EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.4.2024.
COM(2024) 176 final

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

Provedba zabrane nepoštenih trgovačkih praksi radi jačanja položaja poljoprivrednika i gospodarskih subjekata u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – trenutačno stanje

{SWD(2024) 106 final}

Sadržaj

1. Uvod 2
1.1. Kontekst 2
1.2. Cilj i područje primjene izvješća 2
2. Opći pregled prenošenja 3
3. Pojedinačne točke analize 3
3.1. Područje primjene i veličina poduzeća (članak 1.) 3
3.1.1. Gospodarski subjekti i odnosi u lancu opskrbe 3
3.2. Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi (članak 3.) 4
3.3. Provedbeni mehanizmi (članci od 4. do 8.) 5
3.3.1. Imenovanje provedbenih tijela (članak 4.) 5
3.3.2. Pritužbe i povjerljivost (članak 5.) 5
3.3.3. Ovlasti imenovanih provedbenih tijela (članak 6.) 6
3.3.4. Provedbene mjere i sankcije (članak 6.) 6
3.3.5. Administrativna i pravosudna provedba te alternativno rješavanje sporova 6
3.3.6. Suradnja provedbenih tijela (članak 8.) 7
3.3.7. Objava godišnjeg izvješća o radu provedbenih tijela (članak 10.) 7
3.4. Stroža nacionalna pravila (članak 9.) 8
3.5. Usmjerenost na prekograničnu provedbu 8
4. Evaluacija Direktive (članak 12.) 9
5. Zaključci 10

1. UVOD

1.1. Kontekst

Europski parlament i Vijeće donijeli su 17. travnja 2019. Direktivu (EU) 2019/633 o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima („Direktiva”)[1].

Direktiva je obvezujuća za svih 27 država članica. Njome se predviđa minimalna razina usklađivanja sastavljanjem popisa zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi između kupaca i dobavljača u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima. Njome se utvrđuju i minimalna pravila o provedbi tih zabrana i o suradnji među provedbenim tijelima. Države članice mogu donijeti ili zadržati nacionalna pravila koja nadilaze nepoštene trgovačke prakse navedene u Direktivi, pod uvjetom da su usklađena s pravilima o funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

Komisija prepoznaje vrijednost Direktive o nepoštenim trgovačkim praksama kao ključnog instrumenta politike za jačanje položaja primarnih proizvođača u lancu opskrbe hranom. Ovo je izvješće jedna od hitnih mjera navedenih u dokumentu za razmatranje upućenom suzakonodavcu 15. ožujka 2024.[2] kako bi se odgovorilo na trenutačne izazove u poljoprivrednom sektoru i zabrinutost poljoprivrednika. Srednjoročno i dugoročno Komisija predlaže i druge mjere koje u paketu uključuju osnivanje opservatorija za troškove, marže i trgovačku praksu u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima radi povećanja transparentnosti, ciljane izmjene Uredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta[3] („ZOT”), nova pravila o prekograničnom suzbijanju nepoštenih trgovačkih praksi i evaluaciju Direktive do 2025.

1.2. Cilj i područje primjene izvješća

Komisija je 27. listopada 2021. predstavila izvješće o stanju prenošenja i provedbe Direktive u skladu s njezinim člankom 12., koje obuhvaća 15 država članica koje su obavijestile o potpunom prenošenju do 31. srpnja 2021., kao i Francusku koja je izvijestila o djelomičnom prenošenju[4].

Ovo izvješće sada obuhvaća informacije o stanju u pogledu provedbe u svih 27 država članica i daje pregled odabranih odluka država članica o prenošenju. Odnosi se isključivo na odredbe koje su sadržane u nacionalnim propisima kojima se prenosi Direktiva o nepoštenim trgovačkim praksama.

---

[1] Direktiva (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima, SL L 111, 25.4.2019., str. 59.

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_24_1493

[3] Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, SL L 347, 20.12.2013., str. 671. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:02013R1308-20231208&qid=1712916614444.

[4] Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o stanju u pogledu prenošenja i provedbe Direktive (EU) 2019/633 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima.

S obzirom na to da je provjera sukladnosti, koja se sastoji od procjene usklađenosti nacionalnih provedbenih mjera s odredbama Direktive[5], još uvijek u tijeku, u ovom se izvješću ne daje konačna ocjena mjera za prenošenje. Osim toga, nekoliko nacionalnih propisa tek je nedavno izmijenjeno i ovo izvješće obuhvaća izmjene propisa o prenošenju koje su službeno prijavljene do 1. ožujka 2024.

Nadalje, treba napomenuti da Komisija u kontekstu provjere sukladnosti ne ocjenjuje nacionalne odredbe kojima se zadržavaju ili uvode stroža pravila od onih utvrđenih Direktivom o nepoštenim trgovačkim praksama. Te odredbe mogu podlijegati zahtjevu za informacije ili daljnjoj istrazi.

Ovom izvješću priložen je radni dokument službi Komisije u kojem se navode dodatne pojedinosti, posebno o odlukama država članica o prenošenju.

2. OPĆI PREGLED PRENOŠENJA

U skladu s člankom 13. Direktive države članice morale su do 1. svibnja 2021. prenijeti Direktivu u svoje nacionalne propise. Do prosinca 2022. sve države članice obavijestile su Komisiju o potpunom prenošenju[6].

3. POJEDINAČNE TOČKE ANALIZE

3.1. Područje primjene i veličina poduzeća (članak 1.)

Šest država članica odlučilo se za primjenu mjera za prenošenje bez obzira na veličinu poduzeća[7] dobavljača ili kupaca. Sve druge države članice u određenoj se mjeri pozivaju na veličinu poduzeća mjerenu godišnjim prometom kao pokazateljem pregovaračke moći gospodarskih subjekata koju treba zaštititi, čime se ograničava područje primjene donesenih propisa ili njihovih dijelova, kako je predviđeno Direktivom.

3.1.1. Gospodarski subjekti i odnosi u lancu opskrbe

Kad je riječ o odnosu između dobavljača i kupaca poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, većina država članica utvrdila je sektorsko i osobno područje primjene kako je definirano u Direktivi[8].

Latvija je proširila područje primjene tako da obuhvaća odnose između dobavljača i trgovaca na malo (samo) za neprehrambene proizvode, a Slovačka je u definiciju kupca i dobavljača uključila pravne osobe koje nisu poslovni subjekti. Španjolska je odlučila zaštititi sve subjekte u lancu (uključujući kupce).

[5] Paket instrumenata za bolju regulativu 2023.

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HR/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A32019L0633&qid=1713169020407.

[7] CY, EE, ES, FR, IT, SK. Iako su općenito zadržale primjenu provedbenih propisa neovisno o veličini poduzeća, neke od tih država članica predvidjele su neke iznimke ili varijacije na temelju veličine poduzeća. Primjerice, kad je riječ o proizvodima koje na Cipru dobavljači grožđa za proizvodnju vina redovito isporučuju kupcima s godišnjim prometom manjim od 2 000 000 EUR, rokovi plaćanja razlikuju se ovisno o veličini poduzeća; španjolski se propisi ne primjenjuju na hotelijerske i ugostiteljske djelatnosti te na djelatnosti pripreme i dostave hrane s prometom manjim od 10 milijuna EUR, ni na poduzeća koja se bave uslugama smještaja s prometom manjim od 50 milijuna EUR.

[8] Neke države članice isključuju određene vrste kupaca (npr. zadruge) i to podliježe provjeri sukladnosti koja je u tijeku.

3.2. Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi (članak 3.)

Direktivom se od država članica zahtijeva da naprave popis nepoštenih trgovačkih praksi i da ih zabrane nakon razvrstavanja u dvije skupine: i. zabrane *per se* ili bezuvjetne zabrane („crni popis") i ii. uvjetne zabrane („sivi popis"), odnosno one prakse koje su zabranjene osim ako su pod jasnim i nedvosmislenim uvjetima prethodno dogovorene ugovorom o isporuci ili naknadnim ugovorom između dobavljača i kupca (članak 3. stavak 2.). U Direktivi je svaka praksa posebno definirana. Države članice mogu donijeti ili zadržati nacionalna pravila koja nadilaze nepoštene trgovačke prakse navedene u Direktivi, pod uvjetom da su usklađena s pravilima o funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Ako su ispunjeni propisani zahtjevi, države članice mogu:

- s pomoću općih klauzula proširiti područje primjene zabrana na prakse koje nisu izričito navedene,
- uvrstiti druge prakse na popise,
- proširiti područje primjene navedenih zabrana ili ih postrožiti,
- premjestiti prakse sa „sivog popisa" na „crni popis".

Pojedinosti o odlukama država članica o prenošenju, uključujući pojedinačne prakse, dostupne su u radnom dokumentu službi Komisije. Dvije prakse navedene na „crnom popisu" zaslužuju posebnu pozornost, jer države članice mogu predvidjeti varijacije unutar određenih granica:

- **Kašnjenja u plaćanju**: odredbe Direktive kojima se razlikuje prodaja pokvarljivih (rok plaćanja od 30 dana) od prodaje nepokvarljivih proizvoda (razdoblje od 60 dana) primjenjuje 16[9] od 27 država članica, a 11[10] država članica primjenjuje strože propise u pogledu kašnjenja u plaćanju.

  Sve države članice osim Belgije, Estonije, Mađarske, Švedske i Slovačke uključile su u svoje propise o prenošenju definiciju pokvarljivih proizvoda iz Direktive. Francuska ima različite definicije za „pokvarljive" i „jako pokvarljive" proizvode. Hrvatska i Slovenija su u svoje zakonodavstvo o prenošenju dodale popis pokvarljivih proizvoda, a Litva je instituciji, koju je odobrila vlada, dodijelila ovlast za odobravanje popisa pokvarljivih proizvoda.

- **Otkazivanje narudžbi u kratkom roku:** u svim državama članicama, osim Estonije, Mađarske i Slovačke, predviđeno je razdoblje od 30 dana kao minimalni standard za otkazivanje. Šest država članica predviđa u opravdanim slučajevima (npr. lako pokvarljivi proizvodi)[11] mogućnost određivanja razdoblja kraćih od 30 dana za određene sektore.

[9] AT, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HR, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, SI.
[10] BE, BG, CZ, EE, FI, HU, LT, PT, RO, SE, SK.
[11] BE, DK, FR, IE, IT, SE.

3.3. Provedbeni mehanizmi (članci od 4. do 8.)

3.3.1. Imenovanje provedbenih tijela (članak 4.)

Svih 27 država članica imenovalo je jedno ili više tijela („provedbena tijela”) za provedbu na nacionalnoj razini zabrana utvrđenih u članku 3. Direktive. Kontaktni podaci i internetske stranice tih tijela dostupni su na posebnim stranicama[12].

Sve države članice odabrale su upravna tijela, a većina ih je odlučila dodijeliti im glavne provedbene ovlasti: jedanaest država članica dodijelilo ih je tijelu nadležnom za tržišno natjecanje[13]; šest ih je dodijelilo tijelu nadležnom za tržište hrane[14]; dvije ministarstvu poljoprivrede[15]; dvije tijelu nadležnom za suzbijanje nepoštenih poslovnih praksi u poljoprivredno-prehrambenom sektoru[16]; dvije vladinu tijelu u okviru ministarstva gospodarstva i financija[17] i jedna tijelu za potrošače i tržišta[18]. Neke su određene provedbene ovlasti uređene Direktivom dodijelile sudu[19].

Tri države članice (Grčka, Litva[20] i Rumunjska) imenovale su dva tijela, pri čemu je drugo tijelo nadležno za tržišno natjecanje.

3.3.2. Pritužbe i povjerljivost (članak 5.)

Na temelju svih instrumenata za prenošenje priopćenih Komisiji pravo na podnošenje pritužbe imenovanom provedbenom tijelu imaju ne samo pojedinačni dobavljači, već i organizacije proizvođača ili druge organizacije dobavljača i udruženja takvih organizacija.

Većinom instrumenata država članica za prenošenje predviđena su sredstva za zaštitu povjerljivosti identiteta podnositelja pritužbe, čije bi otkrivanje moglo biti štetno za njihove interese ili interese njihovih članova ili dobavljača[21]. Te bi se zaštitne mjere u pravilu trebale donositi na zahtjev dobavljača[22]; međutim, neke nacionalne mjere za prenošenje omogućuju i tijelu da poduzme inicijativu u tom pogledu[23]. U većini slučajeva se od podnositelja pritužbe zahtijeva da navedu informacije za koje zahtijevaju povjerljivi status[24]. Suprotno tome, identitet podnositelja pritužbe i informacije o njemu, čije bi otkrivanje moglo za njega biti štetno, u poljskom su pravu uvijek povjerljivi, osim ako podnositelj pritužbe u pisanom obliku dopusti otkrivanje svojih podataka. U Španjolskoj je zakonom predviđena zaštita identiteta podnositelja pritužbe i tijekom sudskih postupaka. U nekim državama članicama instrumenti

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

[13] AT, BG, CZ, DK, EE, HR, LU, LV, PL, SE, SI.

[14] Njemačka (Savezni ured za poljoprivredu i hranu, koji je osnovalo savezno ministarstvo), Španjolska (Agencija za informacije o hrani i kontrolu hrane (AICA)), Finska (Ured pravobranitelja za tržište hrane), Mađarska (Ured za sigurnost prehrambenog lanca, koji je osnovala vlada), Litva (Agencija za razvoj poslovanja i tržišta ruralnih područja) i Portugal (Agencija za gospodarstvo i sigurnost hrane (ASAE).

[15] CY, IE, IT (odjel u ministarstvu), RO, SK.

[16] EL, MT.

[17] Francuska (Glavna uprava za tržišno natjecanje, potrošačka pitanja i sprečavanje prijevara, DGCCRF); Belgija (Glavna uprava za gospodarsku inspekciju Savezne javne službe za gospodarstvo).

[18] NL.

[19] Konkretno, za ovlast izricanja sankcija (Austrija, Finska, Francuska).

[20] Drugo provedbeno tijelo nadležno je samo za poslovanje trgovaca na malo sa znatnom tržišnom snagom.

[21] U nekim državama članicama (npr. Latvija, Portugal, Švedska) povjerljivost se jamči samo u pogledu identiteta, ali ne i drugih osjetljivih informacija.

[22] Sve države članice osim Austrije, Finske, Francuske, Latvije, Poljske, Švedske. U bugarskom je pravu propisano da identitet podnositelja pritužbe uvijek mora ostati povjerljiv.

[23] primjerice Mađarska.

[24] BE, BG, CY, DK, EL, ES, IE, IT, LU, NL SI.

za prenošenje predviđaju mogućnost prekida postupka ako bi nastavak postupka doveo do otkrivanja povjerljivih informacija[25]. U Litvi provedbeno tijelo ima ovlasti odbiti zahtjev za povjerljivo postupanje ako je konkretna informacija dokaz kojim se može utvrditi povreda. Međutim, u litavskom zakonodavstvu izričito se predviđaju anonimne pritužbe.

3.3.3. Ovlasti imenovanih provedbenih tijela (članak 6.)

Većina država članica dodijelila je imenovanim tijelima ovlasti predviđene člankom 6., i to:

- ovlasti za provedbu istraga i praćenje[26],
- ovlast za donošenje odluka nakon što je nastala povreda zabrana utvrđenih u članku 3.[27],
- ovlast za zahtijevanje od kupca da okonča zabranjenu trgovačku praksu[28],
- ovlast za izricanje novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija[29] ili pokretanje postupaka radi izricanja novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija te privremenih mjera protiv počinitelja povrede u skladu s nacionalnim pravilima i postupcima[30], te
- ovlast da objavljuju donesene odluke[31].

U devet država članica provedbeno tijelo ovlašteno je i validirati obveze koje treba preuzeti počinitelj povrede[32] ili izdavati upozorenja[33] ili preporuke ako dođe do povrede[34].

3.3.4. Provedbene mjere i sankcije (članak 6.)

Provedbene mjere obuhvaćaju širok raspon instrumenata, uključujući sankcije, pravne lijekove i obveze. Najčešće mjere dostupne nacionalnim provedbenim tijelima jesu financijske sankcije (novčane kazne ili druge jednako učinkovite kazne), koje su predviđene u svih 27 država članica.

3.3.5. Administrativna i pravosudna provedba te alternativno rješavanje sporova

Većina mjera i provedbenih mehanizama može se smatrati administrativnim provedbenim mjerama.

U zakonima o prenošenju nekih država članica izričito se spominju administrativna i sudska provedba. U austrijskim i finskim propisima utvrđeno je da su određene ovlasti (npr. za kazne) u isključivoj nadležnosti suda, dok (u Finskoj) druge mjere (kao što su sudski nalozi) mogu donositi i upravna i pravosudna tijela. U Francuskoj upravno tijelo može izdavati sudske naloge i novčane kazne, a sud može donositi sudske naloge, korektivne mjere i kazne građanima (*amendes civiles*). U bugarskom zakonodavstvu propisano je da institucija nadležna za određene postupke u okviru zakonodavstva o prenošenju ne smije spriječiti stranku ugovora o

[25] AT, BE, CY, DE, DK, EE, FI, IT, MT, PT.
[26] Sve države članice.
[27] Sve države članice osim Estonije, Španjolske, Finske, Slovenije, Slovačke.
[28] Sve države članice osim Austrije, Mađarske.
[29] Sve države članice (za Austriju: ovlast suda Kartellgericht; za Finsku: ovlast suda).
[30] Izričito predviđeno u nacionalnim mjerama za prenošenje u: BG, DK, EL, FI, FR, ES, IE, LT, LU, LV, NL, PT, RO.
[31] Sve države članice osim Češke, Latvije, Portugala.
[32] BE, BG, CZ, HR, HU, PL.
[33] BE, FI, LV.
[34] EL.

opskrbi da zatraži pravnu zaštitu u okviru drugog utvrđenog postupka, čime se implicitno priznaje uloga drugih provedbenih tijela, uključujući sudove. Latvijskim zakonom predviđeno je da, paralelno s Vijećem za tržišno natjecanje, i sud može, u skladu s postupkom utvrđenim u Zakonu o parničnom postupku, utvrditi je li došlo do povrede zakonodavstva o prenošenju.

Neke države članice primjenjuju sustav usporednih pravnih lijekova, ali ne pružaju konkretna pravila za koordinaciju između administrativnih i pravosudnih tijela.

3.3.6. Suradnja provedbenih tijela (članak 8.)

Na temelju članka 8. stavka 3. Komisija je uspostavila javnu internetsku stranicu[35] na kojoj su dostupni podaci za kontakt nacionalnih provedbenih tijela i poveznice na njihove internetske stranice. Osim toga, Komisija je uspostavila digitalni forum kako bi olakšala razmjenu informacija.

Nakon što je na redovitim sastancima pažljivo pratila države članice u postupku prenošenja, davala odgovore na pitanja provedbe i više od 50 pojedinačnih pisanih odgovora u vezi s provedbom, Komisija je olakšala uspostavu Mreže za provedbu nepoštenih trgovačkih praksi („Mreža”). Mreža se sastoji od predstavnika nacionalnih provedbenih tijela i sudjeluje u raspravama o primjeni Direktive na temelju godišnjih izvješća država članica (članak 10. stavak 2.). Cilj joj je osigurati zajednički pristup u pogledu primjene pravila utvrđenih u Direktivi i razmjene primjera dobre prakse, novih dostignuća i novih provedbenih alata. Ujedno može u sklopu suradnje izdavati preporuke za poboljšanje provedbenog okvira.

Od osnutka u lipnju 2022. Mreža je imala dva sastanka na razini voditelja provedbenih tijela i dva na tehničkoj razini. Osim toga, organizirani su tematski sastanci radi detaljne rasprave o posebnim temama tehničke prirode. Od 2022. održano je pet takvih tematskih sastanaka. Teme o kojima se raspravljalo bile su, na primjer, izračun pragova prometa, prekogranična provedba i savezi za kupnju. Rasprava o prekograničnoj provedbi omogućila je utvrđivanje mogućih područja za poboljšanja navedenih u odjeljku 3.5.

3.3.7. Objava godišnjeg izvješća o radu provedbenih tijela (članak 10.)

Kako bi se poboljšala dostupnost godišnjih izvješća koja nacionalna provedbena tijela objavljuju na svojim internetskim stranicama (članak 10. stavak 1.), Komisija namjerava 2024. objaviti konsolidirani pregled poveznica na njih na internetskoj stranici o nepoštenim trgovačkim praksama[36].

S obzirom na to da je primjena nacionalnih propisa o prenošenju na nove sporazume započela 1. studenog 2021., a najkasnije 12 mjeseci nakon objave tih propisa za postojeće ugovore, u državama članicama mogli su se uočiti različiti rokovi za prenošenje. To je dovelo do razlika u broju dosad prijavljenih slučajeva provedbe[37]. Neke države članice usredotočuju se na pružanje smjernica dobavljačima i kupcima kako bi se osigurala usklađenost s pravilima, dok su druge provele istrage u poljoprivredno-prehrambenom sektoru ili pokrenule niz istraga na vlastitu inicijativu (tj. istrage koje se ne temelje na pritužbama ili naznakama). Oko 75 % predmeta i istraga na vlastitu inicijativu u 2023. dogodilo se u Španjolskoj zbog prethodnog iskustva u provedbi i dostupnih resursa. Otkriveno je 269 prekršaja (oko 27 % zaključenih

[35] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_hr.
[36] https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_hr.
[37] Izvješćivanje o broju predmeta može ovisiti i o internim pravilima provedbenih tijela i stoga može dovesti do premalog ili prevelikog broja prijavljenih predmeta.

istraga), što je ukupno financijski sankcionirano u iznosu većem od 22 milijuna EUR. Razina financijskih sankcija razlikuje se unutar EU-a.

Najčešće otkrivene nepoštene trgovačke prakse bile su zakašnjela plaćanja za pokvarljive (nakon 30 dana) ili nepokvarljive (nakon 60 dana) poljoprivredne i prehrambene proizvode (50 % i 13 %), plaćanja koja nisu povezana s određenom transakcijom (7 %), plaćanja zatražena od dobavljača za marketinške aktivnosti (7 %) te za skladištenje, izlaganje i uvrštavanje na popis (7 %). Oko 41 % otkrivenih nepoštenih trgovačkih praksi utvrđeno je na maloprodajnoj razini (47 % u 2022.), 36 % na prerađivačkoj razini (27 % u 2022.) i 22 % na veleprodajnoj razini (25 % u 2022.).

Pregled objedinjenih podataka o provedbenim aktivnostima država članica 2022. i djelomično za 2023.[38] dostupan je u radnom dokumentu službi Komisije.

U tom kontekstu valja naglasiti da broj dovršenih provedbenih aktivnosti ovisi o dostupnosti ljudskih resursa u odgovarajućim tijelima zbog toga što se primarna raspodjela za provedbu propisa o nepoštenim trgovačkim praksama razlikuje među državama članicama[39].

3.4. Stroža nacionalna pravila (članak 9.)

U skladu s člankom 9. Direktive države članice mogu uvesti stroža pravila kako bi osigurale višu razinu zaštite, pod uvjetom da su usklađena s pravilima o funkcioniranju unutarnjeg tržišta. To se može odnositi na strože područje primjene, kako je prethodno navedeno, ili na prakse koje nisu spomenute u Direktivi, kao što je npr. zabrana prodaje ili kupnje po cijeni nižoj od troškova proizvodnje, preprodaje uz gubitak ili po cijeni nižoj od kupovne ili bilo koja druga obveza poštovanja određene razine cijena.

„Prodaja ili kupnja ispod cijene” i „preprodaja uz gubitak” nisu posebno uređeni Direktivom ili Uredbom o zajedničkoj organizaciji tržišta. Četiri države članice uvele su odredbu o „prodaji ili kupnji po cijeni nižoj od troškova proizvodnje”[40], tri države članice to su učinile za odredbu o „preprodaji uz gubitak”[41], a dvije za drugu obvezu poštovanja određene razine cijena[42].

3.5. Usmjerenost na prekograničnu provedbu

U 2019. 17 % poljoprivrednih proizvoda iz EU-a koji su bili konzumirani u državi članici potjecalo je iz neke druge države članice[43]. Smatra se da je razmjena informacija o općim pristupima provedbe u Mreži korisna i da pokazuje uspjeh Direktive. Rasprave među provedbenim tijelima u Mreži upućuju na to da opća obveza uzajamnog pružanja pomoći u prekograničnim istragama iz članka 8. možda nije uvijek dovoljna pravna osnova za osiguravanje djelotvorne i učinkovite suradnje i provedbe. To se posebno odnosi na prekogranične slučajeve u kojima se kupci uključeni u trgovačke prakse nalaze u državi članici različitoj od one u kojoj dobavljač ima sjedište. Takve situacije zahtijevaju razmjenu povjerljivih informacija, moguće donošenje provedbenih mjera protiv kupca s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država članica provedbenog tijela dobavljača ili

[38] Do roka 15. ožujka 2024. samo je 18 država članica Komisiji poslalo svoje godišnje izvješće.

[39] Na primjer, prema njemačkom izvješću o evaluaciji, problem u radu provedbenog tijela su ograničeni ljudski resursi u kombinaciji s opsežnim istražnim naporima. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Internationales/aussenwirtschaftspolitik/evaluierungsbericht-agrarolkg.html.

[40] ES, HR, HU, IT.

[41] ES, HU, RO.

[42] ES, IT.

[43] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=comnat:SWD_2021_0317_FIN (str. 17., slika 7.).

preraspodjelu predmeta diljem mreže provedbenih tijela, kao i naplatu novčanih kazni. Mogu uključivati i pitanja povezana s jezicima koji se upotrebljavaju u razmjenama. Na takve poteškoće mogu utjecati i različiti odabiri koji se odnose na vrste provedbenih tijela koja su imenovale države članice (npr. tijela nadležna za tržišno natjecanje imaju dostupne pravne alate koji im omogućuju lakšu međusobnu suradnju nego s drugim provedbenim tijelima). Nadalje, kupci poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda mogu nabavljati proizvode u više država članica, što upućuje na potrebu za koordiniranim djelovanjem provedbenih tijela. Komisija u tom kontekstu smatra da bi mogla biti nužna nova pravila o prekograničnoj provedbi propisa protiv nepoštenih trgovačkih praksi[44]. Cilj tih novih pravila bio bi poboljšati razmjenu informacija među svim nadležnim provedbenim tijelima ili omogućiti koordinirano djelovanje protiv kupaca u prekograničnom kontekstu.

Dio rasprava u Mreži bio je usmjeren i na prekograničnu prirodu rješavanja pritužbi na nepoštenu trgovačku praksu koje se odnose na saveze za kupnju[45]. Iako valja napomenuti da savezi za kupnju podliježu Direktivi o nepoštenim trgovačkim praksama kao i svi drugi kupci te stoga ne postoji poseban razlog za različito postupanje prema njima, Mreža je u svojoj komunikaciji istaknula probleme povezane s njihovom lokacijom (koja je u nekim slučajevima izvan EU-a) i pritisak na resurse provedbenog tijela.

U izvješću JRC-a[46] iz svibnja 2020.[47] navodi se da nacionalni i europski savezi za kupnju mogu imati ulogu u poticanju tržišnog natjecanja u lancu opskrbe hranom i pozitivno utjecati na potrošačke cijene[48]. Istodobno se zaključuje da uloga saveza za kupnju nije jasna na početku proizvodnog lanca (poljoprivrednici) i da je to potrebno dodatno istražiti. Komisija namjerava ažurirati te rezultate tijekom 2024.

4. EVALUACIJA DIREKTIVE (ČLANAK 12.)

Direktivom je propisano da je Komisija do 1. studenog 2025. dužna provesti prvu evaluaciju[49] Direktive. Evaluacija će se temeljiti na ishodu popratne studije u okviru koje će se organizirati odgovarajuća ciljana savjetovanja sa svim uključenim dionicima, dobavljačima i kupcima.

Komisija, među ostalim, provodi **godišnja istraživanja u svim državama članicama EU-a**, počevši od osnovnog istraživanja 2020.[50] kako bi bila uzeta u obzir u toj evaluaciji.

Nadalje, neke države članice, kao što su Njemačka[51] i Švedska[52], već su same provele prve evaluacije.

---

[44] Dodatne mjere Komisije za potporu poljoprivrednicima u EU-u (europa.eu).

[45] Četiri nacionalna provedbena tijela (Češka. Francuska, Italija, Švedska) istraživala su ili upravo istražuju centre za kupnju ili saveze za kupnju na europskoj razini.

[46] U izjavi o savezima za kupnju Europski parlament pozvao je Komisiju da provede detaljnu analizu opsega i učinaka nacionalnih i međunarodnih saveza za kupnju, što je rezultiralo spomenutim izvješćem JRC-a.

[47] Repozitorij publikacija JRC-a – Maloprodajni savezi u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima (europa.eu).

[48] Komisija je 2023. zaključila istrage nad dvama međunarodnim maloprodajnim savezima. Komisija nije pronašla dokaze o protutržišnim učincima te je umjesto toga utvrdila da su rabati koje su ostvarili savezi pridonijeli općim strategijama trgovaca na malo u pogledu određivanja cijena, što im je omogućilo da smanje maloprodajne cijene kako bi bile jednake ili niže od cijene konkurenata, vidjeti: Protumonopolska politika: Komisija zaključuje protumonopolske istrage nad poduzetnicima AgeCore i Coopernic, MEX/23/3847 (Bruxelles, 13. srpnja 2023.).

[49] Lanac opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima – suzbijanje nepoštenih trgovačkih praksi (europa.eu).

[50] Nepoštene trgovačke prakse (europa.eu).

[51] Njemačka evaluacija.

[52] Švedska evaluacija.

5. ZAKLJUČCI

Direktivom o nepoštenim trgovačkim praksama nastoji se minimalnim usklađivanjem na razini EU-a riješiti pitanje prethodnih fragmentiranih nacionalnih propisa. Sve države članice prenijele su tu Direktivu u svoje nacionalne propise do prosinca 2022.

Velika većina država članica odredila je razinu zaštite višu od minimalne razine utvrđene Direktivom. Stroža nacionalna pravila od onih iz Direktive moguća su pod uvjetom da su usklađena s pravilima unutarnjeg tržišta EU-a. Države članice načelno slijede sektorski pristup i Direktivu primjenjuju samo u poljoprivredno-prehrambenom lancu. Kad je riječ o području primjene, više od polovine država članica odstupaju od kategorija prometa kako su utvrđene u Direktivi, a neke primjenjuju pravila neovisno o prometu predmetnih gospodarskih subjekata. Većina država članica proširila je popis nepoštenih trgovačkih praksi tako što su postrožile zabrane iz Direktive, primjerice prebacivanjem „sivih" praksi u „crne" prakse ili dodavanjem više zabrana u pogledu trgovačkih praksi od onih iz Direktive. Nasuprot tome, države članice koje nisu imale odgovarajuće propise prije prenošenja Direktive općenito su se uskladile s područjem primjene Direktive. Međutim, provjera sukladnosti kojom se ocjenjuje usklađenost nacionalnih provedbenih mjera s Direktivom još nije dovršena.

Mreža nacionalnih provedbenih tijela na nizu sastanaka surađivala je, razmjenjivala primjere najbolje prakse u provedbi ove nove Direktive i radila na načinima jačanja suradnje u nekim područjima, kao što je prekogranična provedba. Povećanju transparentnosti i povjerenja dodatno će pridonijeti pokretanje novog opservatorija za troškove proizvodnje, marže i trgovačke prakse u lancu opskrbe poljoprivredno-prehrambenim proizvodima.

Poboljšanje položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom, potpora njihovim prihodima i osiguravanje pravedne naknade važni su ciljevi politike za potporu konkurentnosti, održivosti i otpornosti poljoprivrednog sektora. Osjećaj nejednakosti i zabrinutost u pogledu održivosti poljoprivredne djelatnosti zbog, među ostalim, mogućih neravnoteža u pregovaračkoj moći na štetu poljoprivrednika potaknuli su nedavne prosvjede poljoprivrednika. Mjere iz prethodno navedenog dokumenta za razmatranje pokazuju koliku važnost Komisija pridaje jačanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom.

Iako je riječ o novom instrumentu, Direktiva o nepoštenim trgovačkim praksama nudi odgovor na neke od tih problema tako što se poljoprivrednicima i razmjerno slabijim dobavljačima u lancu opskrbe hranom omogućuje sigurnije i učinkovitije poslovanje zahvaljujući pravednijim trgovačkim praksama te da se lakše izražavaju i žale. Provedba postaje sve važnija i pridonijet će sve većem stupnju zaštite poljoprivrednika i slabijih dobavljača. Kad je riječ o njezinu području primjene ili obuhvaćenim praksama, trenutak za razmatranje moguće potrebe za prilagodbom same Direktive i njezinih parametara bit će evaluacija predviđena za 2025.