EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.10.2021.
COM(2021) 652 final

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

Sadržaj

1. Uvod 3
1.1. Kontekst i ciljevi Direktive 3
1.2. Cilj i područje primjene izvješća 3
1.3. Postupak prenošenja 4
2. Opći pregled 4
3. Pojedinačne točke analize 5
3.1. Područje primjene i glavne definicije (članci 1. i 2.) 5
3.1.1. Gospodarski subjekti i odnosi u lancu opskrbe 5
3.1.2. Područje primjene i opseg poslovanja 6
3.1.3. Teritorijalno područje primjene 6
3.2. Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi (članak 3.) 7
3.3. Provedbeni mehanizmi (članci od 4. do 8.) 9
3.3.1. Imenovanje provedbenih tijela (članak 4.) 9
3.3.2. Pritužbe i povjerljivost (članak 5.) 10
3.3.3. Ovlasti imenovanih tijela (članak 6.) 10
3.3.4. Provedbene mjere i sankcije (članak 6.) 11
3.3.5. Administrativna i pravosudna provedba te alternativno rješavanje sporova 12
4. Zaključci 13

Kratice za države članice:

Belgija	BE
Bugarska	BG
Češka	CZ
Danska	DK
Njemačka	DE
Estonija	EE
Irska	IE
Grčka	EL
Španjolska	ES
Francuska	FR
Hrvatska	HR
Italija	IT
Cipar	CY
Latvija	LV
Litva	LT
Luksemburg	LU
Mađarska	HU
Malta	MT
Nizozemska	NL
Austrija	AT
Poljska	PL
Portugal	PT
Rumunjska	RO
Slovenija	SI
Slovačka	SK
Finska	FI
Švedska	SE

1. UVOD

1.1. Kontekst i ciljevi Direktive

Nakon dugotrajnih pregovora[1] 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 (dalje u tekstu „Direktiva"). Direktiva je uvedena na temelju članka 43. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kako bi se zabranio niz nepoštenih trgovačkih praksi, uglavnom povezanih sa znatnom neravnotežom u pregovaračkoj moći između dobavljača i kupaca, koje uvelike odstupaju od dobrog poslovnog ponašanja[2].

U Direktivi se u obzir uzima negativan utjecaj nepoštenih trgovačkih praksi na poljoprivrednike kao izravne žrtve tih praksi i kao neizravne žrtve kaskadnih učinaka tih praksi kad do njih dođe pri kraju lanca opskrbe[3]. Iako je većina država članica donijela nacionalne propise ili promicala razne oblike pravila za privatni sektor puno prije Direktive, fragmentacija tog pravnog okvira istaknula je potencijalnu korist donošenja propisa na razini EU-a[4].

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. U njoj su navedena i minimalna pravila o području njezine primjene i glavnim definicijama te o provedbi tih zabrana i koordinaciji među provedbenim tijelima država članica. Države članice mogu donositi ili zadržati nacionalne propise čije područje primjene nadilazi nepoštene trgovačke prakse navedene u Direktivi, pod uvjetom da su takvi nacionalni propisi usklađeni s pravilima o funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

1.2. Cilj i područje primjene izvješća

Člankom 13. Direktive propisano je da su države članice dužne do 1. svibnja 2021. donijeti i objaviti zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s tom direktivom. Odmah moraju obavijestiti Komisiju o mjerama i primijeniti ih najkasnije do 1. studenoga 2021.

---

[1] Vidjeti Forum na visokoj razini za poboljšano funkcioniranje lanca opskrbe hranom (2011.), kojim predsjeda Europska komisija, koji je podržao načela dobre prakse u vertikalnim odnosima u lancu opskrbe hranom koja su dogovorile organizacije koje predstavljaju većinu gospodarskih subjekata u tom lancu opskrbe. To je 2013. dovelo do pokretanja Inicijative za lanac opskrbe. U nastavku su navedene neke nedavne intervencije: intervencije Europskog parlamenta: Rezolucija od 7. lipnja 2016. o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom; intervencije Vijeća: Zaključci Vijeća od 12. prosinca 2016. o jačanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom i rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi te intervencije Komisije: Komunikacija Komisije od 28. listopada 2009. o boljem funkcioniranju lanca opskrbe hranom u Europi; Komunikacija Komisije od 15. srpnja 2014. o rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi među poduzećima u lancu opskrbe hranom i Izvješće Komisije od 29. siječnja 2016. o nepoštenim trgovačkim praksama među poduzećima u lancu opskrbe hranom.

[2] Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom, Bruxelles, 12.4.2018., COM(2018) 173 final, 2018/0082 (COD), točka 2.

[3] Vidjeti Direktivu, uvodnu izjavu (7).

[4] Vidjeti Direktivu, uvodnu izjavu (8). Vidjeti i Cafaggi, F. i Iamiceli, P., *Unfair trading practices in the business-to-business retail supply chain* (Nepoštene trgovačke prakse u lancu trgovine hranom među poduzećima) (JRC112654).

U ovom izvješću daje se pregled stanja u pogledu prenošenja Direktive u 27 država članica (članak 12. stavak 4.), a u obzir su uzete sve obavijesti koje je Komisija primila do 31. srpnja 2021. Međutim, u izvješću se ne daje procjena mjera za prenošenje Direktive.

1.3. Postupak prenošenja

U razdoblju od dvije godine od donošenja Direktive u travnju 2019. do isteka roka za prenošenje u svibnju 2021. Komisija je pažljivo pratila države članice u njihovim postupcima prenošenja. Komisija je organizirala četiri posebna sastanka na kojima se raspravljalo o zahtjevima država članica u pogledu provedbe, odgovorila na približno 50 pojedinačnih pisanih zahtjeva u pogledu provedbe i podijelila ih s drugim državama članicama putem posebne internetske stranice. Osim toga, održano je više bilateralnih sastanaka i razmjena informacija te je ubrzo nakon isteka roka za prenošenje održan dodatni sastanak s državama članicama radi procjene prenošenja i njezina trenutačnog stanja.

Na temelju članka 8. stavka 3. Komisija je uspostavila javnu internetsku stranicu[5] na kojoj su dostupni kontaktni podaci imenovanih nacionalnih provedbenih tijela i poveznice na njihove internetske stranice. Nadalje, Komisija je uspostavila internetske stranice koje nisu javne na kojima je moguća razmjena informacija između provedbenih tijela i Komisije.

2. OPĆI PREGLED

Na temelju članka 13. Direktive države članice morale su do 1. svibnja 2021. prenijeti Direktivu u svoje nacionalno pravo.

Ukupno je 15 od 27 država članica do 31. srpnja 2021. obavijestilo Komisiju o svojim nacionalnim provedbenim mjerama kojima je Direktiva u potpunosti prenesena (BG, DK, EL, FI, IE, LV, NL, HR, HU, LU, DE, LT, MT, SE i SK)[6]. Iako je Francuska obavijestila Komisiju da je samo djelomično prenijela Direktivu do tog datuma, obuhvaćena je analizom u ovom izvješću. Ovo se izvješće usredotočuje na prenošenje Direktive u tih 16 država članica; stoga se upućivanja na države članice u ovom izvješću odnose na tih 16 država članica.

Komisija je 23. srpnja 2021. slanjem službenih opomena pokrenula postupke zbog povrede protiv 12 država članica[7] koje nisu obavijestile o potpunom prenošenju[8]. .

Osam država članica prenijelo je Direktivu uvođenjem novih i zasebnih propisa[9]. Te države članice, izuzev Irske, prije nisu imale nacionalne propise o nepoštenim trgovačkim praksama.

---

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

[6] Do 1. svibnja 2021. 4 od 27 država članica tvrdile su da su u potpunosti prenijele Direktivu (BG, DK, EL i NL), a druge četiri da su je djelomično prenijele (EE, FR, FI i LV). Do 31. srpnja Estonija je izvijestila o samo jednoj korelacijskoj tablici.

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

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

[9] DK, EL, IE, LT, LU, MT, NL i SE. Međutim, litavski instrument djelomično se preklapa s postojećim zakonodavnim aktom, točnije sa Zakonom o zabrani nepoštenih praksi trgovaca na malo od 22. prosinca 2009., br. XI-626, koji se primjenjuje na trgovce na malo sa znatnom tržišnom snagom i koji u slučaju sukoba propisa ima prednost nad

Ostalih osam država članica prenijelo ju je koristeći postojeće propise, njihovom izmjenom ili uključivanjem u sveobuhvatniji pravni instrument.

Ukupno 12 od 16 država članica službeno je kvalificiralo mjere za prenošenje kao zakonodavstvo o nepoštenim trgovačkim praksama, bez upućivanja (u okviru službene kvalifikacije) na pravo tržišta ili tržišnog natjecanja[10]. Finska je službeno kvalificirala zakonski instrument kao Zakon o tržištu (u kojem se predviđaju dodatna pravila o regulaciji tržišta, kao što su ona o sporazumima u skladu s Uredbom (EU) br. 1308/2013[11]). Bugarska je u svoj Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja uvela novo poglavlje (o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe poljoprivrednim i prehrambenim proizvodima). Francuska je nadopunila odredbe Trgovačkog zakonika, a Njemačka dodala novi odjeljak u Zakon o strukturi poljoprivrednog tržišta (danas poznatog pod nazivom „Zakon o jačanju poljoprivrednih organizacija i lanaca opskrbe"). Osim Litve, čije odredbe uključuju i zabrane koje se primjenjuju na trgovce na malo neprehrambenim proizvodima, i Francuske, čije se prenošenje djelomično temelji na postojećim propisima s općim područjem primjene (širim od poljoprivredno-prehrambenog sektora), sve druge države članice donijele su sektorske propise koji se isključivo primjenjuju na poljoprivredni i prehrambeni sektor.

3. POJEDINAČNE TOČKE ANALIZE

3.1. Područje primjene i glavne definicije (članci 1. i 2.)

U ispitivanju područja primjene posebno su relevantna tri aspekta:

- obuhvaćena vrsta gospodarskih subjekata u poljoprivredno-prehrambenom lancu opskrbe i vrsta odnosa na koje zakonodavne mjere utječu,
- relevantnost veličine poduzeća kao referentne vrijednosti za područje primjene,
- teritorijalno područje primjene provedbenih mjera.

3.1.1. Gospodarski subjekti i odnosi u lancu opskrbe

Područje primjene provedbenih mjera utvrdilo je 14 država članica, uzimajući u obzir odnos između dobavljača i kupaca poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda, kako je definirano u Direktivi[12]. Takvi odnosi mogu postojati u svakoj fazi lanca opskrbe i uključivati sve vrste kupaca poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, bili oni prerađivači ili trgovci na malo.

U jednom slučaju (Mađarska), područje primjene zakona priopćenog Komisiji ograničeno je na trgovce „koji djeluju kao preprodavači poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda u neizmijenjenom i *neprerađenom* stanju, kupljenih izravno ili neizravno od dobavljača u okviru

instrumentom za prenošenje. U Švedskoj su se, prije prenošenja, nepoštene trgovačke prakse rješavale primjenom zaštite potrošača i na odnose među poduzećima.

[10] DK, EL, IE, LV, NL, HR, HU, LU, LT, MT, SE i SK; U Slovačkoj se, prema službenoj kvalifikaciji, taj zakonodavni akt odnosi na nepoštene uvjete ugovorâ, pri čemu pojam nepoštenih uvjeta ugovora obuhvaća odnosno uključuje i nepoštene prakse.

[11] SL L 347, 20.12.2013., str. 671.

[12] Od tih država članica, Litva je iz definicije kupca isključila zadruge ili male zajednice i njihove članove, a Slovačka je u definiciju kupca i dobavljača uključila pravne osobe koje nisu poduzetnici.

poslovne djelatnosti s ciljem ostvarivanja dobiti" (isticanje dodano). Iz područja primjene isključeni su dakle oni kupci poljoprivrednih proizvoda koji ih prije preprodaje prerađuju.

Latvija je proširila područje primjene tako da obuhvaća odnose između dobavljača i trgovaca na malo (samo) za neprehrambene proizvode; na trgovce na malo primjenjuje se poseban popis nepoštenih praksi.

Nijedna država članica nije izričito proširila područje primjene na druge vrste odnosa u lancu opskrbe, primjerice na one kod kojih se radi prvenstveno o opskrbi fizičkim ulaznim materijalima koji prema Direktivi nisu poljoprivredno-prehrambeni proizvodi (npr. gnojiva)[13] ili o uslugama koje nisu obuhvaćene Direktivom (npr. digitalne usluge).

3.1.2. Područje primjene i opseg poslovanja

S izuzetkom Francuske i Slovačke, sve države članice u određenoj mjeri upućuju na opseg poslovanja kao kriterij za ograničavanje područja primjene donesenog zakonodavstva ili njegovih dijelova. Međutim, pet država članica (BG, IE, LU, MT i NL) usvojilo je pristup utvrđen u Direktivi, koji je usmjeren na odnose između dobavljača čiji je godišnji promet niži od danog praga i kupaca čiji je godišnji promet viši od tog istog praga. Ostalih devet država članica je, u manjoj ili većoj mjeri, proširilo područje primjene.

Estonija je smanjila prvi prag s 2 milijuna EUR na 500 000 EUR. Hrvatska, Latvija i Švedska uzele su u obzir samo opseg poslovanja kupca i svoje propise primjenjuju na sve kupce čiji promet premašuje 2 milijuna EUR[14]. Finska je primijenila isti pristup; međutim, njezini se propisi ne primjenjuju ako promet dobavljača premašuje promet kupca i, u svakom slučaju, ako premašuje 350 milijuna EUR. U Njemačkoj se primjenjuju pragovi iz Direktive, ali je privremeno uvedena šira primjena za prodaju nekih prehrambenih i poljoprivrednih proizvoda[15], dok se proširenje u Litvi odnosi samo na odredbe o kašnjenju u plaćanju, koje se primjenjuju na sve kupce i pogoduju dobavljačima čiji promet ne premašuje 350 000 EUR. S druge strane, u Danskoj i Mađarskoj opseg poslovanja utječe samo na određene zabrane nepoštenih trgovačkih praksi, dok se svi drugi propisi primjenjuju neovisno o opsegu poslovanja.

3.1.3. Teritorijalno područje primjene

Većina država članica primijenila je pristup utvrđen člankom 1. stavkom 2. Direktive, kojim se propisuje da se pravila primjenjuju na prodajne transakcije u okviru kojih dobavljač ili kupac (ili oba) imaju poslovni nastan u EU-u[16]. Četiri države članice zahtijevaju da se pravila primjenjuju

[13] Iznimka je francuska mjera o odredbama koje se odnose na kašnjenje u plaćanju, kojom se predviđa primjena uvjeta različitih od onih predviđenih za poljoprivredne i prehrambene proizvode, također i na prodaju opreme i strojeva koji se upotrebljavaju u poljoprivredi.

[14] Kad je riječ o Latviji, to se ograničenje ne primjenjuje na trgovce na malo neprehrambenim proizvodima.

[15] Do 1. svibnja 2025. njemačke odredbe o prenošenju primjenjuju se i na prodaju mlijeka i mesnih proizvoda te prodaju voća, povrća i hortikulturnih proizvoda, uključujući krumpire, od strane dobavljača s godišnjim prometom do 4 milijarde EUR u odgovarajućem segmentu prodaje u Njemačkoj, pod uvjetom da ukupni godišnji promet dobavljača ne premašuje 20 % ukupnog godišnjeg prometa kupca.

[16] Izričito utvrđeno u BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT i SK.

na prodajne transakcije u okviru kojih dobavljač ili kupac (ili oba) imaju poslovni nastan u predmetnoj državi članici (LU, LV, MT i SE), a ne u ostatku EU-a.

Sve države članice, osim Njemačke i Mađarske, utvrdile su definicije dobavljača i kupca neovisno o njihovu poslovnom nastanu, kako je predviđeno člankom 2. stavkom 2. Direktive. Člankom 2. stavkom 2. predviđa se i da se mjere država članica za prenošenje primjenjuju na kupce koji su javna tijela samo ako imaju poslovni nastan u EU-u. Francusko, mađarsko i nizozemsko zakonodavstvo o prenošenju ne upućuju na poslovni nastan gospodarskih subjekata.

3.2. Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi (članak 3.)

U skladu sDirektivom države članice dužne su osigurati zabranu niza konkretnih nepoštenih praksi. koje supodijeljene u dvije skupine: i. zabrane *per se* ili bezuvjetne zabrane („crna lista") i ii. uvjetne zabrane („siva lista"), pri čemu potonja sadržava prakse koje su zabranjene osim ako su one pod jasnim i nedvosmislenim uvjetima prethodno dogovorene u okviru ugovora o isporuci ili u okviru naknadnog ugovora između dobavljača i kupca (članak 3. stavak 2.).a U Direktivi je svaka praksa posebno definirana. U određenim slučajevima mogu se uvesti iznimke ili odstupanja. 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 „sive liste" na „crnu listu".

Pod uvjetom da su u skladu s pravilima unutarnjeg tržišta, iznimke i odstupanja mogući su u okviru pristupa „minimalnog usklađivanja" koji se primjenjuje u Direktivi i kojim se uvodi minimalna zajednička razina zaštite za sve države članice. Od 16 država članica koje se analiziraju u ovom izvješću pet ih je prenijelo Direktivu bez ijednog od prethodno navedenih proširenja: „crne liste" i „sive liste" oni su popisi koji su predviđeni Direktivom bez dodavanja ili relevantnih izmjena[17]. U drugim dvjema državama članicama (Litva i Švedska) popisi se uglavnom podudaraju, ali neke su zabrane strože nego u Direktivi.

Od ostalih devet država članica, Hrvatska i Mađarska uvele su opću klauzulu kojom se zabranjuju nepoštene prakse u skladu s općim načelima. Njemačka je propisala opću zabranu primjene nepoštenih trgovačkih praksi u cilju iskorištavanja asimetričnih gospodarskih odnosa, ali tu je zabranu primijenila i na prakse navedene u Direktivi. Neke zemlje imaju opće klauzule u području nepoštenih poslovnih praksi ili prava tržišnog natjecanja. To je slučaj s, primjerice, Francuskom, čiji je Trgovački zakonik već sadržavao opće klauzule primjenjive u relevantnom području.

Sve države članice upotrijebile su popise zabranjenih praksi, pri čemu je većina njih slijedila model razlikovanja „crnih" i „sivih" praksi. Jedino je Mađarska utvrdila samo jedan popis („crni") i dobavljačima izričito zabranjuje da unaprijed daju valjani pristanak na trgovačke prakse koje su

[17] DK, IE, LU, MT i NL.

njime obuhvaćene. Države članice koje primjenjuju „sivi" popis propisale su zahtjeve transparentnosti u pogledu vrste informacija koje se dostavljaju dobavljaču kako bi se opravdala „siva praksa".

Neke države članice razlikuju „crnu" i „sivu listu", ali premjestile su jednu ili više praksi sa „sive" na „crnu"[18]. Relativno je učestalije dodavanje praksi na „crnu"[19] i „sivu"[20] listu.

Za razliku od općeg načela Direktive, koje se primjenjuje samo na prakse u kojima kupci sudjeluju u odnosu na dobavljače, u Slovačkoj su neke prakse zabranjene za obje ugovorne stranke (npr. trgovinske protumjere).

Mađarska se oslanja na prethodno doneseni zakonodavni instrument, bez unošenja posebnih izmjena u okviru prenošenja Direktive. Većina praksi navedenih u Direktivi obuhvaćena je, ali su dijelom drukčije definirane; na neke od njih primjenjuju se šire ili strože zabrane, a neke očito nisu jasno prenesene u aktualni zakonodavni instrument. To djelomično vrijedi za Francusku, gdje su samo neke prakse posebno regulirane zakonodavstvom o prenošenju, dok su druge obuhvaćene općim klauzulama šire primjene; čini se da neke prakse nisu eksplicitno obrađene u priopćenom zakonu.

Dvije prakse navedene na „crnoj listi" zaslužuju posebnu pozornost, jer države članice mogu predvidjeti varijacije unutar određenih granica: kašnjenja u plaćanju i otkazivanja narudžbi.

- **Kašnjenja u plaćanju**: 11 od 16 država članica razlikuje prodaju pokvarljivih i nepokvarljivih proizvoda i utvrdilo je razdoblje od 30 dana za prodaju pokvarljivih, a razdoblje od 60 dana za prodaju nepokvarljivih proizvoda, kako je predviđeno Direktivom[21]. Nasuprot tome, Bugarska i Švedska uvele su jedinstveno razdoblje od 30 dana koje vrijedi i za prodaju pokvarljivih i za prodaju nepokvarljivih proizvoda. Finska je primjenila isti pristup, ali je za nepokvarljive proizvode omogućila ugovaranje razdoblja duljeg od 60 dana (inače vrijedi zadano pravilo o razdoblju od 30 dana). Mađarska i Slovačka ne razlikuju pokvarljive i nepokvarljive proizvode; u tim slučajevima pravilo je općenito strože: primjenjuje se razdoblje od 15 dana od dana ispravno izdanog računa. Sve države članice osim Mađarske i Slovačke uključile su u svoje zakonodavstvo o prenošenju definiciju pokvarljivih proizvoda iz Direktive. Francuska ima različite definicije za „pokvarljive" i „jako pokvarljive" proizvode. Hrvatska je u svoje zakonodavstvo o prenošenju dodala popis pokvarljivih proizvoda, a Litva je instituciji koju je odobrila vlada dodijelila ovlast odobravanja popisa pokvarljivih proizvoda. Sve države članice osim Mađarske uvele su odstupanja predviđena posljednjom alinejom članka 3. stavka 1. (ili barem neka od njih[22]), ali nisu uvedena dodatna odstupanja.

- **Otkazivanje narudžbi u kratkom roku:** sve države članice osim Mađarske i Slovačke utvrdile su razdoblje od 30 dana kao minimalni standard za otkazivanje. U skladu s

[18] DE, FR, HR, LV, SK: povrat neprodanih proizvoda (DE, FR, LV i SK), zaračunavanje troškova opremanja prostorija (FR, HR i LV) i zaračunavanje troškova skladištenja, izlaganja i uvrštavanja u ponudu (FR i LV).
[19] BG, EL, FR, HR (do 18 dodatnih praksi), HU, LV i SK.
[20] BG, HR, LV i SK.
[21] DE, DK, EL, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT i NL.
[22] DE, LT i SK.

člankom 3. stavkom 1. točkom (b) četiri države članice (DK, FR, IE i SE) ovlastile su nadležno ministarstvo (ili vladu kad je riječ o Švedskoj) da u propisno opravdanim slučajevima za određene sektore odredi otkazna razdoblja kraća od 30 dana. Francuska je skratila razdoblje primjenjivo na trgovce na veliko (24 sata) odnosno na svježe voće i povrće (tri dana, osim ako se proizvodi prodaju pod privatnom robnom markom, a u tom slučaju primjenjuje se razdoblje od šest dana). Mađarska odredba drukčije je strukturirana i odnosi se na promjene, a ne na otkazivanje; rok za slanje prethodne obavijesti nije precizno utvrđen. U Slovačkoj je svim kupcima zabranjeno neispunjavanje ugovornih obveza bez pravnog opravdanja.

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

3.3.1. Imenovanje provedbenih tijela (članak 4.)

Svih 16 država članica obavijestilo je Komisiju o imenovanju jednog ili više tijela za provedbu zabrana utvrđenih u članku 3. na nacionalnoj razini („provedbeno tijelo”). Kontaktni podaci i internetske stranice tih tijela dostupni su na posebnim stranicama Komisije[23].

Većina država članica odlučila se za jedno tijelo, ali četiri su (DE[24], EL, FI i LT[25]) imenovale dva tijela.

Općenito, bira se između upravnih i pravosudnih tijela, a kad je riječ o upravnim tijelima bira se između neovisnih upravnih tijela i onih koja su dio izvršnog tijela (npr. ministarstva). U slučaju neovisnih upravnih tijela postoji izbor između tijela nadležnih za tržište, tijela nadležnih za tržišno natjecanje i sektorskih tijela.

Sve države članice odabrale su upravna tijela. Većina je odlučila dodijeliti glavne provedbene ovlasti neovisnom upravnom tijelu: šest njih tijelu nadležnom za tržišno natjecanje[26]; četiri tijelu nadležnom za tržište hrane[27]; dvije svojem Ministarstvu poljoprivrede[28]; dvije tijelu nadležnom za suzbijanje nepoštenih poslovnih praksi u poljoprivredno-prehrambenom sektoru[29]; jedna vladinu tijelu u okviru Ministarstva gospodarstva i financija[30] i jedna tijelu za potrošače i tržišta[31].

U državama članicama u kojima je imenovano drugo tijelo u pitanju je tijelo za tržišno natjecanje (za DE, EL i LT) ili tijelo za hranu (za FI). Neke države članice predvidjele su obveze suradnje između nacionalnih tijela i tijela koja mogu pridonijeti provedbi relevantnog zakonodavstva[32].

---

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

[24] Imenuje se jedno provedbeno tijelo, no neke će odluke donositi u suradnji s tijelom za tržišno natjecanje.

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

[26] BG, DK, HR, LU, LV i SE.

[27] DE (Savezni ured za poljoprivredu i hranu, koji je imenovalo savezno ministarstvo), FI (Ombudsman za tržište hrane), HU (Ured za sigurnost prehrambenog lanca, koji je imenovala vlada) i LT (Agencija za ruralno poduzetništvo i razvoj tržišta).

[28] IE i SK.

[29] EL i MT.

[30] FR i DGCCRF (Glavna uprava za tržišno natjecanje, potrošačka pitanja i sprečavanje prijevara).

[31] NL.

[32] BG, DE, EL, FI, LT i MT.

Dodatne obveze suradnje sa stranim provedbenim tijelima i Europskom komisijom izričito su utvrđene u nekim nacionalnim mjerama za prenošenje kako je predviđeno člankom 8.[33]

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. Te bi se zaštitne mjere u trebale donositi na zahtjev dobavljača[34]; međutim, neke nacionalne mjere za prenošenje omogućuju i tijelu da poduzme inicijativu u tom pogledu[35]. U većini slučajeva od podnositelja pritužbe zahtijeva se da navede sve informacije za koje zahtijeva da ih se tretira kao povjerljive[36]. U nekim državama članicama instrumenti za prenošenje predviđaju mogućnost prekida postupka ako bi to dovelo do otkrivanja povjerljivih informacija[37]. U Litvi provedbeno tijelo može odbiti zahtjev za povjerljivo postupanje ako konkretna informacija ima dokaznu vrijednost u utvrđivanju povrede[38].

3.3.3. Ovlasti imenovanih tijela (članak 6.)

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

- ovlasti za provedbu istraga i praćenje[39],
- ovlast za donošenje odluka kojima se utvrđuje povreda zabrana utvrđenih u članku 3.[40],
- ovlast za zahtijevanje od kupca da okonča zabranjenu trgovačku praksu[41],
- ovlast za izricanje novčanih kazni i drugih jednako učinkovitih sankcija[42] 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[43], te

[33] BG, DE, DK, EL, FI, HR, IE, LT, LV, MT, NL, SE i SK.
[34] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL i SK. U pravu Bugarske pak propisano je da identitet podnositelja pritužbe uvijek mora ostati povjerljiv.
[35] Npr. HU.
[36] BG, DK, EL, IE, LU i NL.
[37] DE, DK, FI i MT.
[38] Međutim, u litavskom zakonodavstvu izričito se predviđaju anonimne pritužbe.
[39] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE i SK.
[40] BG, DE, DK, EL, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL i SE.
[41] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE i SK.
[42] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, NL, SE i SK.
[43] Izričito predviđeno u nacionalnim mjerama za prenošenje u: BG, DK, EL, FI, FR, IE, LT, LU, LV i NL.

- ovlast da objavljuje donesene odluke[44].

U šest država članica provedbeno tijelo ovlašteno je i odobravati obveze koje preuzima počinitelj povrede[45] ili izdavati upozorenja[46] ili preporuke ako dođe do povrede[47].

3.3.4. Provedbene mjere i sankcije (članak 6.)

Provedbene mjere obuhvaćaju širok raspon instrumenata, uključujući sankcije, pravne lijekove i obveze.

Financijske sankcije, najčešći su alat dostupan nacionalnim provedbenim tijelima i predviđene su u svih 16 država članica. Direktivom nisu propisani minimalni i maksimalni pragovi za financijske sankcije, neke države članice su ih propisale. Ako su utvrđeni, minimalni i maksimalni iznosi razlikuju se od jedne države članice do druge[48]. U nekim slučajevima maksimalni iznos utvrđen je na temelju prometa počinitelja povrede[49]; u drugim slučajevima izračunava se kao postotak jednog od sljedećeg: i. kupovne cijene[50]; ii. naknada koje se naplaćuju dobavljaču[51] ili iii. profita koji je počinitelj povrede ostvario u transakciji na koju je utjecala nepoštena praksa[52]. U 10 država članica minimalni pragovi nisu propisani [53], a u tri države članice nije propisana gornja granica[54]. U šest država članica navedeni su kriteriji i čimbenici uključeni u izračun iznosa sankcija u posebnim okolnostima, uključujući vrstu povrede, njezino trajanje te u kojoj su mjeri posljedice bile štetne[55].

Samo su Luksemburg i Litva izričito uveli načelo prema kojem sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće.

Kad je riječ o ovlasti upravljačkog tijela da odredi primjenjive mjere, grčko zakonodavstvo navodi da one moraju biti proporcionalne i odvraćajuće, ali ne i da moraju biti djelotvorne, a u finskom se zakonodavstvu navodi potreba za razumnošću pri utvrđivanju financijskih sankcija, ali ne i druga načela. Finska primjenjuje i razmjernost na mjere zabrane, ali samo za povrede poslovnih tajni[56].

Osim financijskih sankcija, postoje i pravni lijekovi.

[44] BG, DE, DK, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, MT, SE i SK.
[45] HR i HU.
[46] FI i LV.
[47] EL.
[48] Minimalni iznosi u rasponu su od 70 EUR (LV) do približno 2 550 EUR (BG); maksimalni iznosi u rasponu su od 2 329,37 EUR (MT) do 2 milijuna EUR (FR).
[49] U tim se slučajevima razlikuju i postoci, pri čemu je raspon od 0,2 % (LV) do 10 % (HU i NL).
[50] SK.
[51] SK.
[52] MT.
[53] DE, DK, EL, FI, FR, HR, IE, MT, NL i SE.
[54] DK, FI i HR.
[55] Kriteriji se razlikuju: EL, FI, HR, LV, SE i SK.
[56] Informacije o francuskom zakonu trenutačno nisu dostupne.

Kad je riječ o sudskim nalozima koji se izdaju da bi se okončala nepoštena praksa, države članice često uvode neki oblik sankcija kako bi spriječile kršenje[57].

Slično kao i kad je riječ o sudskim nalozima, nacionalnim zakonima kojima se prenosi Direktiva uvedene su i druge mjere:

- „upozorenja o sukladnosti" prema irskom zakonu,
- „mjere predostrožnosti" prema luksemburškom zakonu,
- mađarske mjere kojima se upravnom tijelu omogućuje da trgovcu zabrani primjenu odredaba standardnog ugovora o uslugama ako: i. nisu jasno formulirane, ii. usluga ili naknada nije navedena ili iii. naplaćena naknada nije razmjerna troškovima.

Građanskopravni lijekovi rijetko se spominju u aktima o prenošenju, ali postoje neke iznimke. U nekim se državama članicama dopušteno je poništavanje ugovornih odredaba[58]; u drugima su predviđene mjere naknade štete[59] ili kompenzacijske[60] mjere.

Obveze su jasno uređene u Hrvatskoj i Mađarskoj. Njihovo odobrenje od strane provedbenog tijela obično isključuje utvrđivanje povrede i sankcije, osim kad obveza nije ispunjena.

3.3.5. Administrativna i pravosudna provedba te alternativno rješavanje sporova

Većina prethodno navedenih mjera i mehanizama provedbe može se smatrati administrativnim mjerama za provođenje.

Zakoni o prenošenju nekih država članica izričito spominju administrativnu i sudsku provedbu. Konkretnije, osam država članica predviđa mogućnost da se na odluke upravnih tijela podnese žalba sudu[61]. Nadalje, u finskom zakonu utvrđeno je da se određene ovlasti (npr. za izricanje sankcija) dodjeljuju samo sudu, a druge mjere (kao što su sudski nalozi) mogu donositi i upravna i pravosudna tijela. U bugarskom zakonodavstvu utvrđeno je da institucija nadležna za određene postupke u okviru zakonodavstva o prenošenju ne smije spriječiti stranku ugovora o 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.

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

Kad je riječ o članku 7. Direktive, sedam država članica predviđa mogućnost korištenja alternativnih mehanizama za rješavanje sporova[62]. Među tim državama članicama nizozemski

[57] BG, DE, DK, FI, FR, LT, LV, MT, NL, SE i SK.
[58] DE, FR i HU.
[59] FI (samo kad je riječ o povredi poslovnih tajni) i IE (povrat prekomjerno zaračunanih naknada).
[60] FI (samo kad je riječ o povredi poslovnih tajni), FR, LV i MT (štetu nadoknađuje Sud za upravnu reviziju).
[61] BG, DE, DK, EL, FI, MT, NL i SE.
[62] BG, DE, EL, FI, LT, MT i NL.

zakon predmetnom ministru daje ovlasti da imenuje odbor za rješavanje sporova te da zatim „pridruži" kupca imenovanom odboru. Odluka odbora obvezujuća je za stranke, osim ako stranka spor uputi građanskom sudu u roku od tri mjeseca od njegova pokretanja. U skladu s malteškim zakonom provedbeno tijelo može pozvati stranke na postupak mirenja radi kvantifikacije štete. Nije izričito uspostavljen mehanizam za koordinaciju s upravnim i pravosudnim tijelima za provedbu.

Niti jedan od zakona ne bavi se pitanjem ekstrateritorijalnih ovlasti upravnih tijela. Neke države članice propisale su da je provedbeno tijelo nadležno samo u pogledu praksi do kojih dolazi u odnosima u kojima dobavljač ili kupac ili obae imaju poslovni nastan u državi članici tijela[63].

Kad je riječ o specifičnom slučaju prekograničnih povreda, čini se da su trenutačno samo njemačkim zakonom regulirani oblici suradnje s upravnim tijelima drugih država članica.

4. ZAKLJUČCI

Od 16 država članica koje se analiziraju u ovom izvješću većina se potrudila prenijeti Direktivu pravodobno. Velika većina tih država članica propisala je višu razinu zaštite od minimalne razine koja je utvrđena Direktivom. Stroža pravila u načelu su u skladu s Direktivom, pod uvjetom da su usklađena s pravilima unutarnjeg tržišta EU-a. Države članice općenito slijede sektorski pristup Direktive i primjenjuju odredbe u poljoprivredno-prehrambenom lancu. Više od polovine država članica analiziranih u ovom izvješću ili odstupaju od kategorija prometa kako su utvrđene u Direktivi ili čak primjenjuju pravila neovisno o prometu predmetnih gospodarskih subjekata. Većina država članica proširila je popis nepoštenih trgovačkih praksi iz Direktive dodavanjem zabrana ili postroživanjem zabrana iz Direktive. Nasuprot tome, mali broj država članica koje prije prenošenja Direktive nisu imale donesene takve propise općenito su se uskladile s područjem primjene Direktive. Iako se u većini slučajeva pravila za koja su se države članice pri prenošenju odlučile čine jednakima ili ekvivalentnima pravilima iz Direktive, postoje neke razlike. Te će se razlike dodatno analizirati.

Kad je riječ o tijelima kojima je povjerena provedba pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, države članice usredotočile su se na ulogu administrativnih tijela, dok je sudsko izvršenje predviđeno samo u ograničenoj mjeri. Općenito govoreći, predviđena je mala ili nikakva koordinacija između administrativnih i pravosudnih provedbenih tijela. Države članice predviđaju mogućnost da organizacije proizvođača podnesu kolektivne pritužbe, ali ostali mehanizmi kolektivne pravne zaštite i dalje su uglavnom neistraženi. Povremeno se upućuje na alternativne mehanizme za rješavanje sporova.

Kad je riječ o provedbenim mjerama, naglasak je na financijskim sankcijama i privremenim pravnim lijekovima, a neke su države članice uvele mogućnost da stranke ponude preuzimanje obveza. Nekoliko država članica planira primjenjivati i građanskopravne lijekove. Specifikacije o djelotvornosti, razmjernosti i odvraćajućem učinku kazni i drugih sankcija vrlo su ograničene.

[63] DE.

Sveobuhvatnija slika moći će se sagledati nakon što sve države članice završe postupak prenošenja[64]. Prva evaluacija Direktive na razini EU-a i izvješće o glavnim nalazima te evaluacije objavit će se do 1. studenoga 2025.

[64] Dodatne informacije objavit će se na sljedećoj poveznici: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/unfair-trading-practices_hr.