

POZICIJA ZELENE AKCIJE O ZAKONU O ZABRANI NEPOŠTENIH TRGOVAČKIH PRAKSI U LANCU OPSKRBE HRANOM

Uvod

U siječnju 2017. godine Vlada Republike Hrvatske poslala je na [javno savjetovanje](#) Zakon o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi. Bio je to prvi korak ka regulaciji odnosa između dionika u lancu opskrbe hranom, prvenstveno da se manje dionike (primarne proizvođače i prerađivače) zaštiti o velike ekonomske sile velikih tržišnih dionika, kao što su lanci supermarketa, što nacionalni, što inozemni.

[Prijedlog Zakona](#) Vlada Republike Hrvatske uputila je u zakonodavnu proceduru u svibnju 2017. godine te je 30. lipnja završeno prvo čitanje Prijedloga u Saboru, gdje je [Prijedlog jednoglasno usvojen](#) (120 glasova „za“) uz nekoliko opaski i komentara od strane zastupnika te Saborskog obora za poljoprivredu. U trenutku pisanja ovog dokumenta Prijedlog s doradama nije još stavljen na aktualnu sjednicu Sabora kako bi se provelo drugo čitanje te konačno izglasavanje.

Sam po sebi, Zakon je pisan s nekoliko uzora sličnih zakona na razini EU. Nepoštene trgovačke prakse (NTP) nemaju specifičnu direktivu koja nameće standarde regulacije NTP na EU razini, s obzirom da većina država članice (trenutno 20 od 28) ima nacionalni zakon. Zbog toga je u *Komunikaciji Europske komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o rješavanju problema nepoštenih trgovačkih praksi među poduzećima u lancu opskrbe hranom* (Komunikaciji) iz srpnja 2014. navedeno koji su standardi koje bi trebala nacionalna zakonodavstva usvojiti kako bi svi zakoni članica EU vezanih uz regulaciju NTP zadovoljila standard EU.

U Komunikaciji je navedeno da je na EU razini 83% ispitanika koji su bili izloženi NTP izjavilo da su im zbog toga narasli troškovi, 77% je izjavilo je da su im smanjeni prihodi. Istraživanje u Komunikaciji također zaključuje da je jedan od najvećih faktora doprinosa NTP upravo nerazmjer u odnosima na tržištu i u lancu opskrbe hranom. Tu se identificiralo da je jedan od najvećih uzroka NTP korištenje velike ekonomske sile, od većih subjekata prema malima. U Hrvatskoj se specifično navodi kako se to osjeti kroz tzv. „faktor straha“, gdje oštećeni subjekti ne podižu tužbe niti se žale na postupanja većih subjekata kroz NTP zbog straha da će time izgubiti prihode i pristup tržištu koje imaju kroz veći subjekt, tj. da će izgubiti status dobavljača kod tog subjekta. Taj odnos se najviše osjeti iz pozicije primarnih proizvođača i prerađivača prema velikim lancima i drugim velikim prodavačima.

U siječnju 2016. Europska komisija objavila je *Izvještaj Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o nepoštenih trgovačkim praksama među poduzećima u lancu opskrbe hranom*. U Izvještaju Komisija navodi da su pokušaji regulacije samo djelomično uspješni, zbog nedostatnog uključivanja poljoprivrednika i prerađivača mesa te navodi pet ključnih elemenata kao preporuke nacionalnim zakonodavstvima:

1. Zakon treba primjenjivati nacionalno, što šire i na sve sudionike u lancu opskrbe hranom, a treba obuhvatiti i subjekte izvan država članica;

2. Propisuje osnovne vrste NTP, u kojima niti jedna strana nema pravo drugu stranu oštetiti npr. prebacivanjem svojih troškova drugoj, tražeći veće pogodnosti izvan dogovorenog, jednostrano neregularno mijenjanje ugovornog odnosa te nepošteno raskidanje ugovora ili prijetnja istim;
3. Prilagodba sustava nacionalnim specifičnostima i potrebama. Neke članice odlučuju o NTP od slučaja do slučaja, neke imaju stroge uniformne propise;
4. Povjerljivost pritužbi – nacionalno zakonodavstvo mora nuditi oštećenima mogućnost prijave NTP koji ne ugrožava njihovu poziciju na tržištu i odnos s drugim subjektima na tržištu, kako bi se izbjegao „faktor straha“. Neke članice to rade putem anonimnih prijava, a neke putem kolektivnih tužbi gdje je tužiteljjev identitet zaštićen, čime se snaga tužitelje bitno povećava pred subjektima velike ekonomske sile. Osim toga, zakonodavstvo bi trebalo regulatoru zakona o NTP omogućiti istrage na vlastitu inicijativu;
5. Mjere protiv NTP moraju služiti kao korektiv ponašanja, a ne samo kao *post festum* namirivanje štete. Kao takve, moraju odvrćati potencijalne kršitelje od takvih praksi.

Iako je Europska komisija stala da nije potrebna regulacija na razini EU za problem NTP, Europski parlament je u dva navrata tražio od Komisije da se uvede takva regulativa. 2012. Europski parlament objavio je *Rezoluciju o neuravnoteženosti u lancu opskrbe hranom*, gdje se traži od Europske komisije da uvede EU regulativu koja bi štitila poljoprivrednike i poljoprivredne investicije od NTP. U lipnju 2016. Europski parlament objavio je *Rezoluciju o nepoštenim trgovačkim praksama u lancu opskrbe hranom* gdje ponavlja zahtjeve iz prijašnje rezolucije, ali i traži da članice na nacionalnoj razini osnuju ili opunomoće regulatorna tijela za borbu protiv NTP.

Kako je se 2017. objelodanila afera s neregularnim poslovanjem koncerna Agrokor, prvenstveno kroz njegovu najveću tvrtku Konzum, koja je daleko najveći maloprodajni lanac u Hrvatskoj, a time i najveći otkupljivač lokalnih proizvoda, na svjetlo su izašle mnoge NTP koje je provodila ta tvrtka i time bitno narušila poslovanje velikog broja dobavljača u Hrvatskoj, ali i susjednim zemljama. Velika ekonomska sila Konzuma postala je jasna u trenutku kad je dio dobavljača se pokazao spremnim oprostiti dio dugovanja koje Konzum ima prema njima, kako bi se osiguralo Konzumovo daljnje poslovanje. Konzum, koji je dugo imao monopol na hrvatskom tržištu, a i koji i danas, dolaskom lanaca Lidl, Spar, itd. na tržište i dalje posjeduje najveći tržišni udio, svojom tržišnom silom do sad je mogao koristiti NTP, bez straha od bojkota ili druge odmazde od strane dobavljača.

Osim Konzuma i drugi veliki subjekti koristili su NTP, među kojima su najčešće: kašnjenje u plaćanju, jednostrana promjena ugovorenih uvjeta, skriveni troškovi i uvjeti, npr. naplata odlaganja otpada od neprodanih proizvoda, rušenje cijena (dumping) tj. prodaja sa manju cijenu od one koja je plaćena dobavljaču, nemogućnost povrata predane ili neprodane robe, itd.

U hrvatskom zakonodavstvu od takvih praksi do sad štitilo se samo trgovce međusobno kroz Zakon o trgovini, a Zakonom o zabrani nepoštenih trgovačkih praksi po prvi puta se pokriva cijeli lanac opskrbe: primarne proizvođače, prerađivače, opskrbljivače i trgovce.

Analiza prijedloga

Uzimajući u obzir nedostatak sličnog propisa u Hrvatskoj do sad i činjenicu da rad na sprječavanju NTP u Hrvatskoj tek istinski počinje, stav je Zelene akcije da je trenutni prijedlog ovog propisa velik i dobar korak u pravom smjeru. Kao takav, Zakon je ugradio velik dio prijedloga EK i EP za bolju regulaciju te dobre prakse iz drugi država članica EU. Prijedlog Zakona daje dojam da se pri pisanju prijedloga zakonodavac dobro upoznao s trenutnim stanjem na tržištu te da su NTP u Hrvatskoj dobro istražene. No, nisu svi aspekti preporuka EK i EP te dobre prakse drugih članice usvojene, što smatramo da je ipak propust te da ne postoji prepreka da se one već u ovoj fazi ugrade u Zakon te se nadamo da će biti ugrađene u Prijedlog Zakona koji će doraden ići u drugo čitanje saborske procedure.

U uvodnom objašnjenju Zakona navodi se da je njegov cilj spriječiti NTP, čime se on obvezuje na preventivnu ulogu, a ne samo sankcijsku, što je u skladu s preporukama Europske komisije i Europskog parlamenta.

Provedbeno tijelo, tj. opći regulator Zakona u ovom slučaju postaje Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (Agencija), kao opće regulator tržišnih odnosa u Hrvatskoj. Ovo je praksa koja je relativno standardna na EU razini gdje su u principu regulatori ili natječajna tijela ili autonomna inspekcijska tijela, kao što je to slučaj npr. u Velikoj Britaniji. Ovdje je bitno isto istaknuti da za razliku od sličnih tijela, kao što je HAKOM, Agencija nije regulator tijela u općem smislu jer nije opunomoćena mijenjati regulativu pod kojom radi, što druge tržišne agencije koje su odgovorne za svoje specifične pozicije, poput HAKOM-a, jesu. No, Agencija za razliku od njih pokriva cijelo tržište te je slobodna provoditi regulaciju NTP u lancu opskrbe hranom u najširem mogućem smislu.

Agencija djeluje samostalno i neovisno te istražuje NTP i prima pritužbe s terena. Ono što nije usvojeno od preporuka EK i EP jest da nije uveden sustav anonimnih prijava i zaštite identiteta tužitelja, čime se ne izbjegava efekt „faktora straha“ i ne rješava jedan od ključnih problema NTP na našem tržištu. Prekršaji Zakona se ne tretiraju upravno-pravno kao prekršajni postupci, već kao prekršaji *sui generis*, što znači da ne idu u prekršajne postupke na Prekršajni sud, već ih Agencija rješava svojim postupcima i sama presuđuje je li došlo do povrede Zakona ili ne te koja je svota kazne. Time se izbjegava često duge i skupe procese prekršajnih tužbi (rok Agencije je 30 dana za privremenu presudu, a 60 dana za konačnu) koje su se do sada provodile vezano uz NTP. Time što Agencija internalizira te procese, nejasno je zbog čega nije u mogućnosti štititi identitet tužitelja.

Nadalje, Zakon propisuje veće maksimalne kazne nego što su propisne Prekršajnim zakonom. Radi se o maksimalnoj kazni od 3,5 milijuna kuna za pravnu osobu i 1,5 milijuna kuna za privatnu osobu, što je kud i kamo veće od maksimalnih milijun kuna koja propisuje Prekršajni zakon. Uređenjem da se ovim Zakonom prekršaji smatraju prekršajima *sui generis* daje se Agenciji veće ovlasti kažnjavanja počiniteljima prekršaja putem NTP. No, bitno je istaknuti komentar koji je došao od strane Udruge hrvatskih povrćara na Prijedlog Zakona te koji je upućen Saborskom odboru za poljoprivredu, a to je da bez definiranja minimalnih kazni za pojedini prekršaj, ne može se osigurati da kazne budu promjerene.

Naime, prema Zakonu Agencija bi procjenjivala moguće štete prouzročene NTP izradom pravnih i ekonomskih analiza. Osim toga, Zakon u sebi sadrži popis NTP koje uređuje, tj. praksi koje se smatraju nepoštenima kao takve. Prema tom popisu i procjeni ili

analizi Agencije, ona će određivati kaznu, no bez propisanog minimuma težina velikih kazni kojima se zakonodavac hvali gubi vrijednost ako njihova minimalna razina može doseći i vrlo male cifre. Time zakonsko rješenje u ovom Prijedlogu postaje hibrid između dvije standardne EU prakse, a to su propisivanje fiksnih standarda kažnjavanja pri korištenju NTP i procjena od slučaja do slučaja, no koristi se najveća manjkavost drugog standarda, a to je nesigurnost standardiziranja prakse i garantiranja ishoda procesa, time što ovise o individualnoj procjeni slučaja. Mogućnost da se velike kazne koriste kao mehanizam sprječavanja NTP time bitno pada.

Jedan od bitnih poteza ovog Zakona bit će rok za usklađivanje trenutno važećih ugovora između subjekata u lancu opskrbe hranom. Time će se pokušati osuvremeniti sve postojeće odnose. No, opasnost je od toga da se nepravovremenim usklađivanjem neki ugovorni odnosi razvrgnu, u korist jednog od subjekata odnosa, čime može npr. izostati plaćanje. Bitno je ovakve probleme razriješiti prije svega, a i upitno je iz prijedloga kako će Agencija reagirati prema neusklađenim ugovorima te koje kapacitete ima spremne baviti se tim problemom na potencijalno velikoj razini.

Jedan pozitivan aspekt Zakona je da olakšava proizvođačima, specifično primarnima, kao što su poljoprivrednici, situaciju u slučaju nemogućnosti dostave ugovorene količine ili kvalitete robe zbog više sile, kao što su suše, poplave, tuče. Velik broj poljoprivrednika se žalio na velike ugovorne kazne za neispunjenje obaveze nakon što su im robu uništili teški vremenski uvjeti na koje nemaju utjecaj.

Same odluke vezano uz ovaj Zakon u Agenciji donosi Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja. Iako je za radnike Agencije propisano da ne mogu biti „članovi uprava ili nadzornih odbora te upravnih vijeća fizičkih ili pravnih osoba u lancu opskrbe hranom, ili biti u članstvima bilo kojih drugih oblika interesnog udruživanja, koja bi mogla dovesti u sumnju njihovu nepristranost u vođenju postupaka koji su u nadležnosti Agencije“, to isto pravilo nije prošireno i na tri člana Vijeća, čime se po nama otvara mogućnost za sukob interesa u Vijeću pri odlučivanju u slučajevima NTP.

Na kraju, Zelena akcija, koje se aktivno kroz svoj pravni tim dugi niz godina bavi raznim, ne samo okolišnim, aspektima zakonodavstva u Hrvatskoj upozorava da često problem u zakonodavstvu nisu nužno sami zakoni, koji mogu biti i dobro napisani te propisivati primjerene mjere, već problemi nastanu u provedbi, tj. nedostatku provedbe. Smatramo da je bitno da ovaj Zakon ne ostane mrtvo slovo na papiru gdje na kraju neće biti sankcioniranih ili će se određivati samo vrlo male, „simbolične“ kazne kršiteljima, a pogotovo opetovanim kršiteljima Zakona. Proizvodnja hrane je u Hrvatskoj vrlo bitna, a generalno malo razvijena grana i tome su zasigurno doprinijele NTP. Pokušajem da se reguliraju moguće je pokrenuti put razvoja ka samodostatnoj i lokalnoj proizvodnji te opskrbi hranom, što je trenutno jedan od najvećih strateških rizika Hrvatske s obzirom na gospodarsku situaciju, ali i sve osjetniji utjecaj klimatskih promjena diljem svijeta. Ako će ovaj zakon doprinijeti razvoju proizvodnje hrane lokalno, što svakako potičemo kako bi se smanjile emisije uvoza hrane koje proizvodimo, on mora biti suvremen i spreman na prilagodbu novim situacijama te učenjem iz dobrih praksi drugih zemalja, mora biti spreman slušati mišljenje onih koje treba štititi, što su primarno mali proizvođači, prerađivači i opskrbljivači te se mora kvalitetno provoditi u praksi.

Prijedlozi za poboljšanje

Zelena akcija od ožujka 2016. provodi međunarodni projekt „[Make Fruit Fair](#)“, koji vodi Oxfam Njemačka, a kojem je cilj boriti se protiv NTP u lancu opskrbe hranom, specifično tropskim voćem iz zemlja u razvoju, koje veliki lanci supermarketa svojom velikom ekonomskom silom redovito iskorištavaju, plaćaju male cifre, krše radnička prava radnicima na njihovim plantažama, itd. Unatoč tome, širi cilj projekta je borba protiv NTP općenito i stvaranje kvalitetnog zakonodavnog okvira, što na EU razini, što na nacionalnim razinama članica. Zbog toga su partneri u projektu organizacije koje su stručne za kvalitetnu regulaciju NTP i uspostavu „fair trade“ modela.

Zelena akcija kao provoditelj projekta u Hrvatskoj skupila je najbolje preporuke dobre prakse od partnera iz drugi zemalja, npr. kroz organizacije kao što su Traidcraft, Banana Link i Oxfam Njemačka te kroz vlastiti dugogodišnji rad na regulativnim okvirima u Hrvatskoj i EU.

Sljedeće su preporuke koju Zelena akcija i ostale organizacije iz „Make Fruit Fair“ daju za poboljšanje ovog propisa:

- Agencija kao opći regulator mora imati veću autonomiju u radu i istraživanju NTP te slobodu inicijative. Kao takva, njezine uloga bi trebala biti još više naglašena i kao inspeksijska, a ne samo regulativna. Kao tijelo koje je osnovao Sabor, Agencija nema potpunu autonomiju u radu, kao što npr. ima Agencija Velike Britanije. Dobra praksa kod takvih tijela jest da se njezin rad i kapaciteti financiraju dijelom ili u potpunosti iz prihoda stečenih izvršenjem novčanih kazni, kako bi se dodatno pojačala autonomija tijela neovisnošću o državnom proračunu.
- Mora postojati mehanizam anonimne prijave kršenja NTP te mogućnost zaštite identiteta tužitelja. Na taj način se rješava „faktor straha“. Osim toga, Agencija mora imati naglašeno pravo inicijative i samostalnosti u pokretanju istraga, što je standardna praksa npr. Pravobranitelja.
- Zakon mora uređivati način na koji se određuje visina novčane kazne prema popisu NTP te analizama i procjenama Agencije. Smatramo da je bitno odmaknuti se od modela procjene od slučaja do slučaja prema modelu uvođenja standardiziranih kazni za specifične prekršaje NTP. Osim toga, Zakon bi morao ugraditi mehanizam za rješavanje opetovanih kršitelja. Striktno definiranje kazni i njihovo ekspeditivno i učinkovito provođenje snažno utječe na mogućnost ovog zakonodavnog okvira da djeluje preventivno na tržištu, a ne kao *post festum* reakcija.
- U skladu s preporukama Hrvatske udruge povrćara također predlažemo da se rok za isplatu poljoprivrednog ili prehrambenog proizvoda snizi na barem 30 dana. U protivnom ukoliko se u propisanom roku od 60 dana novac ne isplati te dostavljač

može tražiti povrat robe, taj robe već može biti pokvarena jer se radi o kvarljivoj robi i proizvodima.

- Predlažemo da se revizija Zakona ne očekuje tek nakon dvije godine provedbe, već nakon jedne godine te da postane dio regularne prakse da se njegove definicije i popis NTP redovito osvježava kako se uočavaju nova štetne prakse, što na domaćem tržištu, što međunarodno i u drugim državama.
- Zakon kako ja napisan trenutno se najviše prilagođava situaciji na nacionalnom tržištu, tj. između nacionalnih subjekata. No, ne uzima u obzir specifičnosti situacija sa međunarodnim i inozemnim subjektima, tj. konkretno međunarodnim lancima supermarketa. Naše je mišljenje je da bi lanac koji posluje na području Republike Hrvatske trebao podjednako biti podložan ovom Zakonu kao i lokalni subjekt jer kao pravna osoba postoji u našem sustavu. Često uočena NTP za međunarodne lance, ali i neke domaće, su loši uvjeti otkupa iz zemalja u razvoju gdje domaće zakonodavstvo proizvođačima i dobavljačima ne nudi dovoljnu zaštitu. Smatramo da bi subjekti koji posluju u Hrvatskoj trebali biti odgovorni ne provoditi NTP i prema subjektima izvan Hrvatske koji su također dio lanca opskrbe hranom. Ovo je također stav ostalih sudionika međunarodnog projekta „Make Fruit Fair“.