i uz to pozivaju nacionalna tijela u državama članicama da dosljedno izvršavaju opća pravila iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi u svakom pojedinačnom slučaju usporedbe cijena.

Zaključno, provedba novog pravila iz Direktive o isticanju cijena otvorila je **važna pitanja o njegovu tumačenju, posebno s obzirom na široku paletu tehnika promidžbe cijena kojima se služe prodavatelji**. Neka od njih pojašnjena su u ovom izvješću (i u smjernicama koje su već navedene u Obavijesti Komisije iz 2021.), dok je važno pitanje međudjelovanja regulirane „prethodne" cijene i drugih referentnih cijena u sniženjima cijena predmet predstojeće presude Suda EU-a u predmetu C-330/23, *Aldi Süd*.

Pri provedbi članka 6.a Direktive o isticanju cijena vide se **određene razlike među državama članicama** u njegovu području primjene i kategoriji robe koja podliježe regulatornim mogućnostima. Razlike u provedbi regulatorne mogućnosti za „kvarljivu robu" izazivaju zabrinutost zbog mogućeg nedostatka jednakih uvjeta i pravne sigurnosti za potrošače i trgovce. Trebalo bi razmotriti drugo regulatorno rješenje za usklađeniji pristup država članica tim kategorijama robe.

Neke države članice ne samo da su objavile službene smjernice za trgovce kojima nadopunjuju Obavijest Komisije nego su i provele nadzor tržišta i započele službeno izvršavanje, među ostalim suradnjom u okviru CPC-a i iskorištavanjem njegovih digitalnih alata. Nastavak odlučnog izvršavanja i dalje će imati ključnu ulogu u provedbi članka 6.a Uredbe o isticanju cijena. Brojni predstavnici trgovaca zagovaraju i ujednačeniju provedbu i strože izvršavanje pravila kako bi se svima zajamčili jednaki uvjeti.

Brojni predstavnici potrošača i države članice ističu potrebu **za otklanjanjem rizika od dovođenja potrošača u zabludu** kad je riječ o „reguliranim" sniženjima cijena i drugim oblicima cjenovnih prednosti koje podliježu samo pojedinačnoj procjeni u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi. Čini se da su ti alternativni oblici, posebno usporedbe cijena s preporučenom maloprodajnom cijenom kao referentnom cijenom, postali rasprostranjeniji od početka primjene pravila o sniženju cijena iz Direktive o isticanju cijena. S druge strane, predstavnici trgovaca predlažu da se pitanje usporedbe cijena riješi uvođenjem dodatnih smjernica o njezinim načelima u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi. Smatraju da bi trebalo zadržati fleksibilan izbor tehnika za usporedbu cijena i primjenjivati Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi za svaki slučaj pojedinačno. Potrebno je dodatno istražiti dovodi li trenutačna poslovna praksa oglašavanja usporedbe cijena potrošače u zabludu oko stvarne prirode promidžbe cijena i prednosti koje imaju od nje.

8. Stavljanje na tržište proizvoda „dvojne kvalitete"

„Dvojna kvaliteta" je uobičajeni naziv za praksu trgovaca **da stavljaju robu na tržište u državama članicama kao identičnu** premda se znatno razlikuje po sastavu ili obilježjima. Nije riječ o razlikama u „kvaliteti" same robe, nego o razlikama u njezinu sastavu ili obilježjima. Dakle, iako se često koristi, naziv „dvojna kvaliteta" ne znači nužno nižu kvalitetu robe. Budući da je

svjesna važnosti pitanja „dvojne kvalitete” o kojem se raspravljalo u Europskom vijeću[42], u Europskom parlamentu[43] i među određenim državama članicama i dionicima, Komisija je predložila da se pojača zaštita potrošača u tim slučajevima posebnom izmjenom Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Novi članak 6. stavak 2. točka (c) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi posebno ovlašćuje nadležna tijela za suzbijanje i zabranu prakse „dvojne kvalitete” na temelju procjene za svaki slučaj pojedinačno. Komisija je na temelju svoje procjene mjera za prenošenje zaključila da su države članice općenito pravilno provele odredbu o „dvojnoj kvaliteti” u svojem nacionalnom pravu. O mogućem problemu s prenošenjem u nacionalno pravo raspravlja se samo s jednom državom članicom.

Člankom 6. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi nastoji se **zajamčiti transparentnost** kako bi se spriječilo dovođenje potrošača u zabludu proizvodima za koje se lažno tvrdi da su identični u cijelom EU-u. Članak se **primjenjuje u situacijama u kojima bi marketinška praksa mogla navesti potrošače da donesu odluke o poslu koje ne bi donijeli da su znali za razliku u sastavu i obilježjima robe**. Zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača ne obuhvaća sastav i recepture proizvoda. Stoga cilj spomenute izmjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi nije usklađivanje receptura proizvoda u EU-u niti se to u njoj propisuje.

Komisija je krajem 2021. pojasnila primjenu članka 6. stavka 2. točke (c) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi u posebnom odjeljku Smjernica o primjeni Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. U Smjernicama je objasnila da u skladu sa širokim općim područjem primjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi **stavljanje na tržište** obuhvaća predstavljanje robe na njezinoj ambalaži, njezino oglašavanje i prodaju potrošačima. Odredba se primjenjuje na sve trgovce koji sudjeluju u isporuci robe potrošačima **premda su glavna ciljna skupina očito proizvođači** koji odlučuju o sastavu, dizajnu i predstavljanju robe stavljene na tržište u državama članicama.

U Smjernicama o primjeni Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi Komisija tumači i važne pojmove, kao što su **„identičnost” i „važnost” razlike** u sastavu ili obilježjima. Naime, objašnjava da se „važnost” odnosi na percepciju prosječnog potrošača, stoga je dio opće pojedinačne procjene utjecaja marketinga na odluku o poslu prosječnog potrošača, odnosno njegov izbor robe. U Smjernicama se napominje i da se iznimka za **razlike opravdane „legitimnim i objektivnim čimbenicima”**, kao što su geografska ili sezonska dostupnost sirovina ili politike dobrovoljne nutricionističke reformulacije trgovaca koje se tehnički ili ekonomski ne mogu istodobno provesti na svim tržištima[44], mora usko tumačiti. Nadalje, ako trgovci smatraju da su razlike u robi koju stavljaju na tržište kao identičnu opravdane legitimnim i objektivnim

[42] Vidjeti zaključke predsjednika Europskog vijeća iz ožujka 2017., koji su dostupni ovdje: https://www.consilium.europa.eu/media/24105/09-conclusions-pec-hr.pdf, i nedavne zaključke Europskog vijeća iz travnja 2024., koji su dostupni ovdje: https://www.consilium.europa.eu/media/423bsgw3/euco-conclusions-20240417-18-hr.pdf.

[43] Vidjeti pitanja zastupnika u Europskom parlamentu upućena Komisiji dostupna na: https://www.europarl.europa.eu/plenary/hr/parliamentary-questions.html.

[44] U tom se pogledu u strategiji „od polja do stola” preporučuje reformulacija prehrambenih proizvoda u skladu sa smjernicama za zdravu i održivu prehranu. Takve dobrovoljne strategije za smanjenje, na primjer, dodanih šećera, zasićenih masti i soli mogu uključivati postupno mijenjanje receptura zbog organizacijskih promjena i kako bi potrošači to lakše prihvatili.

čimbenicima, trebali bi o tome obavijestiti potrošače na druge načine, npr. oglašavanjem, informacijama u prostorijama trgovca na malo ili pristupačnim internetskim kanalima.

Komisija će nastaviti aktivno pratiti problem „dvojne kvalitete" u svim državama članicama. Uz to je provela nekoliko studija o tom pitanju preko Zajedničkog istraživačkog centra.

U srpnju 2023. Komisija je objavila rezultate **druge studije o usporedbi obilježja i predstavljanja brendiranih prehrambenih proizvoda u EU-u**[45]. Studija je obuhvatila 26 država članica[46] (u odnosu na 19 država članica obuhvaćenih prvom studijom objavljenom 2019.[47]). Zaključeno je da 6 % prehrambenih proizvoda obuhvaćenih studijom ima drukčiji sastav, ali identičan izgled prednje strane ambalaže, dok se 23 % proizvoda razlikovalo po sastavu, ali je te razlike u određenoj mjeri istaknulo varijacijama u dizajnu na prednjoj strani ambalaže[48].

U odnosu na prvu studiju iz 2019. **riječ je o smanjenju od sedam postotnih bodova[49] robe s identičnim ili sličnim izgledom prednje strane ambalaže, ali drukčijim sastavom ili obilježjima**. Rezultat je ohrabrujući, posebice zato što su uzorci za analizu prikupljeni prije početka primjene nove odredbe Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Kao ni u prvoj studiji iz 2019., Komisija 2023. nije pronašla dokaze o dosljednim geografskim varijacijama u sastavu i obilježjima proizvoda. Međutim, najnovija studija pokazala je i da se neki proizvodi različitog sastava i dalje stavljaju na tržište kao identični. Komisija će nastaviti pratiti to pitanje i učinak primjene nove odredbe Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi u državama članicama.

Komisija je 2023. objavila i niz drugih važnih analitičkih dokumenata.

Prvo, studija o prehrambenim proizvodima sadržavala je **anketu proizvođača predmetnih proizvoda**[50]. Većina poduzeća (60 %) za koja je utvrđeno da stavljaju na tržište robu „dvojne kvalitete" navela je da je poduzela ili planira poduzeti mjere, među ostalim promjenu predstavljanja proizvoda (tj. izgleda prednje strane ambalaže), usklađivanje receptura, provedbu drugih mjera (npr. informiranje potrošača) ili kombinaciju tih mjera. Poduzeća su najčešće navela zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača kao povod za svoje djelovanje (47 % ispitanika koji su odgovorili na pitanje). Među ostalim razlozima za rješavanje tog pitanja naveli su promjenu poslovne strategije (20 %), intervencije nacionalnih javnih tijela (7 %) i negativan publicitet (7 %). Poduzeća koja nisu planirala poduzeti nikakve mjere (40 % ispitanika) izvijestila su da neće ništa poduzimati zbog razlika u nacionalnim propisima (80 %). Neki su istaknuli čimbenike povezane s

[45] Dostupno na: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.
[46] Podaci su prikupljeni 2021. u svim državama članicama osim Malte jer se u njoj nisu mogli uzeti uzorci robe zbog ograničenja putovanja povezanih s bolešću COVID-19.
[47] Dostupno na: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.
[48] Znatan dio proizvoda uključenih u studiju iz 2018./2019. (i u studiju iz 2021.) bili su proizvodi za koje su nacionalna tijela za zaštitu potrošača ili udruge potrošača primile pritužbe zbog razlika između domaćih verzija i verzija dostupnih u drugim državama članicama. Zbog toga udio proizvoda „dvojne kvalitete" nije reprezentativan, odnosno procjena ukupnog udjela prehrambenih proizvoda „dvojne kvalitete" na jedinstvenom tržištu EU-a mogla bi biti previsoka.
[49] Ukupno je za obje kategorije (razlike u sastavu proizvoda sa sličnim i istim predstavljanjem) u 19 država članica u kojima je provedena i studija iz 2019. (za razliku od 26 država članica u studiji iz 2023.) zabilježeno smanjenje od sedam postotnih bodova s 31 % u studiji iz 2019. na 24 % u studiji iz 2023.
[50] Proizvođači hrane obuhvaćaju proizvođače široke palete proizvoda kao što su slastice, žitarice, juhe, gotova slana ili začinjena jela i grickalice, meso, mliječni proizvodi, riba, šećeri, bezalkoholna pića. Vidjeti prije svega Prilog 5. Usporedbi obilježja i predstavljanja brendiranih prehrambenih proizvoda u EU-u (2021.) – Rezultati istraživanja trgovačkih društava, dostupno na: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

proizvodnjom (40 %), npr. dostupnost sirovina u EU-u ili tehničku opremu koja se upotrebljava u tvornicama. Spomenuli su i preferencije potrošača, kao što su posebni profili okusa (30 %), ili razlike u dobrovoljnim standardima među državama članicama (20 %). Naposljetku, među „ostalim razlozima" spomenuta su različita pravila zaokruživanja za navođenje postotka sastojaka ili usporedba proizvoda iz različitih razdoblja proizvodnje.

Drugo, dovršeno je empirijsko ispitivanje **percepcija potrošača o razlikama u pakiranju i verzijama** naizgled identičnih brendiranih prehrambenih proizvoda[51]. U studiji je utvrđeno da elementi dizajna prednje strane ambalaže utječu na percepciju razlika u pakiranju i proizvodu te na izbor potrošača, stoga bi zbog složenosti elemenata dizajna njihov stvarni utjecaj na percepciju i izbor potrošača trebalo procijeniti za svaki slučaj pojedinačno.

Naposljetku, nakon što je prilagodila postojeću metodologiju koja se dotad primjenjivala za prehrambene proizvode, Komisija je objavila i **studiju o sektoru osobne njege i održavanja kućanstva**[52]. Ustanovila je da se 8 % proizvoda razlikovalo po sastavu, ali ne i po izgledu prednje strane ambalaže u najmanje jednoj od 20 država članica obuhvaćenih istraživanjem. Po sastavu se razlikovalo 25 % proizvoda, ali su te razlike u određenoj mjeri istaknute varijacijama u grafičkom dizajnu prednje strane ambalaže. Vlasnici robnih marki tvrdili su da su te razlike posljedica stavljanja proizvoda na tržište u različitim fazama ciklusa reformulacije proizvoda. Ponovno nije bilo naznaka o dosljednoj varijaciji proizvoda prema određenim geografskim regijama država članica sudionica studije.

Preliminarni rezultati tih studija predstavljeni su na događanju za dionike u listopadu 2022.[53], a konačni rezultati pred Odborom za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO) Europskog parlamenta u rujnu 2023.

Komisija je u prijašnjoj studiji iz 2020.[54] utvrdila da informiranje potrošača o razlikama među prehrambenim proizvodima u državama članicama tvrdnjom „proizvedeno za" **različito utječe na odluke potrošača o kupnji**, tj. u nekim su slučajevima zbog toga odabrali „domaće" verzije, a u drugima „strane". **Ponašanje potrošača prema različitosti robe ovisi i o razmjeru tih razlika**. Veća je vjerojatnost da će na odluku prosječnog potrošača o poslu utjecati činjenica da su znali da se jedan ili više ključnih sastojaka ili njihov sadržaj znatno razlikuju[55]. Osim toga, vjerojatnije je da će veće razlike u sastavu dovesti do različitih senzorskih obilježja, pa će razlika biti očitija.

---

[51] Dostupno na: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

[52] Dostupno na: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Studija je provedena u 15 država članica koje su izrazile interes za sudjelovanje i u još pet država članica u kojima je JRC prikupio podatke.

[53] Na događanju su sudjelovale udruženja iz industrije, poduzeća za proizvodnju hrane/pića, nacionalna tijela za zaštitu potrošača i BEUC.

[54] Izvješće Zajedničkog istraživačkog centra „Ekonomske analize razlika u sastavu naizgled identičnih brendiranih prehrambenih proizvoda na jedinstvenom tržištu" (*Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the single market*) (2020.), dostupno na: https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF/source-242563517. U izvješću se pokusima u laboratoriju i na internetu analiziralo utječe li informiranje potrošača o razlikama u proizvodima (oznakom „proizvedeno za zemlju X") na njihov odabir verzije proizvoda. Nije bilo jasne preferencije za „domaće" ili strane verzije u pokusu na internetu, dok su u pokusu u laboratoriju prednost dobile domaće verzije.

[55] Izvješće JRC-a „Razlike u sastavu naizgled identičnih brendiranih proizvoda: Učinak na potrošačeve odluke o kupnji i dobrobiti" (*Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare*) (2020.), dostupno na: https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-hr.

Da bi pomogla nacionalnim tijelima s rješavanjem problema „dvojne kvalitete”, Komisija je u travnju 2023. zajedno s rumunjskim tijelom za zaštitu potrošača organizirala **posebnu radionicu u okviru CPC-a**, u okviru koje su predstavnici država članica i industrije razmijenili korisne informacije. Premda su nacionalna tijela općenito smatrala da je pitanje važno, istaknula su, doduše, da mu ne pridaju sva jednaku važnost jer stavljanje proizvoda „dvojne kvalitete” na tržište ne utječe jednako na potrošače u svim državama članicama. Većina tijela država članica naglasila je važnost pojedinačne procjene i istaknula da je u ovom trenutku „dvojna kvaliteta” manji problem nego prije donošenja Direktive o modernizaciji, među ostalim i zbog konstruktivnih neslužbenih dijaloga s proizvođačima u okviru provedbe novog pravila iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

Ovo izvješće temelji se na komunikaciji s brojnim dionicima o „dvojnoj kvaliteti”. Sve su države članice sudjelovale na razgovorima s nacionalnim ministarstvima o primjeni Direktive o modernizaciji. Osim toga, u okviru šireg programa razgovora za provjeru primjerenosti prikupljene su povratne informacije o „dvojnoj kvaliteti” od predmetnih dionika, među ostalim od udruženja trgovaca iz EU-a. Neka nacionalna ministarstva priopćila su da smatraju da je problem „dvojne kvalitete” već riješen Direktivom o modernizaciji. Drugi su ga smatrali problemom relativno niske važnosti u odnosu na druge problematične prakse. Međutim, bilo je i država članica koje su stalno izražavale zabrinutost zbog „dvojne kvalitete”.

Iz razgovora i pisanih povratnih informacija nacionalnih ministarstava čini se da su samo **dvije države članice službeno istražile slučajeve dvojne kvalitete**. Češka tijela istražila su slučaj „dvojne kvalitete” u koji je bio umiješan proizvođač prehrambenog proizvoda čiji se sastav razlikovao od identičnih proizvoda stavljenih na tržište u drugim državama članicama. Rumunjska tijela istražila su proizvođača bezalkoholnih pića zbog sumnje da se sastav njegove robe iste robne marke razlikuje u državama članicama. Ta tijela nisu objavila zaključke svojih istraga.

Osim toga, Slovačka je 2024. provela istraživanje tržišta i pronašla primjere robe s razlikama u sastavu, posebno u slučaju bezalkoholnih pića, proizvoda životinjskog podrijetla i začina. Svoje je nalaze predstavila 27. svibnja 2024. na sastanku Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo i pozvala Komisiju da nastavi posvećivati posebnu pozornost tom problemu, a sve druge države članice da izvršavaju mjerodavno zakonodavstvo EU-a[56].

Anketa dionika sadržavala je i posebna pitanja o **percipiranoj šteti za potrošače** zbog prakse „dvojne kvalitete”, **potrebnim mjerama za rješavanje tog problema** i **vrstama mogućih zakonodavnih mjera**.

Na pitanje o **šteti za potrošače**[57] 26 ispitanika odgovorilo je da po njihovu mišljenju potrošači u velikoj ili umjerenoj mjeri trpe štetu zbog prakse „dvojne kvalitete”. Devet ministarstava i tijela odgovornih za izvršavanje iz šest država članica i sedam udruga potrošača (nacionalne udruge iz šest država članica i jedna udruga na razini EU-a) među 26 ispitanika odgovorilo je da potrošači trpe štetu. Nijedno poslovno udruženje nije iznijelo takvo mišljenje.

[56] Snimka je dostupna na: https://video.consilium.europa.eu/event/hr/27486.

[57] Pitanje br. 24 iz ankete dionika: „Smatrate li da potrošači trpe štetu zato što trgovci (svojim označivanjem robnom markom i predstavljanjem proizvoda) stavljaju na tržište robu uz tvrdnju da je identična robi u drugim državama članicama EU-a unatoč razlikama u sastavu i obilježjima (‚dvojna kvaliteta’)?”.

Kad je riječ o **mjerama za suzbijanje prakse „dvojne kvalitete”** koje trebaju poduzeti trgovci[58], predstavnici triju država članica među tijelima država članica (ministarstvima i tijelima za izvršavanje zakonodavstva) odgovorili su da su postojeća pravila iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, koja se temelje na procjeni za svaki slučaj pojedinačno i uzimaju u obzir učinak na potrošače, primjerena i da bi ih trebalo izvršavati, dok su predstavnici ostalih triju država članica odgovorili da su potrebna stroža pravila. Među **udrugama potrošača** jedna je udruga smatrala da su pravila primjerena, ali da bi ih trebalo bolje izvršavati, dok su udruge koje predstavljaju pet država članica smatrale da su potrebna stroža pravila. Jedina udruga na razini EU-a nije odgovorila na to pitanje.

Konačno, od ispitanika koji su istaknuli potrebu za „strožim pravilima” zatraženo je da navedu **mogućnosti za jačanje pravnog okvira**[59]. Ispitanici su mogli odabrati više unaprijed smišljenih mogućnosti i predložiti vlastite.

Tri (koja predstavljaju dvije države članice) od četiri (koja predstavljaju ukupno tri države članice) ispitanika koja su predstavljala **nacionalna ministarstva i tijela za izvršavanje zakonodavstva** zalagala su se za zabranu takve marketinške prakse u svim okolnostima i u svim državama članicama u kojima se ta praksa provodi bez obzira na njezin utjecaj na pojedinačne potrošače u pojedinim zemljama. Sva četiri ispitanika iz triju država članica podržala su (i) druge dvije mogućnosti: ograničavanje/određivanje opsega „legitimnih i objektivnih” čimbenika koji bi mogli opravdati takvu marketinšku praksu i donošenje dodatnih pravila o informiranju potrošača kad se nacionalne verzije proizvoda razlikuju zbog „legitimnih i objektivnih” čimbenika.

Od pet **udruga potrošača** (koje predstavljaju pet država članica) jedna se zauzimala za zabranu marketinšku praksu „dvojne kvalitete” u svim okolnostima. Tri su se zalagale za druge mogućnosti: ograničavanje/određivanje područja primjene „legitimnih i objektivnih” čimbenika i uvođenje dodatnih pravila za informiranje potrošača. Jedna je bila spremna prihvatiti sve mogućnosti.

Zaključno, iskustvo s izvršavanjem pravila i ankete provedene za potrebe ovog izvješća pokazuju **različito viđenje važnosti problema s „dvojnom kvalitetom”**. To pitanje i dalje izaziva zabrinutost određenih država članica. Kad je riječ o odgovarajućoj izmjeni uvedenoj Direktivom o modernizaciji, čini se da su države članice općenito zadovoljne mogućnostima iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi koje sad mogu poduzeti **zbog marketinške prakse „dvojne kvalitete” kad je to opravdano radi zaštite potrošača**, tj. za svaki slučaj pojedinačno. Nekoliko nacionalnih tijela bilo je zahvalno na mogućnosti neslužbene suradnje s industrijom na rješavanju utvrđenih problema.

Komisijino najnovije istraživanje prehrambenih proizvoda na razini EU-a pokazuje da industrija poduzima mjere za promjenu načina predstavljanja različitih nacionalnih verzija proizvoda kako bi se izbjeglo dovođenje potrošača u zabludu ili za usklađivanje receptura i sastava proizvoda u državama članicama.

Na temelju svega navedenog i s obzirom na to da je novo zakonodavstvo tek dvije godine na snazi, čini se da bi **u prvom planu trebala biti provedba i izvršavanje novih pravila**.

[58] Pitanje br. 26 iz ankete dionika: „Što mislite o mjerama za suzbijanje trgovačke prakse ‚dvojne kvalitete’?”.
[59] Pitanje br. 27 iz ankete dionika: „Kojim bi se od sljedećih pravila po vašem mišljenju ojačao pravni okvir za praksu ‚dvojne kvalitete’?”.

Uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća od 17. i 18. travnja 2024., Komisija će nastaviti pomagati državama članicama s rješavanjem problema „dvojne kvalitete”, podupirati suradnju u okviru mreže CPC-a, promicati učinkovitu provedbu i izvršavanje novog zakonodavstva te pratiti stanje na tržištima.

9. Nezatražena prodaja od vrata do vrata, komercijalni izleti i prodajna događanja

Direktivom o modernizaciji dodana je regulatorna mogućnost u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi (članak 3. stavak 5.) koja državama članicama omogućuje da donesu proporcionalna i nediskriminirajuća pravila za zaštitu legitimnih interesa potrošača od agresivne ili zavaravajuće marketinške ili prodajne prakse u kontekstu nezatraženih posjeta trgovca potrošačevu domu („**nezatražena prodaja od vrata do vrata**”)[60] ili izleta koje trgovac organizira u cilju ili s učinkom promidžbe ili prodaje proizvoda potrošačima („**komercijalni izleti**”) ako su takva pravila opravdana razlozima zaštite potrošača.

U uvodnoj izjavi 55. Direktive o modernizaciji objašnjeno je da takve nacionalne odredbe **ne bi smjele zabranjivati te prodajne kanale same po sebi**. U njoj se navode i primjeri mogućih nacionalnih odredbi, među ostalim zabrana nezatraženih posjeta ako je potrošač vidno dao do znanja da takvi posjeti nisu prihvatljivi ili određivanje doba dana kad takvi posjeti nisu dopušteni. Treba napomenuti da te nove regulatorne mogućnosti ne utječu na mjere država članica koje se ne temelje na zaštiti potrošača i nisu obuhvaćene usklađenim područjem primjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi (npr. vidjeti uvodnu izjavu 7. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi o mjerama koje se temelje na ukusu i pristojnosti).

Osim toga, Direktiva o pravima potrošača izmijenjena je kako bi države članice mogle donijeti nacionalne odredbe kojima se predviđaju povoljnija pravila o **pravu potrošača na odustajanje**. Stoga države članice mogu produljiti pravo odustajanja u slučaju nezatraženih posjeta ili komercijalnih izleta s 14 na 30 dana (članak 9. stavak 1.a Direktive o pravima potrošača) i mogu odstupiti od četiri posebna izuzeća od prava odustajanja (članak 16. stavak 1. točke (a), (b), (c) i (e) Direktive o pravima potrošača)[61].

Te se regulatorne mogućnosti ne primjenjuju na druge kategorije prodaje izvan poslovnih prostorija, tj. **prodajna događanja (predstavljanja proizvoda) organizirana izvan poslovnih prostora trgovca**, kao što su privatne kuće, kafići ili restorani. Te prodajne tehnike i dalje podliježu općim pravilima iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktive o pravima potrošača. U klauzuli o preispitivanju iz Direktive o modernizaciji izričito se propisuje da Komisija procjenjuje pružaju li postojeća pravila primjerenu razinu zaštite potrošača na takvim prodajnim događanjima.

[60] Na razgovorima s udrugama za izravnu prodaju na razini EU-a koje je ugovaratelj obavio u okviru popratne studije SELDIA i Direct Selling Europe (DSE) napomenuli su da nezatraženi posjeti čine mali udio ukupne aktivnosti prodaje od vrata do vrata, koja uglavnom počiva na posjetima na koje su ljudi unaprijed pristali.

[61] Naime, izuzeće od prava odustajanja za ugovore za usluge nakon što je usluga u potpunosti izvršena (točka (a)), isporuke robe ili usluga za koje cijena zavisi o fluktuacijama na financijskom tržištu (točka (b)), isporuke robe koja je izrađena prema specifikacijama potrošača ili očito prilagođena potrošaču (točka (c)) i isporuke originalno zatvorene robe koja nije pogodna za povrat zbog zaštite zdravlja ili higijene, a koja je nakon isporuke otvorena (točka (e)).

Nekoliko je država članica[62] iskoristilo **regulatorne mogućnosti za reguliranje posebnih aspekata nezatraženih posjeta i/ili komercijalnih izleta u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi** (Austrija, Belgija, Hrvatska, Češka, Francuska, Njemačka, Slovačka i Španjolska). Na primjer, prema hrvatskom pravu nezatraženi posjeti potrošačevu domu dopušteni su radnim danom između 8:00 i 20:00. Kad se u Njemačkoj ugovor sklapa u okviru nezatraženog posjeta potrošačevu domu, zabranjeno je tražiti od potrošača da plati robu ili uslugu prije kraja dana sklapanja ugovora (to se ne primjenjuje ako je iznos plaćanja manji od 50 EUR). U Francuskoj su trgovcima zabranjeni nezatraženi posjeti potrošačevu domu radi prodaje robe ili pružanja usluga ako je potrošač jasno i nedvosmisleno dao do znanja da ne želi da ga posjete.

Niz država članica koristi **regulatorne mogućnosti za pravo odustajanja iz Direktive o pravima potrošača**. Na primjer, Cipar, Grčka, Italija, Malta, Poljska, Rumunjska i Slovačka koriste obje mogućnosti, tj. produljile su rok za odustajanje na 30 dana i odrekle se primjene svih ili nekih izuzeća od prava odustajanja. Češka, Irska, Portugal i Španjolska iskoristile su samo mogućnost produljenja roka za odustajanje na 30 dana, dok su Austrija, Hrvatska i Finska odustale od primjene svih ili nekih od četiriju izuzeća od prava odustajanja.

Dionici koji predstavljaju **sektor izravne prodaje** (obuhvaća prodaju od vrata do vrata i prodaju na događanjima) nisu ni na što posebno upozorili Komisiju u vezi s korištenjem tih regulatornih mogućnosti u državama članicama. Nema ni naznaka da znatno utječe na prekograničnu trgovinu. Predstavnici industrije smatraju da prodaju od vrata do vrata ne obilježava velika prekogranična aktivnost. Nadalje, brojni izravni prodavatelji prelaze na internetsku prodaju, ali zadržavaju osobni kontakt s kupcima.

Prema Ipsosovoj anketi izravnih prodavatelja iz 2023.[63] najčešće metode prodaje postojećim kupcima jesu osobna poznanstva (54 %), kućne zabave / predstavljanja proizvoda (39 %) i društvene mreže (39 %), dok su najčešće metode prodaje potencijalnim novim kupcima (usmene) preporuke (64 %), osobna poznanstva (51 %) i kućne zabave / predstavljanja proizvoda (43 %).

Organizirana prodajna događanja (tj. predstavljanja proizvoda u privatnoj kući, hotelu ili restoranu radi njegove prodaje) podliježu općim odredbama Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Nacionalna tijela mogu sankcionirati agresivnu i zavaravajuću praksu na takvim prodajnim događanjima na temelju procjene za svaki slučaj pojedinačno u skladu s člancima od 5. do 9. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Osim toga, Prilog I. toj direktivi sadržava zabranu prakse kojom se stvara dojam da trgovac ne djeluje u okviru svoje poslovne djelatnosti i prakse kojom se stvara dojam da potrošač ne smije napustiti poslovni prostor dok ne sklopi ugovor. Nadalje, Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi ne dovode se u pitanje ni sustavi za izdavanje odobrenja ni nacionalne mjere koje nisu poduzete radi zaštite potrošača, nego u druge svrhe (kao što su

[62] Dodatne informacije o državama članicama koje koriste regulatorne mogućnosti u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktivom o pravima potrošačima te mjerodavnim nacionalnim odredbama dostupne su u obavijestima država članica koje Komisija objavljuje na: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en i https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en.

[63] Internetska anketa koju je Ipsos provodio od 27. ožujka do 21. travnja 2023. u 12 država članica EU-a (Češkoj, Estoniji, Francuskoj, Njemačkoj, Italiji, Nizozemskoj, Latviji, Litvi, Poljskoj, Slovačkoj, Španjolskoj i Švedskoj), dostupna na https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

kulturni razlozi, pristojnost itd.), pa su izvan područja primjene Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

U popratnoj studiji za ovo izvješće nisu utvrđeni nikakvi nacionalni slučajevi ni provedbene mjere posebno povezane s **prodajnim događanjima**.

U anketi potrošača u okviru popratne studije **samo je manji broj potrošača**, njih 16 % (od 28 % u Rumunjskoj do 11 % u Portugalu), izvijestio da je u posljednjih 12 mjeseci prisustvovao **prodajnom predstavljanju proizvoda u privatnoj kući, hotelu ili restoranu**[64]. Isti je udio ispitanika (16 %) izjavio da je doživio **nezatraženi posjet u okviru prodaje od vrata do vrata** (od 23 % u Švedskoj i Francuskoj do 6 % u Mađarskoj). Još je manje ispitanika bilo na **komercijalnim izletima**: samo 11 % (od 14 % u Francuskoj do 8 % u Portugalu i Mađarskoj).

Međutim, među onima koji su doživjeli te prodajne tehnike većina je rekla da je **osjećala pritisak da kupi proizvod** (67 % u slučaju prodaje od vrata do vrata i prodajnih događanja, a 70 % u slučaju komercijalnih izleta)[65]. Najveći udio potrošača koji su osjećali pritisak za vrijeme **nezatraženih posjeta** zabilježen je u Estoniji (81 %), a najniži u Francuskoj (50 %). Najveći udio potrošača koji su osjećali pritisak **na komercijalnim izletima** zabilježen je u Poljskoj (78 %), a najmanji u Italiji (63 %). Najveći udio potrošača koji su osjećali pritisak za vrijeme **predstavljanja proizvoda** u privatnoj kući, hotelu ili restoranu zabilježen je u Portugalu (79 %), a najmanji u Francuskoj (59 %).

Anketa dionika sastojala se od pitanja o **percipiranoj šteti za potrošače** zbog mogućih nepoštenih praksi, kao što su agresivna prodaja i zavaravajuće informacije u okviru tih prodajnih tehnika, i mjerama koje bi trebalo poduzeti[66].

Prikupljeno je 128 pojedinačnih odgovora o **prodaji od vrata do vrata**: 87 ispitanika izrazilo je mišljenje, dok je 41 ispitanik odgovorio „ne znam”. Od ukupno 23 ispitanika iz **nacionalnih ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva** (koja predstavljaju 17 država članica) 17 ispitanika (koji predstavljaju 12 država članica) smatralo je da potrošači zbog prodaje od vrata do vrata trpe štetu u „velikoj” ili „umjerenoj” mjeri. Od ukupno 13 ispitanika iz udruga potrošača (nacionalnih udruga iz osam država članica i dviju udruga na razini EU-a) 12 ispitanika smatralo je da potrošači trpe veliku ili umjerenu štetu zbog prodaje od vrata do vrata. Među ispitanicima iz **poslovnih udruženja** (28) nitko nije smatrao da potrošači trpe veliku ili umjerenu štetu zbog prodaje od vrata do vrata.

Kad je riječ o **komercijalnim izletima**, 76 ispitanika izrazilo je mišljenje, dok su 52 ispitanika odgovorila „ne znam”. Od ukupno 25 ispitanika iz **nacionalnih ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva** (koja predstavljaju 16 država članica) 12 ispitanika (koji predstavljaju 10 država članica) smatralo je da potrošači zbog komercijalnih izleta trpe štetu u „velikoj” ili „umjerenoj” mjeri. Od ukupno 13 ispitanika iz udruga potrošača (nacionalnih udruga iz osam država članica i dviju udruga na razini EU-a) 11 ispitanika smatralo je da potrošači trpe veliku ili umjerenu štetu zbog prodaje od vrata do vrata. Među ispitanicima iz 27 **poslovnih**

[64] Pitanje br. 15 iz ankete potrošača: „Jeste li u posljednjih 12 mjeseci doživjeli bilo koju od sljedećih prodajnih praksi?”.

[65] Pitanje br. 15.1 iz ankete potrošača: „Jeste li osjećali pritisak da kupite proizvod ili uslugu u tim situacijama zbog tih prodajnih praksi?”.

[66] Pitanje br. 22 iz ankete dionika: „Smatrate li da potrošači trpe štetu zbog nepoštenih poslovnih praksi (tj. agresivne prodaje, zavaravajućih informacija) u okviru sljedećih prodajnih tehnika kojima se prodavatelji služe izvan uobičajenih poslovnih prostorija?”.

udruženja nitko nije smatrao da potrošači trpe veliku ili umjerenu štetu zbog prodaje od vrata do vrata.

Naposljetku, od ukupno 127 ispitanika 78 ih je izrazilo mišljenje o organiziranim **prodajnim događanjima**, a 49 odgovorilo „ne znam”. Od ukupno 19 ispitanika iz **nacionalnih ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva** (koja predstavljaju 13 država članica) 14 ispitanika (koji predstavljaju 11 država članica) smatralo je da potrošači zbog prodajnih događanja trpe štetu u „velikoj” ili „umjerenoj” mjeri. Od ukupno 14 ispitanika iz udruga potrošača (nacionalnih udruga iz osam država članica i triju udruga na razini EU-a) 11 ih je smatralo je da prodajna događanja nanose štetu u „velikoj” ili „umjerenoj” mjeri. Među 27 ispitanika iz **poslovnih udruženja** nitko nije izjavio da ta događanja nanose veliku ili umjerenu štetu.

Ispitanike koji su smatrali da se tim prodajnim tehnikama nanosi **velika ili umjerena** šteta pitalo se **koje bi se mjere po njihovu mišljenju mogle poduzeti kako bi se potrošači bolje zaštitili**[67]. Među njihovim odgovorima 40 se odnosilo na prodaju od vrata do vrata, 31 na komercijalne izlete, a 34 na organizirana prodajna događanja.

Kad je riječ o **prodaji od vrata do vrata**, među 16 ispitanika iz **nacionalnih ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva** (koja predstavljaju 10 država članica) osam ispitanika (koji predstavljaju šest država članica) podržalo je **bolje izvršavanje** postojećih pravila, dva ispitanika (koja predstavljaju istu državu članicu) podržala su **stroža, prilagođena nacionalna pravila**, dok su četiri ispitanika (koja predstavljaju tri države članice) podržala **stroža pravila na razini EU-a**.

Kad je riječ o **komercijalnim izletima**, među 16 ispitanika iz **nacionalnih ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva** (koja predstavljaju 10 država članica) sedam ispitanika (koji predstavljaju tri države članice) podržalo je **bolje izvršavanje** postojećih pravila, jedan ispitanik podržao je **stroža, prilagođena nacionalna pravila**, dok su dva ispitanika (koja predstavljaju dvije države članice) podržala **stroža pravila na razini EU-a**.

Kad je riječ o organiziranim **prodajnim događanjima**, među 16 ispitanika iz **nacionalnih ministarstava i tijela za izvršavanje zakonodavstva** (koja predstavljaju 10 država članica) četiri ispitanika (koja predstavljaju četiri države članice) podržala su **bolje izvršavanje** postojećih pravila, dva ispitanika (koja predstavljaju dvije države članice) podržala su **stroža, prilagođena nacionalna pravila**, dok su četiri ispitanika (koja predstavljaju četiri države članice) podržala **stroža pravila na razini EU-a**.

Nizozemsko Tijelo za potrošače i tržišta (ACM)[68] provelo je 2022. nacionalnu studiju o potrošačima. Zaključilo je da su se prodajom od vrata do vrata uglavnom nudili ugovori o opskrbi energijom, ali i lutrijski listići, pretplate na telefonske usluge i usluge pristupa širokopojasnoj mreži te tražile donacije za dobrotvorna društva. U studiji je navedeno da brojni potrošači osjećaju pritisak da sklope ugovor za vrijeme prodaje od vrata do vrata.

Zaključno, na temelju podataka prikupljenih za 10 država članica samo je relativna manjina potrošača izložena tim trima prodajnim tehnikama. Međutim, veliki postotak potrošača koji su ih doživjeli u praksi navodi da su bili suočeni s agresivnom prodajom, što dovodi u pitanje poštenje poslovne prakse određenih prodavatelja. Nekoliko je država članica provelo nove regulatorne mogućnosti u skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktivom o pravima potrošača kako bi uvele posebna dodatna pravila i ograničenja i/ili ojačale pravo potrošača na odustajanje od

[67] Pitanje br. 23 iz ankete dionika: „Koje su mjere potrebne za bolju zaštitu potrošača u takvim slučajevima?”.
[68] Dostupno na: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

prodaje od vrata do vrata i komercijalnih izleta. Još je prerano za donošenje zaključaka o učinku tih mjera.

Istraživanje za ovo izvješće nije otkrilo veliku potražnju država članica ili dionika za regulatornim mjerama za **prodajna događanja** (predstavljanja proizvoda). Prodajna događanja nisu ni u primljenim dokumentima sa stajalištem istaknuta kao veliki problem (ni u javnim[69] ni u ciljanim savjetovanjima). Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi omogućuje državama članicama da obuzdaju nepoštene prakse na prodajnim događanjima primjenom općih odredaba protiv zavaravajućih i agresivnih praksi te posebnih odgovarajućih zabrana s crne liste.

10. Transparentnost internetskih pretraživanja

Direktivom o modernizaciji u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi (članak 7. stavak 4.a) dodan je zahtjev **za informiranje potrošača o glavnim parametrima za određivanje poretka rezultata internetskog pretraživanja u odnosima između poduzeća i potrošača (B2C)**. Time je dopunjena usporedna obveza uvedena Uredbom o odnosima između platformi i poduzeća[70] u odnosima među poduzećima (B2B). U skladu s Direktivom o nepoštenoj poslovnoj praksi ti se zahtjevi primjenjuju na internetska tržišta i alate za usporedbu koji potrošačima omogućuju pretraživanje proizvoda koje nude treće strane (tj. drugi trgovci, ali i potrošači koji nude robu i usluge na platformama koje posreduju u prodaji među potrošačima (C2C)). Sličan zahtjev uvršten je i u Direktivu o pravima potrošača (članak 6.a), ali se primjenjuje samo na internetska tržišta. Nadalje, u Prilog I. Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi (točka 11.a) dodana je posebna zabrana prikrivenog oglašavanja i promidžbe proizvoda u rezultatima pretraživanja.

Osim toga, u Aktu o digitalnim uslugama traži se veća transparentnost u pogledu glavnih parametara sustava za preporučivanje u njihovim uvjetima i da potrošači dobiju informacije i funkcije kojima mogu izmijeniti ili utjecati na te parametre. Aktom o digitalnim uslugama uvodi se i obveza za internetske platforme da svim uključenim primateljima usluge pruže jasno i konkretno obrazloženje za sva ograničenja vidljivosti određenih informacija dobivenih od primatelja usluge, uključujući uklanjanje sadržaja, onemogućivanje pristupa sadržaju ili degradaciju sadržaja. U skladu s Aktom o digitalnim uslugama treba biti dostupan barem jedan nepersonalizirani sustav za preporučivanje u slučaju vrlo velikih internetskih platformi i vrlo velikih internetskih tražilica.

Kad je riječ o **percepciji potrošača o transparentnosti poretka na internetu**, 52 % potrošača navelo je u Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2023. da barem „katkad" ne razumije metodu određivanja poretka rezultata pretraživanja (u odnosu na 54 % u Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2021.). U anketi potrošača za popratnu studiju za 21 % potrošača nije bilo baš lako pronaći informacije o parametrima za određivanje poretka rezultata pretraživanja kad su pregledavali rezultate pretraživanja („često" ili „većinu vremena"), dok je dodatnih 27 % potrošača izjavilo da im je „katkad" bilo teško pristupiti tim informacijama. Kad je riječ o plaćenom oglašavanju ili položaju u rezultatima pretraživanja, Pregled potrošačkih uvjeta iz 2023. pokazao je da je 75 %

[69] Javno savjetovanje „Pravednost u digitalnoj domeni – provjera primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača", dostupno na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_hr.

[70] Uredba (EU) 2019/1150 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o promicanju pravednosti i transparentnosti za poslovne korisnike usluga internetskog posredovanja (SL L 186, 11.7.2019., str. 57.). Uredbom o odnosima između platformi i poduzeća utvrđuju se zahtjevi za transparentnost internetskih platformi i tražilica u pogledu kriterija za određivanje poretka u njihovim odnosima s poslovnim korisnicima.

potrošača barem „katkad” primijetilo skrivene oglase u rezultatima pretraživanja (u odnosu na 78 % u Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2021.).

Ispitivanje usklađenosti provedeno je u okviru popratne studije kako bi se ocijenilo **informiranje potrošača** o određivanju poretka parametara za rezultate pretraživanja i **transparentnost plaćenih oglasa/položaja** na 85 internetskih stranica i aplikacija u 10 država članica.

Rezultati pokazuju da su potrošači obaviješteni o **parametrima koji utječu na zadani poredak rezultata pretraživanja** na samo 35 % internetskih stranica (30 od 85 internetskih stranica). Kad su im bile dostupne informacije o poretku rezultata, općenito su bile jasne, ali u njima su bila objašnjena samo opća načela (tj. da se poredak temelji na pretraživanjima proizvoda, popularnosti proizvoda ili naknadi primljenoj od partnera). Ti su rezultati većinom u skladu s rezultatima prethodne studije o usklađenosti internetskih platformi sa zahtjevima za transparentno određivanje poretka u njihovim odnosima s poslovnim korisnicima, koja je provedena za Izvješće Komisije za 2023. o Uredbi o odnosima između platformi i poduzeća. Studija je pokazala da je samo trećina svih uvjeta internetskih platformi obuhvaćenih preispitivanjem sadržavala informacije o glavnim parametrima određivanje poretka, a čak su i u tim slučajevima opisi su bili prilično općeniti[71].

U petini slučajeva (19,7 % pretraživanja na 15 od 85 internetskih stranica) među rezultatima pretraživanja prikazivali su se najvažniji rezultati označeni kao **plaćeni položaji (oglasi)**. U većini tih rezultata plaćeni oglasi ili položaji imali su oznaku „sponzorirano” (37,7 %) ili „oglas” (33,3 %). Među drugim metodama označivanja bile su ikone ili poveznice na koje se može kliknuti kako bi se korisnik preusmjerio na drugu stranicu s informacijama odnosno tekst u kojem piše da je rezultat sponzoriran kad se pokazivač miša drži iznad ikone (26,1 % slučajeva).

Kad je riječ o izvršavanju pravila o označivanju plaćenih oglasa na razini EU-a, TikTok je nakon koordiniranog postupanja u okviru CPC-a iz 2022. preuzeo obvezu isticanja plaćenih oglasa u videozapisima novom oznakom čiju učinkovitost tek treba ispitati[72].

Zaključno, podaci prikupljeni anketom potrošača i ispitivanjem usklađenosti odabranih internetskih stranica, kao i pregledima potrošačkih uvjeta, pokazuju da treba poboljšati transparentnost u pogledu parametara za određivanje poretka rezultata pretraživanja. Nadalje, pružatelji funkcija internetskog pretraživanja s oglasima ili plaćenim položajem u rezultatima pretraživanja moraju se pobrinuti da ih potrošači mogu jasno vidjeti i bez problema razlikovati od ostalih rezultata.

11. Recenzije potrošača

Direktivom o modernizaciji dodan je poseban zahtjev u pogledu transparentnosti u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi (članak 7. stavak 6.), odnosno da trgovci koji daju pristup recenzijama moraju **obavijestiti potrošače o tome osiguravaju li i na koji način da objavljene recenzije potječu od potrošača koji su proizvod doista koristili ili kupili**. Nadalje, u Prilog I. (točke 23.b i 23.c) dodane su posebne zabrane zavaravajućih praksi. Prema tim bi odredbama „recenzije” trebalo tumačiti u širem značenju tako da obuhvaćaju ne samo tekstne poruke nego i, na primjer, broj zvjezdica i slične alate koji potrošačima omogućuju da izraze mišljenje o proizvodu ili radu trgovca.

[71] Izvješće Komisije o prvom preliminarnom preispitivanju provedbe Uredbe (EU) 2019/1150, COM(2023) 525.
[72] Više informacija dostupno je na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3823.

U području recenzija velik su izazov **mjere koje trgovci** koji daju pristup recenzijama potrošača, posebno internetski posrednici (npr. internetska tržišta i namjenske platforme za recenzije), **moraju poduzeti** radi usklađivanja s novom točkom 23.b Priloga I., kojom se zabranjuje navođenje da su recenzije proizvoda dali potrošači koji su doista koristili ili kupili proizvod bez poduzimanja razumnih i proporcionalnih koraka kako bi se provjerilo da te recenzije doista potječu od takvih potrošača. Prema toj odredbi **trgovci koji žele prikazati recenzije koje stavljaju na raspolaganje kao recenzije potrošača moraju poduzeti mjere** koje, iako nisu jednake općoj obvezi praćenja ili utvrđivanja činjenica (vidjeti članak 8. Akta o digitalnim uslugama), povećavaju vjerojatnost da će takve recenzije odražavati iskustva stvarnih korisnika. S jedne strane, taj zahtjev podrazumijeva minimalne obveze koje moraju ispuniti svi trgovci koji daju pristup recenzijama potrošača, na primjer da dopuštaju samo recenzije korisnika koji su kupili proizvod ili da traže od njih dokaz da su koristili proizvod ako trgovac koji daje pristup recenzijama ne nadzire transakcije. S druge strane, „proporcionalnost i razumnost" tog zahtjeva podrazumijeva obvezu tih trgovaca da poduzmu **dodatne mjere za sprečavanje i uklanjanje lažnih recenzija u skladu sa svojim poslovnim modelom i utvrđenim rizicima** (npr. ako su meta „posrednika" za lažne recenzije – vidjeti u nastavku). Takve mjere mogu, među ostalim, biti uvođenje digitalnih i UI alata za otkrivanje i sprečavanje lažnih recenzija.

Kad je riječ o internetskim posrednicima, lažne recenzije smatraju se nezakonitim sadržajem i podliježu zahtjevima iz Akta o digitalnim uslugama za uklanjanje nezakonitog sadržaja. Osim toga, pod određenim uvjetima internetski posrednici oslobođeni su od odgovornosti za nezakonitost ili moguće zahtjeve za naknadu štete zbog tih recenzija.

Zabilježeni su problemi s **vjerodostojnošću** recenzija potrošača, primjerice u **opsežnoj provjeri recenzija potrošača**[73] koju su provela tijela CPC-a 2021. (tj. prije početka primjene Direktive o modernizaciji): pouzdanost recenzija bila je sumnjiva na gotovo dvije trećine analiziranih internetskih trgovina, tržišta, internetskih stranica za rezervaciju, tražilica i stranica za usporedbu.

Prema Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2023., 69 % **potrošača naišlo je** barem „katkad" **na recenzije potrošača** koje su izgledale lažno (u odnosu na 67 % u Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2021.). Kad je riječ o obvezi transparentnosti za trgovce koji potrošačima omogućuju pristup recenzijama, u anketi potrošača za popratnu studiju 56 % potrošača izjavilo je da barem „katkad" nisu mogli pronaći informacije o tome kako se prikupljaju recenzije i provjerava li poduzeće objavljuju li recenzije stvarni kupci.

Popratna studija sadržavala je i analizu **usklađenosti trgovaca** s novim zahtjevom za informacije iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Recenzije potrošača pronađene su na 52 od 85 pregledanih internetskih stranica za e-trgovinu i putovanja u 10 država članica. Pritom je samo polovina od te 52 internetske stranice sadržavala informacije o tome kako se recenzije upotrebljavaju i obrađuju. Ako su informacije dostupne, navedene su u uvjetima internetske stranice[74].

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2021--sweep-on-online-consumer-reviews.

[74] Uvjetima internetske stranice može se pristupiti otvaranjem poveznice koja se nalazi pokraj recenzija ili među drugim elementima napisanima sitnim slovima na dnu internetskih stranica (tj. pomicanjem na dno stranice i klikom na odjeljak „Uvjeti").

Nekoliko je organizacija istraživalo recenzije potrošača na nacionalnoj razini. Švedska agencija za zaštitu potrošača provela je 2023. opsežnu provjeru[75] recenzija potrošača u području osiguranja objavljenih na internetskim stranicama 20 poduzeća. Zaključila je da gotovo nijedno poduzeće obuhvaćeno opsežnom provjerom nije navelo potječu li recenzije od potrošača koji su doista koristili ili kupili proizvode. Prema studiji koju je 2023. proveo Savez njemačkih udruga potrošača (njem. *Verbraucherzentrale Bundesverband*, VzBv) većina od 30 analiziranih pružatelja usluga nije uopće ili nije na odgovarajući način ispunila zahtjeve za informiranje o internetskim recenzijama[76]. U toj je studiji istaknuta i problematična praksa upravitelja internetskih stranica koji na njima objavljuju recenzije s drugih portala za ocjenjivanje, a da katkad ne daju potrošačima informacije o provjeri podrijetla tih vanjskih recenzija.

Kad je riječ o izvršavanju, nacionalna tijela dovršila su 2023. **na razini EU-a** koordinirano postupanje u okviru CPC-a pokrenuto zbog nekoliko Googleovih usluga (Google Store, Google Play Store, Google Ads i Google Search, Google Flights i Google Hotels), koje je, među ostalim, obuhvatilo praksu s recenzijama potrošača na platformi Google Hotels. Google je pristao dodati objašnjenje da ne provjerava recenzije na platformi Google Hotels[77].

U zadnjih nekoliko godina **više tijela za izvršavanje zakonodavstva u području zaštite potrošača** poduzelo je određene mjere zbog recenzija potrošača. Na primjer, nizozemsko Tijelo za potrošače i tržišta (ACM) izreklo je 2022. novčanu kaznu internetskoj trgovini[78] zbog dovođenja potrošača u zabludu pri prodaji razne robe široke potrošnje. Internetska trgovina objavljivala je lažne pozitivne recenzije i skrivala negativne recenzije. ACM je 2021. poduzeo mjere protiv *influencera* koji se služe lažnim lajkovima i pratiteljima[79]. Poljski Ured za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača (UOKiK) poduzeo je 2023. mjere protiv poduzeća koja se bave prodajom lažnih recenzija potrošača[80]. Njemački sud presudio je 2022. da su ukupan broj recenzija uključenih u prosječnu ocjenu i razdoblje u kojem su one objavljene „bitne informacije" u smislu članka 7. stavka 1. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi[81].

Za brojne probleme zbog prijevara s recenzijama odgovorni su **„posrednici" za lažne recenzije**, specijalizirana nezakonita poduzeća koja organiziraju (osobito na društvenim mrežama) objavljivanje lažnih recenzija korisnika (koji mogu biti stvarni korisnici ili kupci predmetnih proizvoda) u korist poduzeća koja ih angažiraju kako bi promicali njihovo poduzeće na internetskim tržištima ili specijaliziranim alatima za recenzije. Štoviše, zabilježeni su slučajevi u kojima se posrednici za recenzije koji poduzećima nude objavljivanje lažnih pozitivnih recenzija na stranicama za ostavljanje recenzija osvećuju poduzećima koja odbiju njihove usluge

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf.

[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck.

[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_hr#google.

[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers.

[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm.

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066.

[81] Predmet se odnosio na tuženika koji je upravljao internetskom stranicom koja nudi usluge posrednika u prometu nekretnina. Na njoj su oglašavali da su njezini klijenti u prosjeku ocijenili svoje posrednike u prometu nekretnina s 4,7 od mogućih 5 zvjezdica, a da pritom nisu dali nikakve dodatne informacije. Dostupno na: Hamburg – 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem... (landesrecht-hamburg.de).

objavljivanjem lažnih negativnih recenzija. Neka od tih poduzeća u EU-u izvijestila su da podnose kaznene prijave i da same pokreću postupke protiv posrednika za lažne recenzije. U tom su području problematične i recenzije koje su djelo umjetne inteligencije i moglo bi ih biti teže otkriti.

Osim što poduzimaju aktivnosti izvršenja, neke su države članice **izdale smjernice** kako bi uputile dionike u primjenjiva pravila u tom području[82].

Komisija uz to potiče **tržišne operatere da poduzimaju dobrovoljne mjere**. Jedanaest internetskih platformi koje posluju u EU-u (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France i Wish) potpisalo je u studenom 2023. obvezu o zaštiti potrošača. Dobrovoljne obveze primjenjuju se od srpnja 2024., a uključuju mjere za povećanje transparentnosti i pouzdanosti recenzija potrošača, primjerice jasno davanje korisnicima do znanja da je riječ o plaćenim recenzijama[83]. Potpisnici će svakih 6 mjeseci podnositi izvješće o primjeni obveza. Kad je riječ o turističkom smještaju, Komisija priprema i Kodeks ponašanja za internetske ocjene i recenzije. Očekuje se da će se njime povećati dosljednost u pružanju kvalitetnih usluga smještaja te poboljšati usporedivost i transparentnost za potrošače u cijelom EU-u[84].

Zaključno, **problemi s „pozitivnim" i „negativnim" lažnim recenzijama sve su veći**. Trgovci koji omogućuju pristup recenzijama koje odluče predstaviti kao recenzije potrošača, posebno oni koji su jako izloženi nezakonitim aktivnostima posrednika za lažne recenzije, moraju više ulagati u sprečavanje lažnih recenzija. Internetske platforme moraju se pridržavati i pravila iz Akta o digitalnim uslugama kako bi obuzdale nezakonit sadržaj. Trgovci koji daju pristup recenzijama moraju biti transparentni prema potrošačima i pružiti im nepristrane i istinite informacije o uvjetima u kojima se prikupljaju recenzije i ograničenjima njihove pouzdanosti. Nacionalna tijela za izvršavanje zakonodavstva trebala bi obratiti posebnu pozornost na to područje i prema potrebi koristiti sustav suradnje u okviru CPC-a, posebno za nezakonite aktivnosti posrednika za lažne recenzije koji svojim djelovanjem očito krše odredbe Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi. Zato je suradnja s industrijom važna.

12. Transparentnost tržištâ u pogledu ugovornih strana

Direktivom o modernizaciji dodane su u Direktivu o nepoštenoj poslovnoj praksi (članak 7. stavak 4. točka (f)) i Direktivu o pravima potrošača (članak 6.a stavak 1. točka (b)) nove odredbe o transparentnosti u pogledu ugovornih strana na internetskim tržištima. Pružatelji internetskih tržišta dužni su informirati potrošače o trećoj strani koja nudi robu, usluge ili digitalni sadržaj, o tome primjenjuje li se zakonodavstvo o zaštiti potrošača i koji je trgovac (treći dobavljač ili internetsko tržište) odgovoran za osiguravanje prava potrošača na temelju ugovora (npr. za isporuku robe ili pravo odustajanja).

[82] Na primjer, Belgija (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).

[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en?prefLang=hr#:~:text=The%20Consumer%20Protection%20Pledge%20sets,and%20Digital%20Consumer%20Rights%20Commitments.

[84] Kodeks ponašanja za internetske ocjene i recenzije turističkog smještaja preporuka je u dokumentu „Studija izvedivosti mogućih inicijativa na razini EU-a i uspostavi platforme za više interesnih skupina o kvaliteti turističkog smještaja" (*Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multi-stakeholder platform on quality of tourism accommodation services*). Informativni sažetak dostupan na: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en.

Nadalje, prema Aktu o digitalnim uslugama internetska tržišta moraju prikupljati informacije o identitetu trgovca, aktivno procjenjivati jesu li pouzdane i potpune, prikazivati ih potrošačima i na zahtjev dostaviti odgovarajućim tijelima te suspendirati ugovorne odnose s trgovcima koji pružaju netočne ili nepotpune informacije (pravila „upoznaj svojeg poslovnog korisnika").

U ispitivanju usklađenosti i anketi potrošača u okviru popratne studije, kao i u Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2023., istraživala se usklađenost trgovaca s tim zahtjevom u pogledu transparentnost i percepcija potrošača o transparentnosti na tržištima.

Kad je riječ o **percepciji potrošača**, 7 % potrošača ispitanih u okviru Pregleda potrošačkih uvjeta iz 2023. navelo je da su imali problema nakon što su naknadno doznali da su na internetskom tržištu kupili proizvod od fizičke osobe, a ne od profesionalnog prodavatelja. U anketi potrošača provedenoj za potrebe popratne studije 47 % potrošača barem katkad nije sigurno tko će im prodati, a tko dostaviti proizvode kad ih kupuju na internetu, dok je 35 % njih izjavilo da im je to vrlo često ili uvijek jasno.

Ispitivanjem usklađenosti 50 internetskih tržišta u 10 država članica u okviru popratne studije istraženi su i problemi kad je riječ o transparentnosti prema potrošačima u pogledu ugovornih strana (ukupno 212 procijenjenih proizvoda). Na stranici s rezultatima pretraživanja bilo je navedeno u 65,6 % slučajeva je li prodavatelj samo tržište ili neka druga strana. Na stranici o proizvodima na 46 internetskih stranica udio proizvoda s informacijom tko je trgovac porastao je na 85 %, što upućuje na razumno visoku razinu transparentnosti. Nadalje, u 65 % tih slučajeva u okviru ispitivanja istraživačima su informacije o prodavatelju (je li profesionalac ili fizička osoba) bile jasne i razlučive.

Zaključno, istraživanje na internetskim tržištima pokazuje da su njihovi pružatelji u znatnoj mjeri proveli novi zahtjev u pogledu informacija o vanjskim dobavljačima. Udio potrošača koji su izjavili da su imali problema zato što nisu shvatili da je riječ o neprofesionalnom prodavatelju relativno je malen. S druge strane, brojni kupci na internetu kažu da nisu bili sigurni u identitet prodavatelja i pojedinosti njihove transakcije.

13. Personalizirano određivanje cijena

Trgovci smiju personalizirati cijenu svojih ponuda za određene potrošače ili skupine potrošača na osnovi automatiziranog donošenja odluka i izradi profila potrošača. Direktivom o modernizaciji u Direktivu o pravima potrošača dodan je novi zahtjev za trgovce da obavijeste potrošače koji kupuju na internetu da je cijena personalizirana na osnovi automatiziranog donošenja odluka (članak 6. stavak 1. točka (ea)). Taj zahtjev u pogledu transparentnosti na prodajnom mjestu dopunjuje Opću uredbu o zaštiti podataka[85], kojom se utvrđuju pravila za osnovno prikupljanje i obradu osobnih podataka.

Prikupljanje dokaza o praksi personaliziranog određivanja cijena još je u začecima. U okviru svojih studija iz 2018. i 2022.[86] Komisija nije pronašla dosljedne i sustavne dokaze o

[85] Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (SL L 119, 4.5.2016., str. 1.).

[86] Studija o personalizaciji iz 2018. i studija o tamnim obrascima iz 2022., dostupne na: https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en i https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

personaliziranom određivanju cijena ili ponude. U studiji Europskog parlamenta o personaliziranim cijenama iz 2022. zaključeno je da empirijski dokazi o rasprostranjenosti personaliziranih cijena nisu uvjerljivi[87]. U istraživanju koje su provele organizacije potrošača pronađeni su dokazi o personalizaciji cijena u sektorima upoznavanja, smještaja i zračnog prijevoza na internetu[88].

Nedavne ankete potrošača sadržavaju dodatne informacije o **percepcijama potrošača** o personaliziranim cijenama. U anketi potrošača za popratnu studiju ispitanicima je postavljeno pitanje je li im u proteklih 12 mjeseci na internetskim stranicama ili e-poštom ponuđen popust ili cijena za koju im je rečeno da je „personalizirana" za njih. Otprilike polovina (55 %) ispitanika smatra da su se barem „katkad" susreli s tom vrstom personalizacije. U okviru Pregleda potrošačkih uvjeta iz 2023. potrošačima je postavljeno pitanje o njihovim iskustvima kupnje na internetu u proteklih 12 mjeseci, odnosno koliko su često primijetili da im se nude drukčije cijene robe ili usluga u odnosu na njihove kolege. Rezultati su pokazali da 39 % ispitanih potrošača smatra da su se susreli s takvom situacijom barem „katkad" (u odnosu na 38 % u Pregledu potrošačkih uvjeta iz 2021.).

Kad je riječ o **usklađenosti trgovaca s novom obvezom informiranja iz Direktive o pravima potrošača**, u okviru ispitivanja usklađenosti za popratnu studiju analizirano je ukupno 207 proizvoda na 85 internetskih stranica / aplikacija. Istraživači nisu ni u jednom slučaju uočili znakove da je cijena personalizirana na osnovi automatizirane obrade. Nadalje, pokušali su utvrditi moguće razlike u cijeni tako što su pristupili internetskim stranicama u svojem uobičajenom pregledniku i „čistom" pregledniku s uklonjenim alatima za praćenje[89]. Na taj su način utvrdili razlike u cijenama na 10 od 85 internetskih stranica / aplikacija, odnosno za 6 % od ukupno 207 proizvoda. Zanimljivo je da su u većini slučajeva kad su utvrdili razliku u cijeni dobili nižu cijenu pretraživanjem u pregledniku s osobnim podacima nego u „čistom" pregledniku s uklonjenim alatima za praćenje.

Kad je riječ o izvršavanju na razini EU-a, nacionalna tijela iz mreže CPC-a otkrila su 2022. u okviru koordiniranog postupanja pod vodstvom nizozemskog tijela da na internetskom tržištu Wish.com nije jasno je li i kako je trgovac primjenjivao personalizirano određivanje cijena. Wish je potom odlučio prestati primjenjivati tehnike personaliziranog određivanja cijena u EU-u[90]. Nakon dijaloga s Europskom komisijom i nacionalnim tijelima za zaštitu potrošača iz mreže CPC-a Tinder se 2024. obvezao da će informirati potrošače o tome da se popusti koje predlaže za plaćanje napredne usluge personaliziraju automatiziranim sredstvima[91]. Izuzev tih koordiniranih postupanja, države članice dosad nisu predlagale druge mjere izvršavanja pravila kad je riječ o zahtjevima za informiranje o personaliziranom određivanju cijena iz Direktive o pravima potrošača.

---

[87] Vidjeti 12. str. studije, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

[88] *Each Consumer a Separate Market? – BEUC position paper on personalised pricing* (2023.), dostupno na: https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

[89] Istraživači su prvo pretraživanje obavili u svojem uobičajenom pregledniku prijavljeni u korisničke račune i internetske stranice koje redovito koriste. Za drugo, „čisto" pretraživanje aktivirali su VPN koji ih je smjestio u istu zemlju, odjavili se sa svih korisničkih računa, obavili pretraživanja u pregledniku koji nikad ne koriste i očistili kolačiće prije svakog pretraživanja.

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_hr#aliexpress-and-wish.

[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_24_1344.

Zaključno, čini se da prodavatelji u EU-u ne obavještavaju potrošače da se cijene koje nude temelje na automatiziranoj obradi profila ciljanog kupca. To, naravno, ne isključuje mogućnost da zapravo personaliziraju cijene. Osim toga, potrošači primjećuju razlike u cijenama koje bi se mogle temeljiti na automatiziranoj obradi i stoga bi se na njih mogao primjenjivati novi zahtjev u pogledu informiranja iz Direktive o pravima potrošača. Ispitivanje malog opsega provedeno za potrebe ovog izvješća ukazuje da neki trgovci možda personaliziraju cijene, ali se iz tih rezultata ne mogu izvesti općeniti zaključci, među ostalim o tomu je li ta praksa povoljna ili nepovoljna za potrošače.

14. Preprodaja ulaznica za događanja nabavljenih automatiziranim sredstvima

Botovi za automatiziranu kupnju velikih količina (engl. *scalper bots*) mogu se koristiti za automatsku kupnju vrlo traženih proizvoda radi njihove preprodaje po višoj cijeni. Direktivom o modernizaciji dodana je nova točka 23.a Prilogu I. Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi[92], kojom se trgovcima zabranjuje da potrošačima preprodaju ulaznice za kulturna i sportska događanja koje su nabavili specijaliziranim softverom (tj. „botovima") kako bi zaobišli tehnička ograničenja koja su postavili primarni prodavatelji ulaznica. I ostale odredbe Direktive o modernizaciji vrijede za tržišta za sekundarnu prodaju ulaznica, npr. novi zahtjev (u Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi i Direktivi o pravima potrošača) da internetska tržišta obavijeste potrošače o tome je li osoba koja prodaje ulaznice trgovac ili potrošač.

Organizatori događanja žale se na prakse preprodavača i platformi za preprodaju kojima neopravdano povećavaju cijene ulaznica, dok platforme za preprodaju muči što se primarni prodavatelji šire na sekundarno tržište preprodaje i ometaju preprodaju ulaznica na konkurentskim sekundarnim platformama. Nova zabrana iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi primjenjuje se ako su primarni prodavatelji ulaznica proveli tehničke mjere za ograničavanje masovne nabave ulaznica radi preprodaje. Može se provesti samo ako primarni prodavatelji otkriju i prijave nezakonitu nabavu ulaznica. U popratnoj studiji nisu utvrđeni primjeri sudske prakse i provedbenih mjera koje su nacionalna tijela ili privatne organizacije dosad poduzele protiv preprodavača ulaznica za događanja koje su nabavljene botovima za automatiziranu kupnju.

Kad je riječ o praksi preprodaje ulaznica u širem smislu, Viagogo, internetsko sekundarno tržište za prodaju ulaznica za događanja uživo, obvezalo se 2024. nakon dijaloga s Komisijom i nacionalnim tijelima za zaštitu potrošača pokrenutog **koordiniranim postupanjem u okviru CPC-a** da će bolje informirati potrošače o uvjetima preprodaje ulaznica[93]. I u nekim su državama prijavljeni slučajevi (nepoštene) prakse preprodaje ulaznica[94].

Prema **anketi potrošača** u okviru popratne studije 33 % potrošača izjavilo je da su barem „katkad" doživjeli da žele kupiti ulaznicu za događanje, ali su im bile dostupne samo ulaznice od sekundarnih prodavača koje su se prodavale po višoj cijeni[95]. Polovina ispitanika nije doživjela ili

[92] Tom se zabranom ne dovode u pitanje druge nacionalne mjere za zaštitu legitimnih interesa potrošača i očuvanje kulturne politike i pristupa događanjima, kao što je regulacija preprodajne cijene ulaznica. Neke države članice, npr. Irska, donijele su posebna pravila o tom pitanju.

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_hr#viagogo

[94] Na primjer, provedbena mjera protiv poduzeća za preprodaju ulaznica u Francuskoj, prijavljena na: https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Pitanje br. 5.1 iz ankete potrošača: „Jeste li u posljednjih 12 mjeseci doživjeli sljedeće situacije kad ste kupili ili pokušali kupiti bilo koju vrstu proizvoda ili usluga na internetu, uključujući digitalni sadržaj/usluge/pretplate?".

se nije mogla sjetiti da je doživjela takvu situaciju. Na općenitije pitanje o načinima preprodaje koji nisu ograničene na ulaznice za događanja 21 % potrošača odgovorilo je u okviru Pregleda potrošačkih uvjeta iz 2023. da su barem „katkad" kupili novi proizvod po višoj cijeni od preprodavača jer je bio rasprodan na službenoj internetskoj stranici robne marke.

Na **ciljanom savjetovanju u okviru popratne studije** nekoliko je dionika upozorilo na općenite probleme s preprodajom ulaznica i predložilo dodatne regulatorne mjere, kao što su obvezivanje preprodavača ulaznica na objavljivanje dodatnih informacija (npr. izvorne nominalne vrijednosti ulaznice, svih dodatnih naknada ili pristojbi i adrese sjedišta), ograničavanje preprodajnih cijena (npr. da ne smiju biti više od cijene ulaznica izvornog prodavatelja ili da se odredi gornja granica).

Zaključno, izmjena Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi uvedena Direktivom o modernizaciji odnosi se na jedan poseban aspekt preprodaje ulaznica koji još nije bio predmet konkretnog izvršavanja pravila. Njezina praktična primjena iziskuje blisku suradnju i zalaganje primarnih prodavatelja kako bi se ograničila masovna kupnja ulaznica radi preprodaje. Provedba Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i prema potrebi Direktive o pravima potrošača i dalje je vrlo važna za šira pitanja povezana s preprodajom ulaznica, kao što su suzbijanje zavaravajućih informacija ili izostavljanja informacija o prirodi ponuđene preprodaje.

15. Telefonski pozivi po osnovnoj tarifi u uslugama prijevoza putnika

Na temelju članka 21. Direktive o pravima potrošača potrošači su zaštićeni od dodatnih naknada ako moraju nazvati trgovca zbog sklopljenog ugovora. Ti se pozivi ne smiju naplatiti potrošaču po cijeni višoj od „osnovne tarife"[96]. Direktivom o modernizaciji proširenо je područje primjene članka 21. tako da se sad primjenjuje i na usluge prijevoza putnika.

Ispitivanje usklađenosti u popratnoj studiji daje uvid u usklađenost provjerenih trgovaca s tim zahtjevom. U okviru ispitivanja istražilo se koje vrste telefonskih brojeva imaju poduzeća za prijevoz putnika (zračni, autobusni i željeznički prijevoznici te posrednici u prodaji ulaznica, ukupno 50 internetski stranica), tj. jesu li ti brojevi uobičajeni fiksni/mobilni, kratki/besplatni brojevi ili brojevi s posebnom tarifom. Ispitivanje je općenito pokazalo da se na većinu dežurnih telefonskih linija navedenih na pregledanim internetskim stranicama (69 %) primjenjivala uobičajena domaća tarifa (tj. uobičajena fiksna/mobilna tarifa), na četvrtini se nudila telefonska usluga s posebnom tarifom (u većini slučajeva trošak je transparentno priopćen potrošaču), a na oko 6 % ponuđen je besplatan telefonski broj. Nadalje, u tim su slučajevima brojevi s posebnom tarifom obično bili predviđeni za druge usluge koje nudi prijevoznik (kao što je prodaja), a ne za usluge koje se potrošačima pružaju nakon sklapanja ugovora.

Zaključno, dosad prikupljeni dokazi upućuju na to da su poduzeća za prijevoz putnika u velikoj mjeri ispunila novi zahtjev.

[96] Kako je pojasnio Sud EU-a u predmetu C-568/15, Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV/comtech GmbH, pojam „osnovna tarifa" znači da trošak poziva u vezi sa sklopljenim ugovorom na telefonsku liniju za korisničku podršku kojom raspolaže trgovac ne može biti viši od troška poziva na uobičajenu fiksnu geografsku liniju ili mobilnu liniju.

16. Zaključci

Ovo izvješće sadržava rezultate savjetovanja i prikupljanja podataka o prenošenju Direktive o modernizaciji u nacionalno pravo te iskustvo s njezinom primjenom i provedbom u relativno kratkom razdoblju od početka njezine primjene.

Rezultati **prenošenja u nacionalno pravo** vrlo su ohrabrujući. Većina odredaba prenesena je u nacionalna prava relativno jednostavno, u brojnim slučajevima čak i doslovno. Utvrđeni problemi uglavnom se odnose na odredbe koje iziskuju složeniji postupak uključivanja u nacionalni pravni okvir, posebno pravila o sankcijama za povrede i pravnim sredstvima za potrošače u slučajevima nepoštene poslovne prakse.

Ovo se izvješće odnosi na glavna područja obuhvaćena Direktivom o modernizaciji, za koja se iznose dostupni dokazi i izvode zaključci u mjeri u kojoj je to u ovom trenutku moguće. Zbog kratkog razdoblja izvješćivanja nije moguće donijeti konačni sud o **djelotvornosti** promjena uvedenih Direktivom o modernizaciji. Međutim, postoje pozitivni pokazatelji da te promjene, koje su ojačale pravni okvir, doprinose većoj zaštiti potrošača.

Iako je **iskustvo u provedbi** trenutačno ograničeno, napredak se ipak vidi u najsloženijim područjima s izraženim izravnim praktičnim učinkom na potrošače i trgovce, kao što su promotivne cijene i potrošačke recenzije, među ostalim zahvaljujući koordiniranom postupanju u okviru mreže CPC-a. S druge strane, prema dostupnim podacima nova pravila o novčanim kaznama za povrede u prekograničnim slučajevima koji podliježu koordiniranom postupanju u okviru CPC-a ili pravila o pravnim sredstvima iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi još se ne primjenjuju u praksi.

Potrebno je posvetiti dodatnu pozornost provedbi određenih pravila iz Direktive o modernizaciji. Kad je riječ o **promotivnim cijenama**, osim problema s prenošenjem u nacionalno pravo u nekim državama članicama i različite provedbe iznimke za kvarljivu robu u državama članicama, čini se da su tržišta reagirala na novi propis prelaskom na usporedbu cijena i time stvorila nove vrste problema u pogledu transparentnosti. Problemi s **lažnim recenzijama** očigledno su u porastu. Trgovci koji daju pristup recenzijama koje predstavljaju kao recenzije potrošača, posebno trgovci koji su jako izloženi nezakonitim aktivnostima posrednika za lažne recenzije, moraju više ulagati u sprečavanje lažnih recenzija. Recenzije bi ujedno trebale postati veći prioritet tijelima za izvršavanje zakonodavstva, među ostalim na temelju Akta o digitalnim uslugama.

Donesenim zakonodavnim rješenjem utemeljenim na pojedinačnoj procjeni omogućuje se rješavanje problema **stavljanja na tržište proizvoda „dvojne kvalitete”** uzimajući u obzir različite situacije potrošača i država članica. Čini se da se moramo usredotočiti na provedbu i izvršavanje novih pravila. Komisija će nastaviti pratiti situaciju i olakšavati prekogranično postupanje u mreži CPC-a kad se pojave problemi od zajedničkog interesa.

Kad je riječ o **prodajnim događanjima** (predstavljanjima proizvoda), iako percepcije potrošača daju razlog za zabrinutost u pogledu poštenja poslovne prakse u kontekstu te relativno rijetke prodajne tehnike, na savjetovanjima u okviru ovog izvješća nije bilo izrazitih zahtjeva za

uvođenjem zakonodavnih mjera EU-a. Umjesto toga trebalo bi izvršavati postojeća pravila iz Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi koja se potpuno primjenjuju na prodajna događanja.

Sve u svemu, očito je da se s **razvojem internetskih tržišta i novih tehnologija za potrošače** dolazi do pojava koje treba pomno pratiti. U tom kontekstu ovo izvješće dopunjuje aktualnu provjeru primjerenosti prava EU-a o zaštiti potrošača s obzirom na pravednost u digitalnoj domeni, kojom se na širi način ocjenjuje primjerenost postojećih pravila o zaštiti potrošača u digitalnoj domeni. Štoviše, **djelotvorno izvršavanje pravila** ključno je za ostvarivanje punog potencijala promjena uvedenih Direktivom o modernizaciji.