



Bruxelles, 12.4.2018.  
COM(2018) 173 final

2018/0082 (COD)

Prijedlog

**DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**

**o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom**

{SWD(2018) 91 final} - {SWD(2018) 92 final} - {SWD(2018) 93 final}

## OBRAZLOŽENJE

### 1. KONTEKST PRIJEDLOGA

#### • Razlozi i ciljevi prijedloga

Poljoprivrednici, prerađivači, trgovci, trgovci na veliko, trgovci na malo i potrošači dionici su u lancu opskrbe hranom. Manji subjekti u lancu opskrbe hranom podložniji su nepoštenim trgovačkim praksama jer je njihova pregovaračka snaga općenito manja u odnosu na veće subjekte u lancu. Poljoprivredni proizvođači posebno su osjetljivi na nepošteno trgovačke prakse jer njihova pregovaračka snaga često nije usporediva s pregovaračkom snagom njihovih partnera s kraja opskrbnog lanca, koji kupuju njihove proizvode. Razlog su za to ograničene mogućnosti kojima njihovi proizvodi dolaze do potrošača.

Opći je konsenzus da se nepošteno trgovačke prakse javljaju u cijelom lancu opskrbe hranom. Komisija je od 2009. objavila tri komunikacije usmjerene na lanac opskrbe hranom, uključujući nepošteno trgovačke prakse.

U rezoluciji Europskog parlamenta iz lipnja 2016.<sup>1</sup> Komisija se poziva da podnese prijedlog pravnog okvira Unije za nepošteno trgovačke prakse. Vijeće je u prosincu 2016. pozvalo Komisiju da pravodobno provede procjenu učinka u cilju donošenja prijedloga pravnog okvira Unije ili nezakonodavnih mjera za rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi<sup>2</sup>. Europski gospodarski i socijalni odbor objavio je u rujnu 2016. izvješće u kojem je pozvao Komisiju i države članice da hitno poduzmu mjere za sprječavanje nepoštenih trgovačkih praksi uspostavljanjem mreže tijela za provedbu usklađene na razini EU-a kako bi se stvorili ravnopravni uvjeti na jedinstvenom tržištu<sup>3</sup>.

U svojem izvješću iz 2016. Komisija je utvrdila nekoliko područja u kojima su moguća dodatna poboljšanja u zakonodavstvima država članica o nepoštenim trgovačkim praksama i u dobrovoljnim sektorskim inicijativama povezanim s nepoštenim trgovačkim praksama. Komisija se obvezala prije završetka svojeg mandata i u kontekstu mogućih novih događaja ponovno procijeniti potrebu za djelovanjem na razini EU-a radi rješavanja problema nepoštenih trgovačkih praksi. Očekivanja u pogledu navedenih poboljšanja nisu posve ispunjena, kako je detaljnije navedeno u procjeni učinka (odjeljak 3.3.).

Zbog pojave nepoštenih trgovačkih praksi dobit i marže subjekata mogu doći pod pritisak, što može prouzročiti pogrešnu raspodjelu resursa te čak uništiti poslovanje subjekata koji su inače održivi i konkurentni. Primjerice, retroaktivno jednostrano smanjenje ugovorene količine u slučaju pokvarljive robe znači izgublenu dobit za subjekta koji možda neće lako pronaći alternativni plasman za tu robu. Zakašnjela plaćanja za pokvarljive proizvode mjesecima nakon što su oni isporučeni kupcu i on ih je prodao predstavljaju dodatne financijske troškove za dobavljača. Moguća obveza za dobavljača da prihvati povrat proizvoda koje kupac nije prodao može predstavljati neprimjeren prijenos rizika na dobavljača, što utječe na sigurnost njegovih planova i ulaganja. Prisiljavanjem dobavljača da pridonosi generičkim promidžbenim aktivnostima distributera u trgovini bez ostvarivanja odgovarajuće koristi njegova se marža može neprimjerenom smanjiti.

U okruženju poljoprivredne politike koje je sve više usmjereno na tržište dobro upravljanje lancem opskrbe hranom postalo je još važnije za subjekte, posebno poljoprivredne proizvođače. Prijedlogom bi se trebalo osigurati da ti subjekti mogu sudjelovati u tržišnom

<sup>1</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 7. lipnja 2016. o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom (2015/2065(INI)).

<sup>2</sup> [Zaključci Vijeća](#) od 12. prosinca 2016. o jačanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom i rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi.

<sup>3</sup> [COM\(2016\) 32 final](#), 30. rujna 2016.

natjecanju pod poštenim uvjetima, čime bi se pridonijelo sveukupnoj učinkovitosti lanca. Ako nepoštene poslovne prakse subjekata koji imaju veliku pregovaračku snagu nisu zabranjene ili odgovarajuće mogućnosti zaštite nisu dovoljno djelotvorne, može se ugroziti gospodarska održivost subjekata u lancu. Takvo slabo upravljanje moglo bi i potkopati povjerenje u općenitu pravednost i funkcioniranje lanca opskrbe hranom.

Lanac opskrbe hranom kontinuum je vertikalno povezanih tržišta. Obilježavaju ga znatne razlike u relativnoj pregovaračkoj snazi manjih i srednjih poduzeća u odnosu na ona veća. U svim su državama članicama visoke razine koncentracije u fazama udaljenijima od primarne proizvodnje. U nekim slučajevima nepoštene trgovačke prakse utječu na slabije proizvođače, primjerice poljoprivredne proizvođače, čak i ako im oni nisu izravno izloženi, ako se troškovi koji nastaju zbog nepoštenih trgovačkih praksi lančano prenose do najslabije karike, što je često poljoprivrednik. Negativni učinak nepoštenih trgovačkih praksi koji nastaje na kraju lanca, na primjer između trgovca na malo i prerađivača, stoga se može lančano prenijeti do poljoprivrednika.

Posebna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama u 20 država članica pokazuju da na nacionalnoj razini postoji znatna zabrinutost zbog nepoštenih trgovačkih praksi. Međutim, pristupi rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi u državama članicama znatno se razlikuju. U nekim državama članicama nema konkretne zaštite protiv nepoštenih trgovačkih praksi, ili postojeća zaštita nije djelotvorna.

Općim (ugovornim) pravom mogu se zabraniti određene prakse i subjekti koji su pogođeni tim praksama mogu zatražiti zaštitu od građanskog suda. Međutim, opće ugovorno pravo u mjeri u kojoj obuhvaća predmetnu praksu može *de facto* biti teško provedivo: slabija strana u poslovnoj transakciji često ne želi podnijeti pritužbu jer se boji da će ugroziti postojeći poslovni odnos sa snažnijom stranom („čimbenik straha”).

Osim toga, razlike u regulatornim pristupima država članica nepoštenim trgovačkim praksama dovode do nejednakih uvjeta tržišnog natjecanja za subjekte. U okviru postojećeg neujednačenog pristupa, opseg zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi koja se osigurava subjektima ovisi o državi članici. Različita pravila mogu dovesti do različitih uvjeta tržišnog natjecanja.

Osim toga, postoji manjak koordinacije među provedbenim tijelima država članica jer nema službenih koordinacijskih struktura na razini EU-a. Takvom bi se koordinacijom poboljšale provedbene prakse u državama članicama.

Dobrovoljna Inicijativa za lanac opskrbe<sup>4</sup> inicijativa je privatnog sektora kojom se nastoje urediti nepoštene trgovačke prakse. Slične nacionalne inicijative provode se u državama članicama usporedno s obveznim nacionalnim mjerama. Od svojeg je početka Inicijativa za lanac opskrbe u državama članicama imala važnu ulogu u podizanju svijesti o nepoštenim trgovačkim praksama i poticanju poštenih poslovnih praksi. S vremenom se razvijala i u najnovije vrijeme imenovan je neovisan predsjedatelj Inicijative. Ona je forum za rano i izvanparnično rješavanje sporova. Međutim, nije vjerojatno da će se ta inicijativa razviti u sveobuhvatan okvir za upravljanje zahvaljujući kojem bi mjere javnog upravljanja, uključujući provedbu, bile suviše. Sudjelovanje u Inicijativi za lanac opskrbe nije obvezno, pa ona zasad ne obuhvaća sve subjekte u lancu opskrbe hranom. Primjerice, trgovci na malo sudjeluju u Inicijativi, ali savezi trgovaca na malo u njoj ne sudjeluju, kao ni organizacije koje predstavljaju poljoprivredne proizvođače. Potonje se nisu pridružile Inicijativi jer smatraju da se njom ne osigurava dostatan stupanj povjerljivosti stranama koje podnose pritužbe i ne

---

<sup>4</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu/>. Inicijativa za lanac opskrbe službeno je osnovana 2013., ali su njezina „Načela dobre prakse”, oblik kodeksa ponašanja, donesena 2011.

predviđaju neovisne istrage ili kazne<sup>5</sup>. Međutim, organizacije koje predstavljaju poljoprivredne proizvođače sudjeluju u nacionalnim inicijativama u području lanca opskrbe.

Određena ograničenja dobrovoljnog kodeksa mogu biti strukturne prirode. Inicijativa za lanac opskrbe ne može izricati kazne, a njezine se odluke ne objavljuju (nema odvratajući učinak). Sporovi između dviju strana ne rješavaju se na način koji bi osigurao povjerljivost pritužbi, čak ni u ranim fazama postupka. Nadalje, nema mogućnosti za provedbu istraga na vlastitu inicijativu. Zabrinutost u pogledu djelotvorne provedbe razlog je za kontinuirano nisku razinu sudjelovanja poljoprivrednih proizvođača u Inicijativi za lanac opskrbe. Osim toga, dobrovoljna inicijativa ne može sama po sebi riješiti problem rascjepkanosti pravila o nepoštenim trgovačkim praksama u državama članicama.

Stoga je ovaj Prijedlog direktive usmjeren na smanjenje pojave nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom uvođenjem minimalnog zajedničkog standarda zaštite u cijelom EU-u koji uključuje kratak popis određenih zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi. Štite se mali i srednji dobavljači u lancu opskrbe hranom kad prodaju prehrambene proizvode kupcima koji nisu mali i srednji subjekti. Takvim područjem primjene nastoji se pridonijeti primjerenom životnom standardu poljoprivrednog stanovništva, što je cilj zajedničke poljoprivredne politike na temelju članka 39. UFEU-a.

Odredbama usmjerenima na minimalne zahtjeve za provedbu koji se primjenjuju na nacionalna nadležna tijela pridonosi se odvratajućem učinku predloženog sustava. Naposljetku, s pomoću mehanizma za koordinaciju provedbenih tijela koji podupire Komisija omogućit će se razmjena podataka o količini i vrsti provedenih istraga povreda i osigurati forum za razmjenu najboljih praksi u cilju poboljšanja djelotvornosti provedbe.

Predloženim mjerama dopunjuju se postojeće mjere u državama članicama i kodeks ponašanja Inicijative za lanac opskrbe (pristup minimalnog usklađivanja).

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Zasad na razini EU-a nisu utvrđena horizontalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama među poduzećima. Poštene tržišne aktivnosti među poslovnim subjektima glavni su cilj Direktive 2006/114/EZ o zavaravajućim praksama i zahtjevima u pogledu komparativnog oglašavanja. Međutim, odredbe iz te direktive ne odnose se na trgovačke prakse među poduzećima utvrđene u ovom Prijedlogu.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Područje primjene prava tržišnog natjecanja razlikuje se od pravila o nepoštenim trgovačkim praksama. Nepoštene trgovačke prakse jednostrane su prakse koje u većini slučajeva ne podrazumijevaju povredu pravila tržišnog natjecanja jer do takve povrede dolazi samo ako postoji vladajući položaj na predmetnom tržištu i utvrđena je zlouporaba takvog položaja koja utječe na cjelokupno tržište. Pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama obuhvaćene su sve situacije nejednake pregovaračke snage (u većini slučajeva nema vladajućeg položaja na tržištu) i njima se poduzetnicima zabranjuje da svojim trgovinskim partnerima odrede, od njih iznude ili pokušaju iznuditi uvjete koji se smatraju neopravdanima, neproporcionalnima ili traže protučinidbu (bez nužnog utjecaja na cjelokupno tržište). Prema tome, pravila o nepoštenim trgovačkim praksama bit će u skladu s pravilima EU-a o tržišnom natjecanju i nadopunjavat će ih.

Zbog regulatornih razlika i nedovoljne zaštite od vrsta praksi sličnih nepoštenim trgovačkim praksama u EU-u su se razvile inicijative u području zaštite u odnosima između poduzeća i

---

<sup>5</sup> Europska Komisija, [Izvjješće](#) Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o nepoštenim trgovačkim praksama među poduzećima u lancu opskrbe hranom, siječanj 2016., str. 8.

potrošača. Neke su države članice ta pravila primijenile i na odnose među poduzećima na nacionalnoj razini. Konceptualni pristup u okviru pravila EU-a o odnosima između poduzeća i potrošača doista se znatno podudara s postojećim pravilima država članica o nepoštenim trgovačkim praksama kojima su uređene transakcije među poduzećima, a posebno kad je riječ o naglasku na relativno slabije strane u poslovnoj transakciji.

Direktivom o kašnjenjima u plaćanju (2011/7/EU) predviđa se da u poslovnim transakcijama među gospodarskim subjektima („poduzeća”) rok plaćanja utvrđen u ugovoru ne bi smio biti dulji od 30 kalendarskih dana, pri čemu se taj rok može produljiti na 60 kalendarskih dana, osim ako je drukčije izričito dogovoreno u ugovoru i pod uvjetom da to nije posebno nepravedno prema vjerovniku. Stoga se nepostojanje obvezujućeg najduljeg roka plaćanja u transakcijama među poduzećima često iskorištava kako bi se odredili rokovi plaćanja koji su znatno dulji od onih koji odgovaraju vjerovniku ili koji nisu opravdani praksama trgovine ili vrstom ugovora. Zato se ovim Prijedlogom nastoji utvrditi najdulji rok plaćanja od 30 kalendarskih dana u poslovnim transakcijama povezanim s kupnjom i prodajom prehrambenih proizvoda među poduzećima. Riječ je o obvezujućem roku koji se ne smije premašiti ni u kojem slučaju. Iako je ovaj Prijedlog *lex specialis* koji se primjenjuje na rokove plaćanja za ugovore obuhvaćene područjem primjene ove Direktive, preostale odredbe Direktive o kašnjenjima u plaćanju i dalje se primjenjuju u slučaju zakašnjelih plaćanja, posebno dijelovi koji se odnose na plaćanja i kamatne stope, naknade troškova, nepravedne ugovorne uvjete ili postupanja, ubrzane postupke za dobivanje platnih naloga, vremenske rasporede plaćanja i pridržaj prava vlasništva.

## **2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST**

### **• Pravna osnova**

Jedan je od ključnih ciljeva ZPP-a osigurati primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva (članak 39. UFEU-a). Naglasak koji EU u svojem primarnom zakonodavstvu stavlja na dobrobit proizvođača jedinstven je za poljoprivredni sektor, što upućuje na sveobuhvatnu odgovornost ZPP-a za europsku poljoprivredu. U Ugovoru se navode ostala četiri cilja ZPP-a, odnosno povećanje poljoprivredne produktivnosti, stabilizacija tržišta, osiguravanje dostupnosti opskrbe i osiguravanje razumnih cijena za potrošače.

U članku 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navodi se da je cilj zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) osigurati primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva, povećati produktivnost poljoprivrede, stabilizirati tržišta, osigurati dostupnost opskrbe i razumne cijene za potrošače. U članku 40. UFEU-a utvrđuje se da zajednička organizacija tržišta isključuje diskriminaciju između proizvođača. U članku 43. UFEU-a navodi se da se zajedničkom organizacijom tržišta osiguravaju uvjeti za trgovinu unutar Unije slični onima koji postoje na nacionalnom tržištu.

Neujednačenost pravila o nepoštenim trgovačkim praksama u državama članicama ili njihov izostanak može ugroziti cilj osiguranja primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva. Nepoštene trgovačke prakse ugrožavaju profitabilnost poljoprivrednih proizvođača i negativno utječu na njihove tržišne prihode. Stoga je upravljanje tim praksama obuhvaćeno glavnim područje primjene ZPP-a.

Nepostojanje zajedničkog okvira za nepoštene trgovačke prakse u suprotnosti je s drugim područjima koja su uređena u okviru ZPP-a i koja su izravno relevantna za subjekte, kao što su pravila tržišnog natjecanja, pravila o državnim potporama i tržišni standardi. U tim područjima, zajedničkom organizacijom tržišta (Uredba (EU) br. 1308/2013) utvrđuju se zajednička pravila relevantna za tržišne uvjete s kojima se suočavaju subjekti u EU-u kako bi

se pridonijelo gospodarskoj i društvenoj koheziji, kao i ravnopravnim uvjetima na jedinstvenom tržištu.

U skladu s člankom 38. stavcima 2. i 3. UFEU-a, ZPP prije svega obuhvaća poljoprivredne proizvode navedene u Prilogu I. UFEU-u. Međutim, Sud Europske unije izričito je potvrdio da prehrambeni proizvodi koji nisu navedeni u Prilogu I. UFEU-u (proizvodi iz Priloga I. smatraju se „poljoprivrednim proizvodima” na temelju Ugovora) mogu biti obuhvaćeni aktima donesenima na temelju članka 43. UFEU-a ako to pridonosi postizanju jednog cilja ZPP-a ili više njih i ako su uglavnom obuhvaćeni poljoprivredni proizvodi<sup>6</sup>.

Osim toga, pristupom kojim se štite poljoprivredni proizvođači i njihova udruženja (zadruga i druge proizvođačke organizacije) moraju se uzeti u obzir i neizravni negativni učinci koje bi oni mogli snositi zbog nepoštenih trgovačkih praksi koje nastaju u donjem dijelu lanca opskrbe hranom, odnosno za subjekte koji nisu poljoprivrednici, ali koji su zbog svoje slabe pregovaračke snage u donjem dijelu lanca opskrbe osjetljivi na nepoštene trgovačke prakse. Zaštitom od nepoštenih trgovačkih praksi koja se primjenjuje na dobavljače na kraju lanca sprječavaju se neželjene posljedice za poljoprivrednike zbog preusmjerenja trgovine na njihove konkurente u vlasništvu ulagača, na primjer u fazi prerade, koji ne bi bili zaštićeni (npr. manji je pravni rizik da će se kupci suočiti s optužbama za nepoštene trgovačke prakse).

S obzirom na navedeno, članak 43. UFEU-a, kojim se zakonodavcu Unije povjeravaju zakonske ovlasti za uspostavu zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta u EU-u, može u načelu poslužiti kao pravna osnova za mjere koje obuhvaćaju nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom povezane s trgovinom prehrambenim proizvodima koji potječu od poljoprivrednih proizvođača.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Ne postoje zajednička pravila na razini EU-a kojima bi se predviđao minimalni europski standard zaštite približavanjem ili usklađivanjem različitih mjera država članica u pogledu nepoštenih trgovačkih praksi. Budući da ne postoje mjere na razini EU-a, države članice ne raspolažu mehanizmima za koordinaciju kojima bi mogle provesti to približavanje, a nema ni očitih poticaja za samostalno usklađivanje. Minimalni standard zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi u državama članicama još ne postoji, unatoč preporukama koje je Komisija iznijela u svojim komunikacijama.

Određene države članice nemaju nikakva posebna pravila za zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi. Ostale su zanemarile važne aspekte djelotvorne provedbe pravila o nepoštenim trgovačkim praksama. Rezultat je toga nedostatna zaštita osjetljivih subjekata, posebno poljoprivrednih proizvođača. Osim toga, unatoč njihovim pozitivnim učincima u području privatnog upravljanja nepoštenim trgovačkim praksama, dobrovoljni kodeksi, uključujući Inicijativu za lanac opskrbe, u mjeri u kojoj se ona primjenjuje u državama članicama, ne mogu djelotvorno zamijeniti mjere javnog upravljanja.

Stoga su potrebne mjere EU-a kojima će se riješiti problem nedostatne zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi osiguravanjem zajedničkog minimalnog standarda na razini EU-a. Nakon godina rasprava, analiza i preporuka koje su samo donekle poboljšale stanje na terenu, zakonodavstvo EU-a sredstvo je kojim se može osigurati takav minimalni standard zaštite u cijelom EU-u, među ostalim u pogledu aspekata provedbe i koordinacije.

Djelotvornost pravila EU-a ovisi o minimalnom standardu koji bi bio zajednički svim državama članicama i kojim bi se uvela zaštita u onim državama članicama u kojima trenutačno nema pravila za zaštitu od nepoštenih trgovačkih praksi. Odabrani je pristup

---

<sup>6</sup> Presuda Suda Europske unije, [C-343/07](#), 2. srpnja 2009., točke 50.–51.

proporcionalan u odnosu na uočeni problem i u odnosu na postojeće mjere u državama članicama. Njime se ne nastoji utvrditi sveobuhvatan okvir EU-a za upravljanje nepoštenim trgovačkim praksama u državama članicama, nego se u skladu s pristupom minimalnog usklađivanja donosi sažet popis očito nepoštenih trgovačkih praksi, ali se državama članicama ostavlja prostor za zadržavanje ili donošenje dalekosežnijih mjera. Dalekosežnija nacionalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama i dobrovoljni kodeksi kao što je Inicijativa za lanac opskrbe ne bi se zamijenili, nego nadogradili. Stoga se očekuje da će minimalni standard na razini EU-a dovesti do sinergije, a ne do poništavanja prednosti tih sustava. Osim toga, predloženom Direktivom utvrđuju se ovlasti za djelotvornu provedbu koje su se pokazale djelotvornima za suzbijanje čimbenika straha te za jačanje odvraćajućeg učinka i poboljšanje mogućnosti pravne zaštite u državama članicama. I ovdje se slijedi pristup minimalnog usklađivanja koji se oslanja na provedbena tijela u državama članicama, a ne na centralizirano provedbeno tijelo. Nadalje, predložena Direktiva uključuje uspostavu mreže za koordinaciju provedbenih tijela koju osigurava Komisija i koja će omogućiti razmjenu najboljih provedbenih praksi i platformu za raspravu o primjeni pravila o nepoštenim trgovačkim praksama i poboljšanje te primjene. Iskustvo koje je arbitar za prehrambeni kodeks Ujedinjene Kraljevine („Groceries Code Adjudicator”) stekao provedbom pravila o nepoštenoj trgovačkoj praksi pokazuje da djelotvoran sustav zaštite može dovesti do smanjenja pojave nepoštenih trgovačkih praksi i poboljšati djelotvornu zaštitu od njih.

Mjere na razini EU-a kojima se nadopunjuju sustavi država članica i Inicijativa za lanac opskrbe uključuju zajednička pravila o nepoštenim trgovačkim praksama koja bi bile usmjerena na poboljšanje upravljanja lancem opskrbe hranom i postizanja cilja osiguravanja primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva (članak 39. UFEU-a). Primijenjeni pristup ima oblik djelomičnog (minimalnog) usklađivanja i njime se uzimaju u obzir pozitivni učinci tržišno motiviranih ugovornih odnosa među stranama. Budući da se nepoštene trgovačke prakse javljaju u cijelom lancu opskrbe hranom i imaju posljedice koje bi se mogle prenijeti do poljoprivrednih proizvođača, smisleno je pristupiti njihovom suzbijanju sveobuhvatno i u cijelom lancu.

- **Proporcionalnost**

Paketi opcija o kojima se raspravlja u procjeni učinka razlikuju se po razini onoga što se njima nastoji postići. Kad je riječ o njihovoj prikladnosti za djelotvorno rješavanje problema, u načelu se svima njima može pridonijeti postizanju navedenih ciljeva, odnosno smanjenju pojave nepoštenih trgovačkih praksi i rješavanju problema nedostatne zaštite. Bez obzira na to, preporuke EU-a mogu tek donekle pridonijeti postizanju tih ciljeva. Preporuke koje je Komisija uputila državama članicama 2014. i 2016. te Inicijativa za lanac opskrbe nisu u potpunosti provedene, djelomično zato što određeni rezultati mogu ovisiti o zajedničkom obveznom pristupu. Prema tome, pristup odabran u ovoj Direktivi učinkovitiji je za postizanje cilja zajedničke minimalne razine zaštite u državama članicama i njime se mogu riješiti neki od utvrđenih problema povezanih s nepoštenim trgovačkim praksama, uključujući nedostatke u provedbi, kako su dokazali primjeri iz određenih država članica. Slično tomu, čini se da se manje nametljivim sredstvima ne može jednako djelotvorno postići cilj.

Primijenjeni je pristup oprezan u više aspekata, pa je proporcionalan cilju koji se nastoji postići. Predlaže se djelomično, a ne potpuno usklađivanje. Države članice i dalje će moći primjenjivati pravila o nepoštenim trgovačkim praksama koja nadilaze minimalni standard zaštite koji se namjerava uvesti ovom Direktivom (u skladu s primjenjivim pravom EU-a). Nadalje, Direktivom se predlaže pristup koji se temelji na decentraliziranoj provedbi u državama članicama. Direktivom se nadopunjuju postojeća pravila, uključujući ona utvrđena dobrovoljnim inicijativama, kao što je Inicijativa za lanac opskrbe. Isto tako, Direktivom se ne nastoje definirati sve prakse koje bi se mogle smatrati nepoštenim trgovačkim praksama,



nego se utvrđuje kratak popis zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi. Područje primjene zaštite ograničeno je na dobavljače MSP-ove u lancu opskrbe hranom te stoga ne utječe na poslovne odnose velikih subjekata, za koje je manje vjerojatno da će na njih utjecati nepoštene trgovačke prakse i za koje se može očekivati da će moći neutralizirati neprimjereni pritisak nepoštenih trgovačkih praksi te na koje čimbenik straha o kojem se raspravljalo u izvješću o procjeni učinka ne bi trebao utjecati na isti način na koji utječe na MSP-ove.

Odjeljci 3.2. i 3.3. procjene učinka odnose se na proporcionalnost. O značajkama opcije kojoj se daje prednost, koje prijedlog čine proporcionalnim u prethodno navedenom smislu, raspravlja se u odjeljcima 5. i 6. te u odjeljku 8., u kojem se predstavlja opcija kojoj se daje prednost.

- **Odabir instrumenta**

Odabrani je instrument direktiva jer bi pristup neobvezujućeg zakonodavstva mogao biti neučinkovit za osiguravanje željenih minimalnih ravnopravnih uvjeta. Odabirom direktive kao odgovarajućeg instrumenta za uvođenje mjera koje se odnose na nepoštene trgovačke prakse uzima se u obzir i načelo supsidijarnosti: instrument direktive državama članicama omogućuje da minimalnu zaštitu uvedu u svoje nacionalne pravne poretke tako da je ona u skladu s njihovim zakonima i drugim propisima.

### **3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA**

- **Ex post evaluacija/provjera primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Budući da još ne postoji zakonodavni okvir na razini EU-a za nepoštene trgovačke prakse, u ovoj se fazi ne može predstaviti evaluacija djelotvornosti mjera na razini EU-a koja se temelji na dokazima. Međutim, neke države članice provele su *ex ante* ili *ex post* evaluacije djelotvornosti i učinkovitosti svojih politika povezanih s nepoštenim trgovačkim praksama.

- **Savjetovanja s dionicima**

Postupak savjetovanja uključivao je savjetovanja o početnoj procjeni učinka, otvoreno javno savjetovanje, ciljano savjetovanja s dionicima iz lanca opskrbe hranom (poduzeća iz lanca opskrbe hranom i organizacije potrošača), savjetovanje s državama članicama, akademsku radionicu o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom (koju je organizirao Zajednički istraživački centar), *ad hoc* sastanke s dionicima iz lanca opskrbe hranom te sastanke sa skupinama za građanski dijalog o ZPP-u. Postupak savjetovanja bio je prije svega usmjeren na prikupljanje dokaza za izradu izvješća o procjeni učinka.

Dionici su bili pozvani da dostave primjedbe i dokaze o definiciji problema, ciljevima politike, potrebi za djelovanjem na razini EU-a, opcijama politike, vjerojatnom učinku opcija politike te pitanjima provedbe, uključujući praćenje i izvršavanje.

Dionici su uglavnom naveli da se u lancu opskrbe hranom često javljaju štetne nepoštene trgovačke prakse te su podržali pravno djelovanje na razini EU-a (uz iznimku sektora maloprodaje), uključujući minimalne standarde provedbe. (Veliki) trgovci na malo ne slažu se s tvrdnjom o učestalim nepoštenim trgovačkim praksama i protive se mjerama EU-a. Organizacije potrošača samo su u ograničenoj mjeri sudjelovale u postupku savjetovanja, ali iskazale su interes za svoju uključenost u zakonodavnoj fazi.

Među ispitanicima koji su sudjelovali u otvorenom javnom savjetovanju 90 % složilo se ili djelomično složilo s tvrdnjom da u lancu opskrbe hranom postoje prakse koje bi se moglo smatrati nepoštenim trgovačkim praksama. Ti su rezultati uglavnom slični za sve skupine dionika (proizvođači, prerađivači, trgovci, istraživači itd.), uz iznimku sektora maloprodaje



(12 % ispitanika složilo se ili djelomično složilo s tvrdnjom da u lancu opskrbe hranom postoje nepoštene trgovačke prakse). Prakse za koje je tijekom savjetovanja utvrđeno da nanose najviše štete uglavnom su se podudarale s onima utvrđenima u načelima dobre prakse u okviru Inicijative za lanac opskrbe. Ukupno je 87 % ispitanika smatralo da bi Europska unija trebala poduzeti mjere (njih 58 % smatralo je da to treba učiniti u suradnji s državama članicama, a 29 % da je potrebno samostalno djelovanje EU-a). Kad je riječ o djelotvornosti provedbe, ispitanici su naveli sljedeće najvažnije značajke: transparentnost istraga i rezultata (94 %), mogućnost izricanja novčanih kazni u slučaju kršenja pravila (93 %), mogućnost podnošenja kolektivnih pritužbi (92 %), mogućnost zaprimanja i obrade povjerljivih pritužbi (89 %), imenovanje nadležnog tijela (89 %), mogućnost provedbe istraga na vlastitu inicijativu (73 %).

Stajališta dionika uključena su u analizu procjene učinka u cijelom tekstu i uzeta su u obzir pri izradi prijedloga direktive. Iako je većina dionika zatražila opsežno uređenje nekoliko vrsta nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom, Komisija predlaže ograničen pristup, koji obuhvaća samo nekoliko vrsta posebno štetnih nepoštenih trgovačkih praksi. Komisija se uglavnom slaže s većinom dionika kad je riječ o važnosti snažne sposobnosti tijela država članica za provedbu i važnosti koordinacije provedbe na razini EU-a.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Osim na prethodno opisanim savjetovanjima s dionicima, analiza u okviru procjene učinka temeljila se i na nizu znanstvenih, pravnih i praktičnih znanja. Kako bi se definirao osnovni scenarij, prikupljene su informacije od država članica, koje su zatim obradili i analizirali vanjski pravni stručnjaci. Prikupljene su i dodatne informacije od država članica o mogućim učincima opcija, kao i javno dostupne informacije. Općenito, baza dokaza za procjenu učinka uključuje podatke i informacije prikupljene u okviru prethodno navedenih savjetovanja, akademske radionice i tehničkog izvješća, neovisnih pregleda literature te razmjena s državama članicama i trećim zemljama koje imaju iskustva u uređenju nepoštenih trgovačkih praksi. Primjerice, u svojem je izvješću o istraživanju opskrbe prehrambenim proizvodima na tržištu Ujedinjene Kraljevine („The supply of groceries in the UK market investigation”) iz 2008. Odbor za tržišno natjecanje Ujedinjene Kraljevine otkrio da bi neke nepoštene trgovačke prakse mogle negativno utjecati na tržišno natjecanje i dobrobit potrošača. U studiji Aretéa za GU GROW iz 2016. razmatrana su ograničenja Inicijative za lanac opskrbe kad je riječ o rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi. U SEO-vu izvješću o nepoštenim trgovačkim praksama iz 2013. potvrđen je utjecaj straha od odmazde u slučajevima nepoštenih trgovačkih praksi.

Osim toga, u procjeni učinka upotrijebljeno je i interno stručno znanje istraživača iz JRC-a, posebno Odjela za agrarnu ekonomiku, te ekonomskih i pravnih stručnjaka iz GU-a AGRI.

#### *Akademska radionica o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom*

Zajednički istraživački centar (JRC) organizirao je u srpnju 2017. u suradnji s GU-om AGRI radionicu pod nazivom „Nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom”. Više od desetak sudionika radionice došlo je sa sveučilišta iz cijelog EU-a i iz SAD-a.

Na temelju rezultata radionice i uz podršku akademskih izvjestitelja za radionicu, JRC je izradio tehničko izvješće koje je potvrdilo da u lancu opskrbe hranom postoje nepoštene trgovačke prakse i u kojem su navedene opsežne regulatorne i analitičke aktivnosti provedene na tu temu.

#### *Studija o nacionalnim pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama u državama članicama*

Komisija je na temelju upitnika prikupila odgovore država članica o njihovom iskustvu s pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama te o podacima i informacijama koje mogu

podijeliti u tom kontekstu. Od država članica konkretno se tražilo da i. ažuriraju informacije o postojanju, provedbi i izvršavanju nacionalnog zakonodavstva o nepoštenim trgovačkim praksama koje su prikupljene u prethodnoj studiji iz 2015., ii. podijele informacije iz procjena učinka koje su možda provele radi donošenja odluka o nacionalnim pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama te iii. dostave podatke i informacije o administrativnim troškovima koje su snosile javne uprave zbog uvođenja nacionalnih pravila o nepoštenim trgovačkim praksama.

Odgovori država članica upotrijebljeni su za izradu pregleda posebnih propisa o nepoštenim trgovačkim praksama u državama članicama u odnosima među poduzećima u maloprodajnom opskrbnom lancu („Specific regulations on unfair trading practices in Member States in the business-to-business retail supply chain”, Cafaggi, F. i P. Iamiceli, Prilog F procjeni učinka). Osim toga, pri izradi nacрта procjene učinka i osmišljavanju različitih opcija GU AGRI iskoristio je procjene država članica u pogledu administrativnih troškova uvođenja i provedbe nacionalnih pravila o nepoštenim trgovačkim praksama.

#### *Analiza učinka propisa o nepoštenim trgovačkim praksama*

Glavni ekonomist GU-a COMP dostavio je analizu mogućeg učinka uređenja trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom, uključujući utvrđivanje mogućih prednosti i nedostataka (za subjekte i potrošače) uređenja različitih vrsta praksi.

#### • **Procjena učinka**

GU AGRI predstavio je procjenu učinka Odboru za nadzor regulative 21. veljače 2018. Odbor je 23. veljače 2018. donio negativno mišljenje, zatraživši da se izvrše dodatne radnje i ponovno podnese izvješće o procjeni učinka. Odbor je utvrdio nekoliko nedostataka koji su se trebali ukloniti u revidiranoj verziji. Revidirana verzija izvješća o procjeni učinka dostavljena je Odboru za nadzor regulative 5. ožujka 2018. te je Odbor donio svoje drugo mišljenje, zaprimljeno 12. ožujka 2018., koje je bilo pozitivno s rezervom. Pregled preporuka Odbora i izvršenih izmjena dostupan je u Prilogu 1. procjeni učinka.

Različite opcije politike predstavljene su i o njima se raspravlja u odjeljku 5. procjene učinka. Te se opcije zatim ocjenjuju i povezuju u nekoliko smislenih različitih paketa opcija (odjeljak 6.4.). Paket koji sadržava opciju kojoj se daje prednost predstavljen je u odjeljku 8. Upotrijebljena metodologija te procjena djelotvornosti i učinkovitosti paketâ i njihovih temeljnih elemenata opisane su u Prilogu E.

Kad je riječ o elementima opcija, važna su sljedeća razmatranja. Detaljno usklađivanje pravila o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom u EU-u ne smatra se opravdanim na temelju dostupnih dokaza. Pristupom djelomičnog usklađivanja koji uključuje materijalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama državama članicama ostavlja se mogućnost uvođenja strožih pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, a istodobno se uvodi zajednički minimalni standard zaštite u EU-u kojim se podržava cilj smanjenja pojave nepoštenih trgovačkih praksi.

Opća odredba o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi omogućila bi zajednički standard zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi u državama članicama. Iako bi je tijela u državama članicama tumačila ovisno o svakom pojedinačnom slučaju, uključivala bi očekivanja ujednačene primjene. Stoga bi se pod općom odredbom *de facto* podrazumijevao stupanj usklađenosti koji bi mogao dovesti do napetosti u odnosu na postojeće sustave država članica, koji se često oslanjaju na vlastito pravo uvođenja općih nacionalnih zabrana. Zabrana određenih nepoštenih trgovačkih praksi, pristup koji je upotrijebljen u ovom Prijedlogu direktive, nema takav sveobuhvatan učinak *de facto* usklađivanja. Konkretno oblikovane zabrane usmjerene samo na određene nepoštene prakse smanjit će i pravnu nesigurnost poslovnih transakcija koja bi

mogla proizići iz općenitije zabrane. Zbog svoje specifičnosti pravila bi trebala biti predvidljiva za subjekte i izvediva za tijela zadužena za njihovu provedbu.

Treba razlikovati prakse koje su jasno i nedvosmisleno predviđene u ugovoru o opskrbi koji strane sklapaju prije početka transakcije od praksi koje se pojave nakon početka transakcije, a strane ih nisu prethodno jasno i nedvosmisleno dogovorile. Prva kategorija praksi vjerojatno će dovesti do povećanja učinkovitosti za strane, dok druga vjerojatno neće. Definicija određenih nepoštenih trgovačkih praksi u ovom Prijedlogu stoga uzima u obzir ugovorne odnose među stranama, osim ako se ne može razumno očekivati da će se njima povećati učinkovitost, na primjer ako se snažnijoj strani daju nejasne i neutvrđene ovlasti za jednostrano donošenje odluka o takvim praksama u određenom trenutku nakon početka transakcije (nepredvidljivost) ili zbog toga što su neke prakse po svojoj prirodi nepoštene.

Predložena pravila o nepoštenim trgovačkim praksama usmjerena su na proizvode navedene u Prilogu I. UFEU-u namijenjene uporabi kao hrana, kao i na prerađene poljoprivredne proizvode kojima se trguje u cijelom lancu opskrbe hranom, čime se obuhvaćaju svi prehrambeni proizvodi kojima se trguje. Pri kupnji takvih proizvoda kupci koji nisu MSP-ovi morat će poštovati pravila EU-a o nepoštenim trgovačkim praksama. To sveobuhvatno područje primjene u skladu je s pristupom Inicijative za lanac opskrbe te s mjerama država članica koje se odnose na nepoštene trgovačke prakse. Ako bi se obuhvatili samo poljoprivredni proizvodi kako su navedeni u Prilogu I., moglo bi doći do narušavanja lanca opskrbe, što bi konačno negativno utjecalo na trgovinu poljoprivrednim proizvodima i na poljoprivredne proizvođače.

Ciljana zaštita malih i srednjih dobavljača u lancu opskrbe hranom opravdana je jer se često upravo oni ne mogu obraniti od nepoštenih trgovačkih praksi jer nemaju dostatnu pregovaračku snagu. Postoji i opasnost od neželjenih negativnih posljedica koje se odnose na mjere koje utječu na ugovorne odnose među većim subjektima. Stoga, iako su u procjeni učinka nepoštene trgovačke prakse definirane u skladu s načelom apsolutne pravednosti, u ovoj je fazi proporcionalnija ciljana zaštita. Slično tomu, pravila se trebaju primjenjivati na kupce u lancu opskrbe hranom koji nisu male ili srednje veličine jer su oni ti koji bi mogli upotrijebiti svoju pregovaračku snagu protiv malih subjekata na način koji omogućuje primjenu nepoštenih trgovačkih praksi.

Pokazalo se važnim dodijeliti određene postupovne ovlasti tijelima nadležnima za praćenje pravila o nepoštenim trgovačkim praksama (i uopće uspostaviti takva tijela) kako bi subjekti smatrali da postoji djelotvorna provedba te da se njome mogu ukloniti glavni razlozi zbog kojih subjekti koji su se susreli s nepoštenim trgovačkim praksama ne traže pravnu zaštitu (čimbenik straha). Države članice stoga moraju imenovati nadležno tijelo za provedbu pravila o nepoštenim trgovačkim praksama koje će imati određene minimalne provedbene ovlasti koje se temelje na najboljim praksama iz postojećih sustava u državama članicama.

Uz pravilima na razini EU-a trebao bi se uspostaviti mehanizam za koordinaciju među nadležnim tijelima kojim bi se trebala osigurati koordinirana primjena tih pravila i olakšati razmjena najboljih praksi. Važno je da se u okviru tog mehanizma prikupljaju i podaci, na temelju izvješća država članica, koji bi poslužili kao osnova za buduću reviziju mjera. Komisija bi poduprla umreživanje održavanjem godišnjih sastanaka na temelju godišnjih izvješća o provedbi koja dostavljaju nadležna tijela država članica.

Kad je riječ o učincima pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, teško je donijeti preciznu kvantitativnu procjenu koristi koje će ostvariti subjekti. Međutim, sve ciljane nepoštene trgovačke prakse imaju jasan negativan učinak na neto prihode subjekata zbog neprimjerenog prijenosa rizika i stvaranja nesigurnosti, na primjer putem troškova koji na konkurentnim

tržištima ne bi bili dio njihova poslovanja. Ispitanici koji su sudjelovali u brojnim anketama navedenima u ovoj procjeni učinka dijele gotovo istu zabrinutost u pogledu nastanka nepoštenih trgovačkih praksi i njihove štetnosti, kao i gotovo ista očekivanja pozitivnih učinaka javnih pravila o nepoštenim trgovačkim praksama (na razini EU-a) i njihove djelotvorne provedbe. Na primjer, arbitar za prehrambeni kodeks u Ujedinjenoj Kraljevini potvrđuje uspješnost takvih pravila u smanjenju pojave nepoštenih trgovačkih praksi.

Procjene o šteti koju uzrokuju nepoštene trgovačke prakse navode se u odjeljcima 2.5. i 6.2.1. procjene učinka. Anketa u kojoj su sudjelovali poljoprivredni proizvođači i poljoprivredne zadruge provedena 2013. na temelju šire definicije nepoštenih trgovačkih praksi pokazala je da se šteta prouzročena nepoštenim trgovačkim praksama procjenjuje na više od 10 milijardi EUR godišnje. Proizvođači prehrambenih proizvoda koji su sudjelovali u istraživanju 2011. temeljenom na široj definiciji nepoštenih trgovačkih praksi naveli su da su njihovi troškovi povezani s nepoštenim trgovačkim praksama iznosili 0,5 % njihova prometa, što odgovara iznosu od 4,4 milijarde EUR ako se ekstrapolira na cjelokupni prihod prehrambene industrije za tu godinu.

Očekivane koristi smanjene učestalosti nepoštenih trgovačkih praksi mogle bi se smatrati troškovima za one snažnije subjekte koji ih primjenjuju, a zbog pravila o nepoštenim trgovačkim praksama više ih neće smjeti primjenjivati. Međutim, zbog društvenih čimbenika koji se odnose na pravednost prednosti koje su rezultat podvrgavanja dobavljača nepoštenim trgovačkim praksama ni ne smatraju se opravdanima. Iz toga slijedi da koristi koje proizlaze iz zabrane nepoštenih trgovačkih praksi premašuju taj konkretan oblik „štete”.

Troškovi usklađivanja bit će glavni troškovi za subjekte koji podliježu pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama. U ovom su kontekstu troškovi usklađivanja uglavnom troškovi koji se odnose isključivo na osposobljavanje i poštovanje pravila. Predloženim pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama od subjekata se ne zahtijeva da provedu određene radnje, nego se samo zabranjuje određena vrsta ponašanja koja se smatra nepoštenom. Osim toga, troškove usklađivanja radi osiguranja poštovanja dobrovoljnog kodeksa Inicijative za lanac opskrbe već su snosili barem potpisnici te inicijative. Na primjer, jedan je veliki trgovac na malo potrošio 200 000 EUR na jednokratne mjere osposobljavanja osoblja povezane s kodeksom ponašanja Inicijative za lanac opskrbe.

Očekuje se da će djelomično usklađivanje pravila o nepoštenim trgovačkim praksama na razini EU-a imati ograničen utjecaj na potrošače. Subjekti tijekom otvorenog javnog savjetovanja uglavnom nisu navodili da se nepoštenim trgovačkim praksama (npr. u okviru Inicijative za lanac opskrbe) ostvaraju prednosti za potrošače, na primjer u obliku nižih cijena za potrošače zbog smanjenja marži dobavljača u gornjem dijelu lanca primjenom nepoštenih trgovačkih praksi. Katkad se navodi da na cijene za potrošače negativno utječu zabrane prodaje ispod cijene, ali one nisu obuhvaćene procjenom učinka. Organizacije potrošača koje su se odazvale na savjetovanje podržale su javna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama jer očekuju da će nepoštene trgovačke prakse dugoročno negativno utjecati na cijene za potrošače.

Države članice morat će prenijeti pravila o nepoštenim trgovačkim praksama u nacionalno zakonodavstvo. Odabirom direktive državama članicama osigurava se diskrecijski prostor za izvršavanje tog prenošenja. Državama članicama nije spriječeno da donose i primjenjuju na svojim državnim područjima stroža nacionalna pravila kojima se štite mali i srednji kupci te dobavljači posebno navedeni u ovoj Direktivi. Nepoštene trgovačke prakse tijekom godina bile su predmet niza različitih zakonodavnih mjera u državama članicama. Zbog toga većina država članica već raspolaže okvirom za upravljanje nepoštenim trgovačkim praksama. Učinak pravila o nepoštenim trgovačkim praksama na razini EU-a na zakonodavstva država

članica ovisit će o (području primjene) postojećih nacionalnih pravila. Države članice koje ne raspolažu nikakvim okvirom morale bi provesti nove mjere, uključujući imenovanje provedbenog tijela. Imajući to na umu, mandat postojećeg tijela (npr. nacionalnog tijela za tržišno natjecanje) može se proširiti, što su dokazale određene države članice. Stoga te troškove provedbe mogu do određene razine snositi postojeće strukture u državama članicama i tako ih ograničiti. Na primjer, tekući troškovi arbitra za prehrambeni kodeks u Ujedinjenoj Kraljevini iznosili su 1 786 000 GBP u financijskoj godini 2015./2016., a 622 000 GBP u financijskoj godini 2016./2017. Glavni je razlog za tu razliku opsežna istraga provedena nad jednim trgovcem na malo 2015./2016.

Konačno, ne očekuje se znatan izravni utjecaj pravila o nepoštenim trgovačkim praksama na okoliš, iako bi subjekti koji nisu suočeni s nepoštenim trgovačkim praksama mogli imati veći ekonomski prostor za ulaganje u ekološki održivu proizvodnju koja ne šteti okolišu te sprječavanje propadanja hrane ili bi mogli osjećati manji pritisak da izgublenu maržu nadoknade zaobilaženjem zakonodavstva o zaštiti okoliša i sigurnosti hrane.

- **Primjerenost propisa i pojednostavljivanje**

Očekuje se da će MSP-ovi ostvariti koristi od prijedloga. Iako bi MSP-ovi mogli i snositi troškove usklađivanja, to pitanje nije spomenuto u odgovorima u okviru savjetovanja. Osim toga, dobrovoljna pravila, kao što su ona u okviru Inicijative za lanac opskrbe, već se primjenjuju neovisno o veličini poduzeća.

- **Temeljna prava**

Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja. EU je predan visokim standardima zaštite temeljnih prava. Pošten i djelotvoran sustav zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi pridonijet će poduzetničkoj sposobnosti dionika (vidjeti članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima). Zakonodavstvo Unije mora poštovati prava utvrđena u Povelji (članci 51. i 52. Povelje). Provedbene ovlasti stoga se moraju oblikovati tako da su u skladu s pravom na obranu (članak 48. Povelje), na primjer osiguravanjem djelotvornog pravnog lijeka protiv odluke provedbenog tijela kojom se izriču kazne. Konkretno, kad je riječ o povjerljivom postupanju s pritužbama, njime se ne smije dovesti u pitanje pravo na obranu.

#### **4. UTJECAJ NA PRORAČUN**

Utjecaj prijedloga na proračun EU-a bio bi ograničen. Uključivao bi jedan godišnji koordinacijski sastanak provedbenih tijela država članica u Bruxellesu te jednostavno *web*-mjesto za razmjenu informacija koje bi uspostavila i održavala Komisija.

#### **5. OSTALI DIJELOVI**

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

U bazi podataka Eurostata na razini EU-a nisu dostupni relevantni statistički podaci koji bi mogli poslužiti kao glavni izvor podataka za praćenje i evaluaciju ove Direktive. Komisija će statističke podatke o cijenama za proizvođače, prerađivače i potrošače koji se prikupljaju u okviru Eurostata ili izravno u okviru zajedničke organizacije tržišta upotrijebiti kao osnovu za ekonometrijske aktivnosti uz praćenje i evaluaciju Direktive.

Praćenje i evaluacija stoga će se oslanjati na podatke prikupljene u okviru ove Direktive, uglavnom na temelju godišnjih izvješća nacionalnih nadležnih tijela. U tim će se izvješćima detaljno opisivati aktivnosti tijela u pogledu primjene i provedbe pravila na temelju ove Direktive, na primjer količina zaprimljenih pritužbi (povjerljivih ili ne), količina pokrenutih istraga (na vlastitu inicijativu i na zahtjev) ili udio predmeta u kojima su utvrđene povrede.

Godišnja izvješća obuhvaćat će i konkretne prakse i iskustva, u cilju olakšavanja donošenja najboljih praksi. Tome će dodatno pridonijeti ankete poduzeća u EU-u (od poljoprivrednih proizvođača do trgovaca na malo) u kojima će se ispitati dojmovi, koje su već provele neke države članice, te dobrovoljne inicijative. Iskustva i dojmovi važni su čimbenici koji utječu na ponašanje poduzeća na jedinstvenom tržištu. Konačno, Komisija će izravno provoditi ili naručivati ekonomske studije namijenjene mjerenju učinka različitih praksi na koje se odnose nacionalna pravila i dobrovoljne inicijative na mikroekonomskoj i makroekonomskoj razini.

U skladu s pokazateljima utvrđenima u procjeni učinka, Komisija će provesti evaluaciju djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti i dosljednosti i dodane vrijednosti EU-a ove politike, kao i mogućih drugih relevantnih kriterija za evaluaciju, kao što su korist, pravednost i prihvatljivost ili koordinacija (s pravilima država članica i dobrovoljnim samoregulatornim inicijativama). Ti pokazatelji mogu poslužiti kao osnova za evaluaciju koja bi se trebala predstaviti najranije tri godine nakon primjene Direktive, kako bi se osigurala dostupnost dostatnog skupa podataka.

Plan provedbe nije obavezan za ovu Direktivu zbog njezina ograničenog područja primjene te zbog toga što se u njoj ne predlaže potpuno usklađivanje i ne uključuje posebne tehničke izazove ili izazove u pogledu usklađivanja ili određivanja rokova. Osim toga, samom se Direktivom predviđa nekoliko aktivnosti podrške te se utvrđuje mehanizam za suradnju među provedbenim tijelima i uspostava *web*-mjesto za tu svrhu.

- **Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)**

Komisija zbog razloga navedenih u odjeljku o planovima provedbe od država članica neće zahtijevati izradu dokumenata s obrazloženjima koji se odnose na prenošenje Direktive.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga**

Predložena Direktiva sastoji se od 14 članaka.

U **članku 1.** definira se predmet Direktive, kojom se na temelju pristupa djelomičnog (minimalnog) usklađivanja uvodi minimalni standard zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi u svim državama članicama. Zaštita se odnosi samo na dobavljače MSP-ove u lancu opskrbe hranom u odnosu na njihovu prodaju kupcima koji nisu MSP-ovi.

U **članku 2.** navode se definicije pojmova koji se upotrebljavaju u odredbama Direktive: „kupac”, „dobavljač”, „malo i srednje poduzeće”, „prehrambeni proizvodi”, i „pokvarljivost”. Te definicije pridonose definiranju područja primjene Direktive.

Kad je riječ o obuhvaćenim proizvodima, Direktiva obuhvaća „prehrambene proizvode”, odnosno poljoprivredne proizvode navedene u Prilogu I. UFEU-u za upotrebu kao hrana, uključujući proizvode ribarstva i akvakulture te prerađene poljoprivredne proizvode za upotrebu kao hrana, odnosno prerađene prehrambene proizvode koji nisu već obuhvaćeni Prilogom I. UFEU-u.

Odnos između dobavljača i kupaca u kombinaciji s obuhvaćenim proizvodima za posljedicu ima mjere čije područje primjene obuhvaća cijeli lanac opskrbe hranom i nepoštene trgovačke prakse koje se lančano prenijeti do poljoprivrednika u obliku izravnog ili neizravnog pritiska. Zaštićeni su mali i srednji poljoprivredni proizvođači (uključujući organizacije proizvođača kao što su zadruge) i drugi dobavljači iz lanca koji su MSP-ovi, dok se pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama ograničuje ponašanje kupaca koji nisu MSP-ovi.

Prijedlogom se u obzir uzima činjenica da nepoštene trgovačke prakse nisu uvijek utvrđene pisanim ugovorom i u načelu bi mogle nastati u bilo kojoj fazi poslovne transakcije između

kupca i dobavljača u lancu opskrbe hranom, među ostalim naknadno, tj. nakon potpisivanja ugovora.

Budući da lanac opskrbe hranom čine međusobno povezani vertikalni dobavljački odnosi te nepoštene trgovačke prakse koje nastaju kasnije u lancu mogu negativno utjecati na poljoprivredne proizvođače i općenito na učinkovitost lanca opskrbe hranom, prijedlogom se ne ograničava pojam „dobavljača” na poljoprivredne proizvođače i njihove organizacije, već on obuhvaća sve dobavljače, uključujući proizvođače i distributere, iz cijelog lanca opskrbe, pod uvjetom da je riječ o malim i srednjim poduzećima.

U sektoru proizvodnje posluje posebno velik udio MSP-ova. U prijedlogu se uzima u obzir i činjenica da bi mali i srednji posrednici koji se možda neće moći oduprijeti nepoštenim trgovačkim praksama koje primjenjuju kupci koji nisu MSP-ovi, mogli prenijeti troškove tih praksi na vlastite dobavljače, konkretno poljoprivredne proizvođače. Osim toga, strani dobavljači s poslovnim nastanom izvan Unije mogu se pozvati na predmetnu zabranu kad prodaju kupcima s poslovnim nastanom u Uniji.

U **članku 3.** navode se zabranjene nepoštene trgovačke prakse. Iako se u stavku 2. na to primjenjuje ugovorna sloboda strana, odnosno strane se mogu same dogovoriti o kvalifikaciji određene prakse kao nepoštene trgovačke prakse, na nepoštene trgovačke prakse iz stavka 1. ne primjenjuje se ugovorna sloboda strana jer su one „same po sebi” nepoštene.

Skupina praksi iz stavka 1. obuhvaća zabranu za kupce da plaćaju dobavljačima nakon isteka roka od 30 dana ako je riječ o pokvarljivim proizvodima. Ta je odredba *lex specialis* za prehrambeni sektor samo kad je riječ o odredbama koje se odnose na rokove plaćanja iz Direktive o kašnjenjima u plaćanju, koja se primjenjuje na sve sektore gospodarstva. Ta skupina obuhvaća i kasna otkazivanja narudžbi pokvarljivih proizvoda te jednostrane i retroaktivne izmjene uvjeta ugovora o opskrbi: te prakse dokaz su neproporcionalne raspodjele rizika u korist kupca, očito su nepoštene i trebalo bi ih zabraniti.

Druge prakse koje su nepoštene ako ih se primjenjuje bez njihova prethodnog ugovaranja mogu biti prihvatljive i čak dovesti do učinkovitosti koja je od koristi za obje strane ako ih se ugovori. Stoga bi se tim praksama trebalo drukčije pristupiti u okviru pravila o nepoštenim trgovačkim praksama kako bi se omogućile prakse za povećanje učinkovitosti kojima se u konačnici postiže primjerenost opskrbe i cijena.

Uvjeti koji se tako ugovore moraju biti jasni i nedvosmisleni. Nejasan ugovor kojim bi se jednoj strani dopustilo da kasnije utvrdi uvjete koji se odnose na takve prakse bio bi nepredvidljiv, pa se ne smatra opravdanjem za takvo kasnije utvrđivanje uvjeta ili predmetnu praksu, niti se njime sprječava kvalifikacija predmetne prakse kao nepoštene trgovačke prakse.

Ta druga skupina nepoštenih trgovačkih praksi uključuje povrat proizvoda koji nisu prodani ili su propali. Plaćanja za skladištenje, izlaganje ili uvrštavanje prehrambenih proizvoda dobavljača mogu dovesti do učinkovitosti koja je od koristi za oba ugovorna partnera te tako do situacija povoljnih za obje strane. To se odnosi i na promidžbene i marketinške aktivnosti. Kupac mora na zahtjev dobavljaču dostaviti procjenu plaćanja. I u slučaju aktivnosti stavljanja na tržište i skladištenja, izlaganja ili uvrštavanja kupac mora na zahtjev dobavljaču dostaviti procjenu troškova.

Takva su plaćanja prihvatljiva ako ih strane ugovore i ako se plaćanja za skladištenje i uvrštavanje proizvoda temelje na objektivnim i razumnim procjenama troškova. Mogu biti učinkoviti i doprinosi dobavljača promidžbenim ili marketinškim aktivnostima koje kupac provodi za proizvode, ako ih strane dogovore.



U **članku 4.** od država članica zahtijeva se da imenuju provedbeno tijelo nadležno za zabranjene nepoštene trgovačke prakse. Kao nadležna tijela mogu se odabrati postojeća provedbena tijela iz, na primjer, područja prava tržišnog natjecanja (nacionalna tijela za tržišno natjecanje), kako bi se ostvarila ekonomija opsega.

**Članak 5.** odnosi se na pritužbe i u njemu se utvrđuje da provedbeno tijelo može rješavati povjerljive pritužbe i, prema potrebi, štiti identitet podnositelja pritužbe. Organizacije proizvođača i udruženja organizacija proizvođača trebali bi moći podnijeti pritužbu provedbenom tijelu, ne samo u svoje ime u svojstvu ugovornog partnera, već i u svojstvu zastupnika interesa svojih članova (ili članova svojih članova) ako su ti članovi MSP-ovi.

Na temelju **članka 6.** provedbenim tijelima dodjeljuju se ovlasti koje su im potrebne za pokretanje istraga na vlastitu inicijativu ili na temelju pritužbi, za prikupljanje informacija, zaustavljanje povrede te izricanje novčanih kazni i objavu donesenih odluka kako bi se postigao odvraćajući učinak.

Koordinacija i suradnja među provedbenim tijelima predviđena je u **članku 7.** To obuhvaća godišnje sastanke u organizaciji Komisije i godišnja izvješća koja će dostavljati provedbena tijela. Provedbena tijela država članica trebala bi, koliko je to moguće, uzajamno pomagati u istragama.

U **članku 8.** Prijedloga pojašnjava se da države članice mogu predvidjeti dodatna pravila za borbu protiv nepoštenih trgovačkih praksi koja su stroža ili blaža od ovog minimalnog standarda Unije sve dok su ta pravila u skladu s pravilima koja se primjenjuju na unutarnje tržište.

U **članku 9.** utvrđuju se obveze država članica u pogledu izvješćivanja. Odredbama se predviđa mogućnost da Komisija donese provedbeni akt u području izvješćivanja, kojim se mogu pobliže utvrditi korisni načini izvješćivanja.

U **članku 10.** predviđa se postupak odbora koji će Komisiji pružati podršku u tom smislu.

**Člankom 11.** predviđa se da će Komisija provesti evaluaciju najranije tri godine nakon primjene ove Direktive te izraditi privremeno izvješće o prenošenju ove Direktive.

Odredbe o prenošenju Direktive navedene su u **članku 12.** Odredbe su standardni postupak za direktive.

U **članku 13.** utvrđuje se datum stupanja na snagu Direktive. Konačno, u **članku 14.** navodi se da je Direktiva upućena državama članicama.

## Prijedlog

**DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA****o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 43. stavak 2.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora<sup>7</sup>,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija<sup>8</sup>,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Od 2009. objavljene su tri komunikacije Komisije<sup>9</sup> usmjerene na funkcioniranje lanca opskrbe hranom, uključujući pojavu nepoštenih trgovačkih praksi. Nepoštene trgovačke prakse u tom su kontekstu definirane kao prakse koje uvelike odstupaju od dobrog poslovnog ponašanja, koje su oprečne dobroj vjeri i poštenoj trgovini te koje je jedan trgovinski partner jednostrano nametnuo drugome. Komisija je predložila poželjne značajke koje bi trebali imati nacionalni i dobrovoljni okviri za upravljanje nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom. U pravne okvire i dobrovoljne sustave upravljanja u državama članicama nisu uključene sve te značajke, zbog čega je pojava spomenutih praksi i dalje u središtu političke rasprave u Uniji.
- (2) U rezoluciji Europskog parlamenta iz lipnja 2016.<sup>10</sup> Komisija se poziva da podnese prijedlog pravnog okvira Unije za nepoštene trgovačke prakse. Vijeće je u prosincu 2016. pozvalo Komisiju da pravodobno provede procjenu učinka u cilju donošenja prijedloga zakonodavnog okvira Unije ili nezakonodavnih mjera za

---

<sup>7</sup> SL C, , str. .

<sup>8</sup> SL C, , str. .

<sup>9</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Bolje funkcioniranje lanca opskrbe hranom, COM(2009) 591.

Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi među poduzećima u lancu opskrbe hranom, COM(2014)472 final.

Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o nepoštenim trgovačkim praksama među poduzećima u lancu opskrbe hranom, COM(2016)032 final.

<sup>10</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 7. lipnja 2016. o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom (2015/2065(INI)).

rješavanje problema nepoštenih trgovačkih praksi<sup>11</sup>. Komisija je pripremila procjenu učinka, čemu je prethodilo otvoreno javno savjetovanje te ciljana savjetovanja.

- (3) Različiti gospodarski subjekti djeluju u lancu opskrbe hranom u fazama proizvodnje, prerade, stavljanja na tržište, distribucije i maloprodaje prehrambenih proizvoda. Taj je lanac najvažniji kanal kojim prehrambeni proizvodi stižu od „polja do stola”. Ti gospodarski subjekti trguju prehrambenim proizvodima, odnosno primarnim poljoprivrednim proizvodima, uključujući proizvode ribarstva i akvakulture za upotrebu kao hrana, kako su navedeni u Prilogu I. Ugovoru, i drugim proizvodima koji nisu navedeni u tom Prilogu, a dobiveni su preradom poljoprivrednih proizvoda i namijenjeni upotrebi kao hrana.
- (4) Premda je poslovni rizik sastavni dio svake gospodarske djelatnosti, poljoprivredna proizvodnja posebno je nesigurna jer ovisi o biološkim procesima, s obzirom na to da su poljoprivredni proizvodi u manjoj ili većoj mjeri pokvarljivi i ovisni o sezoni, te je izložena vremenskim uvjetima. S obzirom na sve izrazitiju usmjerenost poljoprivredne politike na tržište, zaštita od nepoštenih trgovačkih praksi postaje sve važnija za gospodarske subjekte koji djeluju u lancu opskrbe hranom, a posebno za poljoprivredne proizvođače i njihove organizacije.
- (5) Broj i veličina gospodarskih subjekata varira ovisno o različitim fazama lanca opskrbe hranom. Razlike u pregovaračkoj snazi povezane su s različitim razinama koncentracije gospodarskih subjekata i mogu omogućiti nepošteno korištenje pregovaračke snage primjenom nepoštenih trgovačkih praksi. Nepoštene trgovačke prakse posebno štete malim i srednjim subjektima u lancu opskrbe hranom. Poljoprivredni proizvođači, koji su dobavljači primarnih poljoprivrednih proizvoda, uglavnom su mali i srednji subjekti.
- (6) Većina država članica, ali ne i sve, imaju posebna nacionalna pravila kojima se dobavljači štite od nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom. Ako postoji mogućnost oslanjanja na ugovorno pravo ili samoregulatorne inicijative, strah od odmazde nad podноситeljem pritužbe ograničava praktičnu vrijednost tog oblika pravne zaštite. Stoga neke države članice, koje su donijele posebna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, povjeravaju osiguravanje provedbe tih pravila upravnim tijelima. Međutim, pravila država članica o nepoštenim trgovačkim praksama – ako ona postoje – vrlo su raznolika.
- (7) Trebao bi se uvesti minimalni standard Unije za zaštitu od određenih očito nepoštenih trgovačkih praksi kako bi se smanjila pojava takvih praksi i pridonijelo osiguranju primjerenog životnog standarda za poljoprivredne proizvođače. To bi koristilo svim poljoprivrednim proizvođačima odnosno svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja je dobavljač prehrambenih proizvoda, uključujući proizvođačke organizacije i udruženja proizvođačkih organizacija, pod uvjetom da sve navedene osobe odgovaraju definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća iz Priloga Preporuci Komisije 2003/361/EZ<sup>12</sup>. Ti mikroobavljači, mali ili srednji dobavljači posebno su izloženi nepoštenim trgovačkim praksama i najmanje sposobni suočiti se s njima bez negativnih posljedica za svoju gospodarsku održivost. Budući da se financijski pritisak na mala i srednja poduzeća koji je rezultat nepoštenih trgovačkih praksi često lančano prenosi do poljoprivrednih proizvođača, pravilima o nepoštenim trgovačkim praksama zaštitili bi se i mali i srednji posredni dobavljači u fazama udaljenijima od primarne

---

<sup>11</sup> [Zaključci Vijeća](#) od 12. prosinca 2016. o jačanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom i rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi.

<sup>12</sup> SL L 124, 20.5.2003., str. 36.

proizvodnje. Zaštitom posrednih dobavljača trebale bi se izbjeći i neželjene posljedice (posebno u smislu neopravdanog rasta cijena) preusmjerenja trgovine s poljoprivrednih proizvođača i njihovih udruženja, koji proizvode prerađene proizvode, na nezaštićene dobavljače.

- (8) Dobavljači s poslovnim nastanom izvan Unije trebali bi se moći osloniti na minimalni standard Unije pri prodaji prehrambenih proizvoda kupcima s poslovnim nastanom u Uniji kako bi se izbjegli neželjeni učinci narušavanja kao posljedica zaštite dobavljača u Uniji.
- (9) Mjerodavna pravila trebala bi se primjenjivati na poslovne prakse većih gospodarskih subjekata u lancu opskrbe hranom, odnosno subjekata koji nisu mali ili srednji, jer ti veći subjekti obično imaju veću relativnu pregovaračku snagu pri trgovanju s malim i srednjim dobavljačima.
- (10) Budući da većina država članica već ima nacionalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, iako se ona međusobno razlikuju, primjereno je upotrijebiti direktivu kao instrument za uvođenje minimalnog standarda zaštite na temelju prava Unije. Time bi se državama članicama omogućilo da mjerodavna pravila uključe u svoje nacionalne pravne poretke i tako uspostave kohezivan sustav. Državama članicama ne bi trebalo biti onemogućeno da donose i primjenjuju na svojim državnim područjima stroža nacionalna pravila kojima se mali i srednji dobavljači i kupci štite od nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima poduzeća u lancu opskrbe hranom, podložno ograničenjima utvrđenima pravom Unije koje se primjenjuje na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.
- (11) Budući da se nepoštene trgovačke prakse mogu pojaviti u bilo kojoj fazi prodaje prehrambenog proizvoda, tj. prije, tijekom ili nakon prodajne transakcije, države članice trebale bi osigurati da se odredbe ove Direktive primjenjuju na takve prakse kad god se one pojave.
- (12) Kad se odlučuje o tome smatra li se određena trgovačka praksa nepoštenom, bitno je smanjiti rizik od ograničavanja primjene poštenih sporazuma među strankama kojima se povećava učinkovitost. Stoga je primjereno razlikovati prakse koje se jasno i nedvosmisleno predviđaju ugovorima o isporuci koje su sklopile stranke od praksi koje se pojave nakon početka transakcije, a nisu prethodno jasno i nedvosmisleno dogovorene, te zabraniti samo jednostrane i retroaktivne izmjene relevantnih uvjeta ugovora o isporuci. Međutim, određene trgovačke prakse zbog svoje same prirode smatraju se nepoštenima te stranke ne bi trebale imati ugovornu slobodu da od njih odstupe.
- (13) Kako bi se osigurala djelotvorna provedba zabrana utvrđenih ovom Direktivom, države članice trebale bi imenovati tijelo kojem će se povjeriti ta provedba. Tijelo bi trebalo moći djelovati na vlastitu inicijativu ili na temelju pritužbi stranaka pogođenih nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom. Ako podnositelj pritužbe zbog straha od odmazde zatraži da njegov identitet ostane povjerljiv, provedbena tijela država članica taj bi zahtjev trebala ispuniti.
- (14) Time što pritužbe podnose organizacije proizvođača ili udruženja takvih organizacija može se zaštititi identitet pojedinačnih članova organizacije, odnosno malih i srednjih dobavljača koji se smatraju izloženima nepoštenim trgovačkim praksama. Stoga bi provedbena tijela država članica trebala moći prihvatiti pritužbe takvih subjekata i poduzimati potrebne mjere istodobno štiteći postupovna prava tuženika.

- (15) Provedbena tijela država članica trebala bi imati potrebne ovlasti za djelotvorno prikupljanje činjenica s pomoću zahtjeva za informacije. Trebala bi imati ovlast da prema potrebi nalože prekid zabranjene prakse. Postojanje mjera koje imaju odvratajući učinak, primjerice ovlasti za izricanje novčanih kazni i objavu rezultata istraga, može potaknuti promjenu ponašanja i predsudsko rješavanje pitanja među državama članicama te bi stoga takve mjere trebale biti obuhvaćene ovlastima provedbenih tijela. Komisija i provedbena tijela država članica trebali bi blisko surađivati kako bi se osigurao zajednički pristup u pogledu primjene pravila utvrđenih ovom Direktivom. Konkretno, provedbena tijela trebala bi si uzajamno pomagati, primjerice razmjenu informacija i pružanjem pomoći u istragama koje imaju prekograničnu dimenziju.
- (16) Kako bi se olakšala djelotvorna provedba, Komisija bi trebala pomoći organizirati sastanke među provedbenim tijelima država članica na kojima se mogu razmjenjivati najbolje prakse i relevantne informacije. Komisija bi trebala uspostaviti i održavati *web*-mjesto za lakšu razmjenu takvih informacija.
- (17) Pravilima utvrđenima u ovoj Direktivi ne bi se trebala ograničiti mogućnost da države članice zadrže postojeća dalekosežnija pravila ili u budućnosti donesu takva pravila, podložno ograničenjima utvrđenima pravom Unije koje se primjenjuje na funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Pravila bi se primjenjivala usporedno s dobrovoljnim mjerama upravljanja.
- (18) Komisija bi trebala imati pregled provedbe ove Direktive u državama članicama. Osim toga, Komisija bi trebala moći ocijeniti djelotvornost ove Direktive. U tu bi svrhu provedbena tijela država članica Komisiji trebala Komisiji podnositi godišnja izvješća. Radi osiguranja jedinstvenih uvjeta za provedbu obveze izvješćivanja provedbene ovlasti trebalo bi dodijeliti Komisiji. Te bi ovlasti trebalo izvršavati u skladu s Uredbom (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>13</sup>. U tom bi postupku Komisiji trebao pomagati Odbor za zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda.
- (19) Radi djelotvorne provedbe politike u pogledu nepoštenih trgovačkih praksi u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom, Komisija bi trebala preispitati primjenu ove Direktive i dostaviti izvješće Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. S posebnom bi pozornošću trebalo preispitati bi li zaštita malih i srednjih kupaca prehrambenih proizvoda u lancu opskrbe – uz zaštitu malih i srednjih dobavljača – u budućnosti bila opravdana,

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

#### *Članak 1.*

##### *Predmet i područje primjene*

1. Ovom se Direktivom utvrđuju minimalni popis zabranjenih nepoštenih trgovačkih praksi između kupaca i dobavljača u lancu opskrbe hranom te minimalna pravila u pogledu provedbe tih zabrana i mehanizmi za koordinaciju provedbenih tijela.

---

<sup>13</sup> Uredba (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, 28.2.2011., str. 13.).

2. Ova Direktiva primjenjuje se na određene nepoštene trgovačke prakse koje se pojavljuju pri prodaji prehrambenih proizvoda od strane dobavljača koji je malo i srednje poduzeće kupcu koji nije malo i srednje poduzeće.
3. Ova Direktiva primjenjuje se na ugovore o isporuci sklopljene nakon datuma početka primjene odredaba kojima se prenosi ova Direktiva navedenih u članku 12. stavku 1. drugom podstavku.

## *Članak 2.*

### *Definicije*

Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „kupac” znači svaka fizička ili pravna osoba s poslovnim nastanom u Uniji koja kupuje prehrambene proizvode u trgovinskoj transakciji. Pojam „kupac” može uključivati skupinu takvih fizičkih i pravnih osoba;
- (b) „dobavljač” znači svaki poljoprivredni proizvođač ili svaka fizička ili pravna osoba, neovisno o njihovu mjestu poslovnog nastana, koja prodaje prehrambene proizvode. Pojam „dobavljač” može uključivati skupinu takvih poljoprivrednih proizvođača ili takvih fizičkih i pravnih osoba, uključujući proizvođačke organizacije i udruženja proizvođačkih organizacija;
- (c) „malo i srednje poduzeće” znači poduzeće u smislu definicije mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća iz Priloga Preporuci Komisije 2003/361/EZ<sup>14</sup>;
- (d) „prehrambeni proizvodi” znači proizvodi navedeni u Prilogu I. Ugovoru namijenjeni upotrebi kao hrana i proizvodi koji nisu navedeni u tom Prilogu, ali su dobiveni preradom od proizvoda namijenjenih upotrebi kao hrana;
- (e) „pokvarljivi prehrambeni proizvodi” znači prehrambeni proizvodi koji će postati neprikladni za prehranu ljudi ako se ne uskladište, prerade, zapakiraju ili drukčije očuvaju kako bi se spriječilo da postanu neprikladni.

## *Članak 3.*

### *Zabrana nepoštenih trgovačkih praksi*

1. Države članice osiguravaju zabranu sljedećih trgovačkih praksi:
  - (a) kupac dobavljaču plaća za pokvarljive prehrambene proizvode nakon isteka 30 kalendarskih dana od primitka računa dobavljača ili nakon isteka 30 kalendarskih dana od datuma isporuke pokvarljivih prehrambenih proizvoda, ovisno o tome koji je datum kasniji. Tom se zabranom ne dovodi u pitanje sljedeće:
    - posljedice kašnjenja u plaćanju i pravni lijekovi kako su utvrđeni u Direktivi 2011/7/EU;

---

<sup>14</sup> Preporuka Komisije 2003/361/EZ od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (SL L 124, 20.5.2003., str. 36.).

- mogućnost da se kupac i dobavljač dogovore o klauzuli o podjeli vrijednosti u smislu članka 172.a Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća<sup>15</sup>.
- (b) kupac otkazuje narudžbu za pokvarljive prehrambene proizvode u tako kratkom roku da nije razumno očekivati da će dobavljač naći drugi način stavljanja na tržište ili upotrebe tih proizvoda;
  - (c) kupac jednostrano i retroaktivno mijenja uvjete ugovora o isporuci koji se odnose na učestalost, rokove ili količinu opskrbe ili isporuke, standarde kvalitete ili cijene prehrambenih proizvoda;
  - (d) dobavljač plaća za propadanje prehrambenih proizvoda do kojeg je došlo u prostorima kupca i koje nije uzrokovano nemarom ili pogreškom dobavljača.
2. Države članice osiguravaju zabranu sljedećih trgovačkih praksi, ako one nisu jasno i nedvosmisleno dogovorene pri sklapanju ugovora o isporuci:
- (a) kupac vraća neprodane prehrambene proizvode dobavljaču;
  - (b) kupac dobavljaču naplaćuje naknadu kao uvjet za skladištenje, izlaganje ili uvrštavanje prehrambenih proizvoda dobavljača;
  - (c) dobavljač plaća za promidžbu prehrambenih proizvoda koje kupac prodaje. Prije promidžbe i ako je tu promidžbu inicirao kupac, kupac navodi razdoblje promidžbe i očekivanu količinu prehrambenih proizvoda koji će se naručiti;
  - (d) dobavljač plaća za stavljanje prehrambenih proizvoda na tržište od strane kupca.
3. Ako u situacijama opisanima u stavku 2. točkama (b), (c) i (d) kupac zatraži plaćanje, on na zahtjev dobavljača dostavlja dobavljaču procjenu plaćanja po jedinici i ukupno, ovisno o tomu što je prikladno, te u slučaju situacija iz stavka 2. točaka (b) i (d) također dostavlja procjenu troškova i temelj za takvu procjenu.
4. Države članice osiguravaju da zabrane utvrđene u stavcima 1. i 2. predstavljaju prevladavajuće obvezne odredbe koje se primjenjuju na sve situacije obuhvaćene njihovim područjem primjene, bez obzira na pravo koje se inače primjenjuje na ugovor o isporuci među strankama.

#### *Članak 4.*

##### *Imenovanje provedbenog tijela*

Svaka država članica imenuje javno tijelo koje na nacionalnoj razini provodi zabrane utvrđene u članku 3. („provedbeno tijelo”).

---

<sup>15</sup> Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL L 347, 20.12.2013., str. 671.).



## *Članak 5.*

### *Pritužbe i povjerljivost*

1. Dobavljač upućuje pritužbu provedbenom tijelu države članice u kojoj kupac za kojeg se sumnja da je provodio zabranjenu trgovačku praksu ima poslovni nastan.
2. Proizvođačke organizacije proizvođača ili udruženja proizvođačkih organizacija čiji članovi ili članovi njihovih članova smatraju da su pogođeni zabranjenom trgovačkom praksom imaju pravo podnijeti pritužbu.
3. Provedbeno tijelo na zahtjev podnositelja pritužbe osigurava povjerljivost identiteta podnositelja pritužbe i bilo kojih drugih informacija čije otkrivanje podnositelj pritužbe smatra štetnim za svoje interese. Podnositelj pritužbe takve informacije navodi u zahtjevu za povjerljivost.
4. Ako provedbeno tijelo smatra da ne postoje dostatni razlozi za poduzimanje mjera na temelju pritužbe, podnositelja pritužbe obavještuje o svojim razlozima.

## *Članak 6.*

### *Ovlasti provedbenog tijela*

Države članice osiguravaju prikladnu pripremljenost provedbenog tijela i dodjeljuju mu sljedeće ovlasti:

- (a) pokrenuti i provesti istragu na svoju inicijativu ili na temelju pritužbe;
- (b) zatražiti od kupca i dobavljača da dostave sve potrebne informacije kako bi se provele istrage o zabranjenim trgovačkim praksama;
- (c) donijeti odluku kojom se utvrđuje povreda zabrana utvrđenih u članku 3. i od kupca zahtijeva da prekine zabranjenu trgovačku praksu. Tijelo se može uzdržati od donošenja takve odluke ako bi se njome mogao otkriti identitet podnositelja pritužbe ili neka druga informacija čije otkrivanje podnositelj pritužbe smatra štetnim za svoje interese, pod uvjetom da je podnositelj pritužbe naveo te informacije u skladu s člankom 5. stavkom 3.;
- (d) izreći novčanu kaznu počinitelju povrede. Kazna mora biti učinkovita, proporcionalna i odvraćajuća te se njome uzima u obzir priroda, trajanje i ozbiljnost povrede;
- (e) objaviti svoje odluke koje se odnose na točke (c) i (d);
- (f) obavještivati kupce i dobavljače o svojim aktivnostima preko godišnjih izvješća u kojima se, među ostalim, navodi broj zaprimljenih pritužbi te broj istraga koje je tijelo pokrenulo i zaključilo. Za svaku istragu izvješće sadržava sažet opis predmeta i rezultata istrage.

## *Članak 7.*

### *Suradnja među provedbenim tijelima*

1. Države članice osiguravaju da provedbena tijela djelotvorno međusobno surađuju i uzajamno si pomažu u istragama koje imaju prekograničnu dimenziju.

2. Provedbena tijela sastaju se jednom godišnje kako bi raspravila o primjeni ove Direktive na temelju godišnjih izvješća iz članka 9. stavka 1. i najbolje prakse u području obuhvaćenom Direktivom. Komisija organizira te sastanke.
3. Komisija uspostavlja i održava *web*-mjesto koje omogućuje razmjenu informacija između provedbenih tijela i Komisije, posebno u pogledu godišnjih sastanaka.

#### *Članak 8.*

##### *Nacionalna pravila*

Države članice mogu utvrditi pravila namijenjena suzbijanju nepoštenih trgovačkih praksi čiji je opseg veći od pravila utvrđenih u člancima 3., 5., 6. i 7., pod uvjetom da su ta nacionalna pravila u skladu s pravilima o funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

#### *Članak 9.*

##### *Izvješćivanje od strane država članica*

1. Do 15. ožujka svake godine države članice Komisiji šalju izvješće o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom. Izvješće posebno sadržava sve relevantne podatke o primjeni i provedbi pravila iz ove Direktive u predmetnoj državi članici u prethodnoj godini.
2. Komisija može donositi provedbene akte kojima se utvrđuje sljedeće:
  - (a) pravila o informacijama potrebnima za primjenu stavka 1.;
  - (b) postupci za upravljanje informacijama koje se šalju i pravila o njihovom sadržaju i obliku;
  - (c) postupci za prijenos ili stavljanje informacija i dokumenata na raspolaganje državama članicama, međunarodnim organizacijama, nadležnim tijelima trećih zemalja ili javnosti, podložno zaštiti osobnih podataka i zakonitom interesu poljoprivrednih proizvođača i poduzeća u pogledu zaštite njihovih poslovnih tajni.

Ti se provedbeni akti donose u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 10. stavka 2.

#### *Članak 10.*

##### *Postupak odbora*

1. Komisiji pomaže Odbor za zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda, osnovan člankom 229. Uredbe (EU) br. 1308/2013. Navedeni odbor je odbor u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011.
2. Pri upućivanju na ovaj stavak primjenjuje se članak 5. Uredbe (EU) br. 182/2011.

### *Članak 11.*

#### *Evaluacija*

1. Najranije tri godine nakon datuma početka primjene ove Direktive Komisija provodi evaluaciju ove Direktive i Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija dostavlja izvješće o glavnim nalazima.
2. Države članice Komisiji dostavljaju sve potrebne informacije za izradu tog izvješća.
3. Šest mjeseci nakon datuma prenošenja ove Direktive Komisija Europskom parlamentu i Vijeću te Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija dostavlja prijelazno izvješće o stanju u pogledu njezina prenošenja i provedbe.

### *Članak 12.*

#### *Prenošenje*

1. Države članice najkasnije šest mjeseci nakon stupanja na snagu ove Direktive donose i objavljuju zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.  
One počinju primjenjivati te odredbe 12 mjeseci od stupanja na snagu ove Direktive.  
Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.
2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredaba nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

### *Članak 13.*

#### *Stupanje na snagu*

Ova Direktiva stupa na snagu petog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

### *Članak 14.*

#### *Adresati*

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Europski parlament  
Predsjednik*

*Za Vijeće  
Predsjednik*

## ZAKONODAVNI FINANCIJSKI IZVJEŠTAJ

### **1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE**

- 1.1. Naslov prijedloga/inicijative
- 1.2. Odgovarajuća područja politike
- 1.3. Vrsta prijedloga/inicijative
- 1.4. Ciljevi
- 1.5. Osnova prijedloga/inicijative
- 1.6. Trajanje i financijski utjecaj
- 1.7. Predviđene metode upravljanja

### **2. MJERE UPRAVLJANJA**

- 2.1. Pravila nadzora i izvješćivanja
- 2.2. Sustav upravljanja i kontrole
- 2.3. Mjere za sprečavanje prijevara i nepravilnosti

### **3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UTJECAJ PRIJEDLOGA/INICIJATIVE**

- 3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i proračunskih linija rashoda na koje se prijedlog/inicijativa odnosi
- 3.2. Procijenjeni utjecaj na rashode
  - 3.2.1. *Sažetak procijenjenog utjecaja na rashode*
  - 3.2.2. *Procijenjeni utjecaj na odobrena sredstva za poslovanje*
  - 3.2.3. *Procijenjeni utjecaj na odobrena administrativna sredstva*
  - 3.2.4. *Usklađenost s tekućim višegodišnjim financijskim okvirom*
  - 3.2.5. *Doprinos trećih osoba*
- 3.3. Procijenjeni utjecaj na prihode

## ZAKONODAVNI FINANCIJSKI IZVJEŠTAJ

### 1. OKVIR PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

#### 1.1. Naslov prijedloga/inicijative

DIREKTIVA EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima među poduzećima u lancu opskrbe hranom.

#### 1.2. Odgovarajuća područja politike

Poljoprivredna politika  
Politika tržišnog natjecanja

#### 1.3. Vrsta prijedloga/inicijative

X Prijedlog/inicijativa odnosi se na **ново djelovanje**

Prijedlog/inicijativa odnosi se na **ново djelovanje nakon pilot-projekta/pripremnog djelovanja**<sup>16</sup>

Prijedlog/inicijativa odnosi se na **produženje postojećeg djelovanja**

Prijedlog/inicijativa odnosi se na **djelovanje koje je preusmjereno na novo djelovanje**

#### 1.4. Ciljevi

##### 1.4.1. Višegodišnji strateški ciljevi Komisije na koje se odnosi prijedlog/inicijativa

Prijedlog je usmjeren na ograničavanje nepoštenih trgovačkih praksi koje proizlaze iz nejednake pregovaračke snage u lancu opskrbe hranom kako bi se pridonijelo ostvarenju četvrtog prioriteta Junckerove Komisije za „bolje povezano i pravednije unutarnje tržište s jačim industrijskim temeljima”, koji se prenosi u opći cilj zajedničke poljoprivredne politike, odnosno „održivu proizvodnju hrane”.

##### 1.4.2. Posebni ciljevi

Posebni cilj br.  
Održavanje stabilnosti tržišta  
Poboljšanje prihoda poljoprivrednih proizvođača  
Poboljšanje konkurentnosti poljoprivrede

<sup>16</sup> Kako je navedeno u članku 54. stavku 2. točkama (a) ili (b) Financijske uredbe.

### 1.4.3. Očekivani rezultati i utjecaj

Navesti učinke koje bi prijedlog/inicijativa trebali imati na ciljane korisnike/skupine.

1. Smanjenje pojave nepoštenih trgovačkih praksi

2. Doprinost postizanju ravnopravnih uvjeta

3. Omogućivanje djelotvorne pravne zaštite

Učinak: bolji položaj poljoprivrednih proizvođača u lancu opskrbe, što će pozitivno utjecati na njihove prihode.

### 1.4.4. Pokazatelji rezultata i utjecaja

Navesti pokazatelje koji omogućuju praćenje provedbe prijedloga/inicijative.

Ad 1. Prijave svake predmetne nepoštene trgovačke prakse koje podnose poduzeća (udio poduzeća koja prijavljuju i učestalost prijave, predviđeni troškovi nepoštenih trgovačkih praksi)

Ad 1. Troškovi usklađivanja za poduzeća

Ad 1. Potencijalni učinci preusmjerenja trgovine na štetu zaštićenih strana

Ad 2. Usklađivanje primjene pravila o nepoštenim trgovačkim praksama (npr. brojne izmjene nacionalnih pravila u svrhu približavanja praksi)

Ad 2. Količina donesenih preporuka o najboljim praksama

Ad 2. Prijavljeni administrativni troškovi za države članice

Ad 2. Relativne promjene cijena proizvodnje i cijena za potrošače

Ad 3. Količina zaprimljenih pritužbi (anonimnih ili ne)

Ad 3. Količina sastanaka u svrhu posredovanja, ako je primjenjivo

Ad 3. Količina pokrenutih istraga (na vlastitu inicijativu ili na zahtjev)

Ad 3. Udio predmeta proizišlih iz utvrđivanja povrede

## 1.5. Osnova prijedloga/inicijative

### 1.5.1. Zahtjevi koje je potrebno kratkoročno ili dugoročno ispuniti

Ovim se Prijedlogom nastoje ograničiti nepoštene trgovačke prakse u lancu opskrbe hranom osiguravanjem minimalne razine zaštite u cijelom EU-u s pomoću okvira kojim se zabranjuju najgore nepoštene trgovačke prakse i predviđaju mogućnosti pravne zaštite. Uklanjanjem prepreka učinkovitosti, ovim prijedlogom poboljšalo bi se i općenito funkcioniranje lanca opskrbe hranom.

### 1.5.2. Dodana vrijednost sudjelovanja Unije (može proizlaziti iz raznih čimbenika, npr. bolje koordinacije, pravne sigurnosti, veće djelotvornosti ili komplementarnosti). Za potrebe ove točke „dodana vrijednost sudjelovanja Unije” vrijednost je koja proizlazi iz intervencije Unije i dodana je vrijednosti koju bi inače države članice ostvarile same.

Razlozi za djelovanje na europskoj razini (*ex ante*)

U članku 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navodi se da se zajedničkom poljoprivrednom politikom osigurava primjeren životni standard

poljoprivrednog stanovništva. U članku 40. UFEU-a navodi se da zajednička organizacija tržišta isključuje diskriminaciju između poljoprivrednih proizvođača. U članku 43. UFEU-a navodi se da se zajedničkom organizacijom tržišta osiguravaju uvjeti za trgovinu unutar Unije slični onima koji postoje na nacionalnom tržištu.

Većina država članica uspostavila je pravila o nepoštenim trgovačkim praksama, ali problemu su pristupile na različite načine, pa povezane mjere nisu usklađene. Države članice nemaju mehanizme za koordinaciju ni poticaje za samostalno usklađivanje. Potrebne su mjere na razini EU-a kako bi se ostvarila samo minimalna razina zaštite od nepoštenih trgovačkih praksi u cijelom EU-u i osigurali ravnopravni uvjeti za sve proizvođače.

Očekivana ostvarena dodana vrijednost Unije (*ex post*)

Minimalna zaštita od nepoštenih trgovačkih praksi u lancu opskrbe hranom u svim državama članicama, čime bi se postiglo bolje funkcioniranje i veća učinkovitost lanca opskrbe hranom. Ravnopravni uvjeti za poljoprivredne proizvođače.

#### 1.5.3. Pouke iz prijašnjih sličnih iskustava

Kupci i dobavljači mogu imati nejednaku pregovaračku snagu, što može dovesti do nepoštenih trgovačkih praksi kojima se stavlja pritisak na prihode pogođenih dobavljača i mogu za posljedicu imati pogrešnu raspodjelu resursa, čime se smanjuje učinkovitost lanca opskrbe hranom.

Poljoprivredni dobavljači posebno su osjetljivi jer često ovise o većim partnerima iz donjeg dijela lanca koji njihove proizvode dovode do potrošača, a dugi zastoji u proizvodnji i pokvarljivost velikog broja njihovih proizvoda ograničavaju im manevarski prostor.

Ovaj je Prijedlog rezultat dugih pregovora. Komisija je 2013. provela javno savjetovanje o ovoj temi, a 2016. Europski parlament, Vijeće i Europski gospodarski i socijalni odbor pozvali su na poduzimanje mjera za borbu protiv nepoštenih trgovačkih praksi.

#### 1.5.4. Usklađenost i moguća sinergija s ostalim odgovarajućim instrumentima

Prijedlogom se dopunjuju postojeća pravila EU-a o nepoštenim trgovačkim praksama u odnosima između poduzeća i potrošača. Trenutačno na razini EU-a ne postoje horizontalna pravila o nepoštenim trgovačkim praksama među poduzećima. Prijedlogom se dopunjuju i druga područja relevantna za subjekte na koja se već primjenjuju zajednička pravila, kao što su tržišno natjecanje, državna potpora i tržišni standardi.



## 1.6. Trajanje i financijski utjecaj

Prijedlog/inicijativa **ograničenog trajanja**

- prijedlog/inicijativa na snazi od [DD/MM]GGGG do [DD/MM]GGGG
- financijski utjecaj od GGGG do GGGG

Prijedlog/inicijativa **neograničenog trajanja**

- provedba s razdobljem uspostave od GGGG do GGGG,
- nakon čega slijedi redovna provedba.

## 1.7. Predviđene metode upravljanja<sup>17</sup>

**Izravno upravljanje** Komisije:

- koje obavljaju njezini odjeli, uključujući njezino osoblje u delegacijama Unije,
- koje obavljaju izvršne agencije

**Podijeljeno upravljanje** s državama članicama

**Neizravno upravljanje** delegiranjem zadaća provedbe:

- trećim zemljama ili tijelima koja su one odredile,
- međunarodnim organizacijama i njihovim agencijama (navesti),
- EIB-u i Europskom investicijskom fondu,
- tijelima na koja se upućuje u člancima 208. i 209. Financijske uredbe,
- tijelima javnog prava,
- tijelima uređenima privatnim pravom koja pružaju javne usluge u mjeri u kojoj daju odgovarajuća financijska jamstva,
- tijelima uređenima privatnim pravom države članice kojima je povjerena provedba javno-privatnog partnerstva i koja daju odgovarajuća financijska jamstva,
- osobama kojima je povjerena provedba posebnih aktivnosti u ZVSP-u u skladu s glavom V. UEU-a i koje su navedene u odgovarajućem temeljnom aktu.
- *Ako je označeno više načina upravljanja, pojedinosti navesti u odjeljku „Napomene”.*

Primjedbe

---

<sup>17</sup> Informacije o načinima upravljanja i upućivanju na Financijsku uredbu dostupne su na internetskim stranicama BudgWeb:  
<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/HR/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

## 2. MJERE UPRAVLJANJA

### 2.1. Pravila nadzora i izvješćivanja

*Navesti učestalost i uvjete.*

Jedanput godišnje:

Države članice do 15. ožujka svake godine Europskoj komisiji dostavljaju godišnja izvješća s pomoću sustava koji se temelji na informacijskim tehnologijama. Izvješća sadržavaju prije svega sve relevantne podatke o primjeni i provedbi pravila na temelju ove Direktive.

### 2.2. Sustavi upravljanja i kontrole

#### 2.2.1. *Obrazloženje metoda upravljanja, mehanizama za financiranje provedbe, načina plaćanja i predložene strategije kontrole*

Kad je riječ o pravilima iz Prijedloga, opći rizici koji se mogu utvrditi odnose se na djelotvornost prijedloga, a ne na rashode EU-a, imajući na umu da su uključeni iznosi relativno neznatni.

Rizici mogu biti povezani s nedostacima administrativnog provedbenog tijela, među ostalim kad je riječ o rješavanju pritužbi te o povjerljivosti, izvješćima država članica i nadzoru koji provodi Komisija.

Godišnja izvješća, godišnji sastanak i posebno *web*-mjesto trebali bi osigurati odgovarajuću razinu praćenja provedbe Direktive u državama članicama EU-a.

#### 2.2.2. *Informacije o utvrđenim rizicima i sustavima unutarnje kontrole uspostavljenima radi smanjivanja tih rizika*

Rashode koji proizlaze iz ovog Prijedloga izvršava Komisija u okviru izravnog upravljanja, u skladu s načelima iz članka 32. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (Financijska uredba).

Kako je propisano u Financijskoj uredbi, glavni direktor GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj uspostavio je organizacijsku strukturu i postupke unutarnje kontrole prikladne za ostvarenje ciljeva politike i kontrole, u skladu sa standardima unutarnje kontrole koje je donijela Komisija i s obzirom na rizike povezane s okruženjem u kojem se politika provodi.

#### 2.2.3. *Procjena i obrazloženje troškovne učinkovitosti kontrola (omjer „troškovi kontrole ÷ vrijednost povezanih sredstava kojima se upravlja”) i procjena očekivanih razina rizika od pogreške (pri plaćanju i pri zaključenju)*

Kontrole zakonitosti i pravilnosti plaćanja nakon donošenja nove direktive bit će obuhvaćene postojećim odredbama za izravno upravljanje Komisije.

Rashodi koji proizlaze iz ovog Prijedloga neće dovesti do povećanja stope pogreške za Europski fond za jamstva u poljoprivredi, uzmu li se u obzir neznatnost uključenih iznosa i način provedbe (izravno upravljanje).

### 2.3. Mjere za sprečavanje prijevара i nepravilnosti

*Navesti postojeće ili predviđene mjere za sprečavanje i zaštitu, na primjer iz strategije borbe protiv prijevара.*

Komisija poduzima odgovarajuće mjere kojima osigurava da su, prilikom provedbe mjera koje se financiraju na temelju ove Direktive, financijski interesi Unije zaštićeni primjenom mjera za sprečavanje prijevара, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti, provedbom djelotvornih provjera te, ako se utvrde nepravilnosti, povratom pogrešno isplaćenih iznosa, te, prema potrebi, djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznama, u skladu s člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Uredbom Vijeća (EZ) br. 2988/95 o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i glavom IV. Financijske uredbe koja se primjenjuje na opći proračun Unije.

Komisija ili njezini predstavnici i Europski revizorski sud ovlaštenu su za provođenje revizija, na temelju dokumenata i na terenu, svih ugovaratelja i podugovaratelja koji su primili sredstva Unije. OLAF je ovlašten provoditi terenske provjere i inspekcije gospodarskih subjekata na koje se ta sredstva izravno ili neizravno odnose u skladu s postupcima utvrđenima Uredbom Vijeća (EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. u cilju utvrđivanja postojanja prijevара. Odluke, sporazumi i ugovori koji proizlaze iz provedbe ove Direktive uključivat će odredbe kojima se Komisija, uključujući OLAF, te Europski revizorski sud, izričito ovlašćuju za provođenje kontrola, terenskih provjera i inspekcija.

### 3. PROCIJENJENI FINANCIJSKI UTJECAJ PRIJEDLOGA/INICIJATIVE

#### 3.1. Naslovi višegodišnjeg financijskog okvira i proračunskih linija rashoda na koje se prijedlog/inicijativa odnosi

- Postojeće proračunske linije

Prema redoslijedu naslova višegodišnjeg financijskog okvira i proračunskih linija.

Naslov višegodišnjeg financijskog okvira	Proračunska linija	Vrsta rashoda	Doprinos			
			zemalja EFTA- <sup>19</sup>	zemalja kandidatkinja <sup>20</sup>	trećih zemalja	u smislu članka 21. stavka 2. točke (b) Financijske uredbe
	Naslov 2.: Održivi rast: prirodni resursi Naslov 5.: Administracija	Dif./nedif. 18				
	05 01 02 11 – Rashodi za vanjsko osoblje i ostali rashodi upravljanja za potporu područja politike „Poljoprivredni i ruralni razvoj” – Ostali rashodi upravljanja 05 08 09 – Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) – Operativna tehnička pomoć	Nedif.	NE	NE	NE	NE

<sup>18</sup> Dif. = diferencirana odobrena sredstva; nedif. = nediferencirana odobrena sredstva.

<sup>19</sup> EFTA: Europsko udruženje slobodne trgovine.

<sup>20</sup> Zemlje kandidatkinje i, ako je primjenjivo, potencijalne zemlje kandidatkinje sa zapadnog Balkana.

### 3.2. Procijenjeni utjecaj na rashode

#### 3.2.1. Sažetak procijenjenog utjecaja na rashode

U milijunima EUR (do tri decimalna mjesta)

<b>Naslov višegodišnjeg financijskog okvira</b>	2	Održivi rast: prirodni resursi
---	---	--------------------------------

GU AGRI			Godina 2020. <sup>21</sup>	Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja utjecaja (vidjeti točku 1.6.)	UKUPNO
•Odobrena sredstva za poslovanje								
05 08 09 – Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) – Operativna tehnička pomoć.	Preuzete obveze	(1)	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi	Indeksirat će se
	Plaćanja	(2)	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi	Indeksirat će se
Odobrena administrativna sredstva koja se financiraju iz omotnice za posebne programe <sup>22</sup>								
		(3)	–	–	–	–		
<b>UKUPNA odobrena sredstva za GU AGRI</b>	Preuzete obveze	=1+3	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi	Indeksirat će se
	Plaćanja	=2+3	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi	Indeksirat će se

<sup>21</sup> Godina 2020. godina je početka provedbe prijedloga/inicijative.

<sup>22</sup> Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravnih istraživanja, izravnih istraživanja.

•UKUPNA odobrena sredstva za poslovanje	Preuzete obveze	(4)	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi			Indeksirat će se
	Plaćanja	(5)	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi			Indeksirat će se
•UKUPNA odobrena administrativna sredstva koja se financiraju iz omotnice za posebne programe		(6)	–	–	–	–				
<b>UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 2</b> višegodišnjeg financijskog okvira	Preuzete obveze	=4+6	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi			Indeksirat će se
	Plaćanja	=5+6	0,05	0,05	0,05	0,05	Dok je god Direktiva na snazi			Indeksirat će se

<b>Naslov višegodišnjeg financijskog okvira</b>	<b>5</b>	„Administrativni rashodi”
---	----------	---------------------------

U milijunima EUR (do tri decimalna mjesta)

		Godina 2020.	Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja utjecaja (vidjeti točku 1.6.)	UKUPNO
GU: AGRI							
•Ljudski resursi		0,215	0,215	0,215	0,215	Dok je god Direktiva na snazi	Indeksirat će se
• Ostali administrativni rashodi (jedan godišnji sastanak sa stručnjacima iz provedbenih tijela)		0,017	0,017	0,017	0,017	Dok je god Direktiva na snazi	Indeksirat će se
<b>GLAVNA UPRAVA AGRI UKUPNO</b>	Odobrena sredstva	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	Indeksirat će se

<b>UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 5 višegodišnjeg financijskog okvira</b>	(ukupne preuzete obveze = ukupna plaćanja)	0,232	0,232	0,232	0,232	0,23	Indeksirat će se
--	--	-------	-------	-------	-------	------	------------------

U milijunima EUR (do tri decimalna mjesta)

		Godina 2020. <sup>23</sup>	Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja utjecaja (vidjeti točku 1.6.)	UKUPNO
<b>UKUPNA odobrena sredstva iz NASLOVA 1 – 5 višegodišnjeg financijskog okvira</b>	Preuzete obveze	<b>0,282</b>	<b>0,282</b>	<b>0,282</b>	<b>0,282</b>	<b>Dok je god Direktiva na snazi</b>	<b>Indeksirat će se</b>
	Plaćanja	<b>0,282</b>	<b>0,282</b>	<b>0,282</b>	<b>0,282</b>	<b>Dok je god Direktiva na snazi</b>	<b>Indeksirat će se</b>

<sup>23</sup> Godina 2020. godina je početka provedbe prijedloga/inicijative.



### 3.2.2. Procijenjeni utjecaj na odobrena sredstva za poslovanje

- Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna odobrena sredstva za poslovanje.
- Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća odobrena sredstva za poslovanje:

Odobrena sredstva za preuzete obveze u milijunima EUR (do 3 decimalna mjesta)

Navesti ciljeve i rezultate ↓			Godina 2020.	Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja utjecaja (vidjeti točku 1.6.)								UKUPNO				
	REZULTATI																		
	Vrsta <sup>24</sup>	Prosječni trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Br.	Trošak	Ukupni broj
Za sva tri POSEBNA CILJA <sup>25</sup>																			
Uspostava i održavanje web-mjesta	Upotreba web-mjesta.	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	Dok je god Direktiva na snazi							Indeksirat će se	
Međuzbroj za posebne ciljeve			1	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	Dok je god Direktiva na snazi							Indeksirat će se	
<b>UKUPNI TROŠAK</b>			1	0,05	1	0,05	1	0,05	1	0,05	Dok je god Direktiva na snazi							Indeksirat će se	

<sup>24</sup> Rezultati se odnose na proizvode i usluge koji se isporučuju (npr. broj financiranih studentskih razmjena, kilometri izgrađenih prometnica itd.)

<sup>25</sup> Na način opisan u odjeljku 1.4.2. „Poseban cilj (ciljevi)...” Web-mjesto je namijenjeno razmjeni informacija između nadležnih tijela država članica i službi Komisije te pridonosi poboljšanju položaja poljoprivrednika u lancu opskrbe hranom u cijelom EU-u, njihove konkurentnosti te njihovih prihoda, kao i održavanju stabilnosti tržišta.

### 3.2.3. Procijenjeni utjecaj na odobrena administrativna sredstva

#### 3.2.3.1. Sažetak

- Za prijedlog/inicijativu nisu potrebna odobrena administrativna sredstva.
- Za prijedlog/inicijativu potrebna su sljedeća odobrena administrativna sredstva:

U milijunima EUR (do tri decimalna mjesta)

	Godina 2020. <sup>26</sup>	Godina 2021.	Godina 2022.	Godina 2023.	Unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja utjecaja (vidjeti točku 1.6.)	UKUPNO
--	-------------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	--	--------

NASLOV 5 višegodišnjeg financijskog okvira							
Ljudski resursi	0,215	0,215	0,215	0,215	Dok je god Direktiva na snazi		Indeksirat će se
Ostali administrativni rashodi	0,017	0,017	0,017	0,017	Dok je god Direktiva na snazi		Indeksirat će se
<b>Međubroj za NASLOV 5 višegodišnjeg financijskog okvira</b>	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232		Indeksirat će se

Izvan NASLOVA 5 <sup>27</sup> višegodišnjeg financijskog okvira							
Ljudski resursi							
Ostali administrativni rashodi							
<b>Međubroj izvan NASLOVA 5 višegodišnjeg financijskog okvira</b>							

<b>UKUPNO</b>	<b>0,232</b>	<b>0,232</b>	<b>0,232</b>	<b>0,232</b>	<b>0,232</b>		<b>Indeksirat će se</b>
---------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--	-----------------------------

Potrebna odobrena administrativna sredstva pokrit će se odobrenim sredstvima glavne uprave koja su već dodijeljena za upravljanje djelovanjem i/ili su preraspoređena unutar glavne uprave te, prema potrebi, bilo kojim dodatnim sredstvima koja se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja

<sup>26</sup> Godina 2020. godina je početka provedbe prijedloga/inicijative.

<sup>27</sup> Tehnička i/ili administrativna pomoć i rashodi za potporu provedbi programa i/ili djelovanja EU-a (prijašnje linije „BA”), neizravnih istraživanja, izravnih istraživanja.

### 3.2.3.2. Procijenjene potrebe u pogledu ljudskih resursa

- Za prijedlog/inicijativu nisu potrebni ljudski resursi.
- Za prijedlog/inicijativu potrebni su sljedeći ljudski resursi:

Procjenu navesti u ekvivalentima punog radnog vremena

	Godina a 2020.	Godina a 2021.	Godina 2022.	Godina na 2023 .	unijeti onoliko godina koliko je potrebno za prikaz trajanja utjecaja (vidjeti točku 1.6.)		
<b>•Plan radnih mjesta (dužnosnici i privremeni djelatnici)</b>							
<b>05 01 01 01 (Sjedište i predstavništva Komisije)</b>	1,5	1,5	1,5	1,5	Dok je god Direktiva na snazi		
XX 01 01 02 (Delegacije)							
XX 01 05 01 (Neizravno istraživanje)							
10 01 05 01 (Izravno istraživanje)							
<b>•Vanjsko osoblje (u ekvivalentu punog radnog vremena: EPRV)<sup>28</sup></b>							
XX 01 02 01 (UO, UNS, UsO iz „globalne ometnice”)							
XX 01 02 02 (UO, LO, UNS, UsO i MSD u delegacijama)							
<b>XX 01 04 gg<sup>29</sup></b>	- u sjedištima						
	- u delegacijama						
<b>XX 01 05 02 (UO, UNS, UsO – neizravno istraživanje)</b>							
10 01 05 02 (UO, UNS, UsO – izravno istraživanje)							
Ostale proračunske linije (navesti)							
<b>UKUPNO</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>Dok je god Direktiva na snazi</b>		

**XX** se odnosi na odgovarajuće područje politike ili glavu proračuna.

Potrebna odobrena sredstva za ljudske resurse pokrit će se odobrenim sredstvima koja su već namijenjena upravljanju djelovanjem i/ili koja su preraspoređena unutar glavne uprave te, prema potrebi, iz bilo kojih dodatnih sredstava koja se mogu dodijeliti nadležnoj glavnoj upravi u okviru godišnjeg postupka dodjele sredstava uzimajući u obzir proračunska ograničenja.

Opis zadaća:

Dužnosnici i privremeno osoblje	Tri dužnosnika iz funkcijske skupine AD, pola radnog vremena, 50 %
Vanjsko osoblje	

### 3.2.4. Usklađenost s tekućim višegodišnjim financijskim okvirom

- Prijedlog/inicijativa u skladu je s postojećim višegodišnjim financijskim okvirom.

<sup>28</sup> UO = ugovorno osoblje; LO = lokalno osoblje; UNS = upućeni nacionalni stručnjaci; UsO = ustupljeno osoblje; MSD = mladi stručnjaci u delegacijama.

<sup>29</sup> U okviru gornje granice za vanjsko osoblje iz odobrenih sredstava za poslovanje (prijašnje linije „BA”).

- Prijedlog/inicijativa povlači za sobom reprogramiranje relevantnog naslova višegodišnjeg financijskog okvira.
- Za prijedlog/inicijativu potrebna je primjena instrumenta za financijsku fleksibilnost ili revizija višegodišnjeg financijskog okvira.

*3.2.5. Doprinos trećih osoba*

- Prijedlogom/inicijativom ne predviđa se sufinanciranje od trećih osoba.

**3.3. Procijenjeni utjecaj na prihode**

- X Prijedlog/inicijativa nema financijski utjecaj na prihode.