UDK 346.548 ; 663/664]:658.562.4

*Dr Emilia Mišćenić, Dr. Iur. (Graz), LL.M. (Saarbrücken)**

*Ivana Mrak, Mag. Iur.***

ZAŠTITA POTROŠAČA OD PROIZVODA DVOJNE KVALITETE

U današnje vrijeme se u procesima proizvodnje i označavanja proizvoda općenito, a posebice prehrambenih proizvoda značajna pozornost posvećuje poticanju potrošača na tzv. „zdravi izbor" odnosno izbor onih proizvoda koji povoljno utječu na zdravlje i sigurnost potrošača. Kao glavno sredstvo za postizanje i ostvarivanje tog izvora služe ispravne i točne informacije o proizvodima. Označavanje proizvoda na razini Unije ima dugu tradiciju i seže sve do prvih slučajeva o zaštiti interesa potrošača, u kojima se je Sud EU bavio upravo označavanjem proizvoda i povredama temeljne gospodarske slobode kretanja robe. U čuvenim predmetima Cassis de Dijon ili Brasserie du Pêcheur, Sud EU se susreće sa preprekama koje ostvarenju unutarnjeg tržišta stvaraju njemački propisi o proizvodnji i sastavu alkoholnih pića, a kojima se navodno štite interesi potrošača. Tako tijekom dugog niza godina, EU zakonodavac usvaja preko 80 pravnih akata kako obvezujuće, tako i neobvezujuće pravne snage, kojima se uređuje označavanje proizvoda. Unatoč tome, i danas svjedočimo slučajevima diskriminacije EU potrošača, proizvodnjom i stavljanjem na tržište proizvoda dvojne kvalitete, posebice prehrambenih proizvoda. Brojne studije provedene u državama članicama dokazale su ponudu proizvoda lošije kvalitete na tržištima centralnih i istočnih država članica EU, što je značajno narušilo povjerenje potrošača ne samo u trgovce, već i sustav uređenja ovog pitanja na razini Unije. Autorice se stoga u radu posvećuju pitanju dvojne kvalitete proizvoda (posebice prehrambenih) na hrvatskoj, ali i razini drugih država članica Unije, te ukazuju na mjere koje Europska unija poduzima kako bi povratila narušeno povjerenje potrošača.

* Autorica je izvanredna profesorica na Katedri za međunarodno i europsko privatno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, *emiscenic@pravri.hr*.

** Autorica je pod mentorskim voditeljstvom izv. prof. dr. sc. Emilie Mišćenić izradila i obranila završni diplomski rad na integriranom diplomskom sveučilišnom studiju Pravnog fakulteta u Rijeci, *imrak@pravri.hr*.

Ključne reči: *Dvojna kvaliteta proizvoda. – Unutarnje tržište. – Zaštita potrošača. – Zakon o informiranju potrošača o hrani. – Zakon o hrani. – Uredba (EZ) br. 178/2002. – Uredba (EZ) br. 1169/2011. – Direktiva 2005/29/EZ.*

1. UVOD

Pitanje sigurnosti i kvalitete proizvoda, a posebice prehrambenih proizvoda, jest izuzetno osjetljivo i napose važno pitanje. Svakodnevno konzumiranje hrane, kojim se zadovoljavaju egzistencijalne životne potrebe, ključno je za zdravlje i dobrobit potrošača. Upravo iz tog razloga, čl. 169 UFEU-a obvezuje Uniju na doprinos zaštiti zdravlja i sigurnosti te informiranju potrošača u svrhu postizanja visoke razine zaštite potrošača i ostvarenja njihovih temeljnih prava.[1] Tako je u pogledu jamstva sigurnosti prehrambenih proizvoda za potrošače, ključno osigurati nadzor nad njihovom zdravstvenom ispravnosti u svim stadijima proizvodnje i distribucije. Dotle u odnosu na informiranje potrošača, ključnu ulogu igra označavanje prehrambenih proizvoda putem etiketa i ambalaža. Na taj način, potrošačima se omogućava da ostvare tzv. *informirani odabir* prilikom kojeg će na jasan i razumljiv način biti obaviješteni o svim bitnim informacijama vezanima uz sastav, trajanje, podrijetlo i nutritivnu vrijednost prehrambenoga proizvoda. Označavanje hrane ima dugu tradiciju na razini Unije i seže sve do prvih slučajeva o zaštiti interesa potrošača, u kojima se je Sud EU bavio upravo označavanjem proizvoda i povredama temeljne gospodarske slobode kretanja robe.[2] U primjere takvih slučajeva ubrajamo čuveni predmet „*Cassis de Dijon*" u kojem njemačke vlasti odbijaju izdati dozvolu za uvoz likera podrijetlom iz Francuske, budući da isti nije u skladu s njemačkim propisima koji uređuju minimalni sadržaj alkohola kojeg takav proizvod mora sadržavati.[3] Kao i u slučaju *Brasserie du Pêcheur*, njemačke

1 Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), *SL EU* C 202/49 od 7. lipnja 2016.

2 E. Mišćenić, *Discrimination of EU Consumers Regarding Food Processing and Labeling*, 2018, *https://bib.irb.hr/datoteka/932772.Miscenic_Emilia_-_Two_Production_Line_Cases.pdf*, 1. listopada 2018.

3 Presuda od 20. veljače 1979, C-120/78, *Rewe-Zentral v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,* EU:C:1979:42.

vlasti svoja postupanja brane zaštitom interesa potrošača.[4] Od tada pa sve do danas, EU zakonodavac vrlo aktivno radi na uređenju označavanja proizvoda općenito, te usvaja preko 80 pravnih akata kako obvezujuće, tako i neobvezujuće pravne snage.[5] Primjerice, Uredba (EU) br. 1169/2011 o informiranju potrošača o hrani, štiti potrošače utvrđivanjem obveznih informacija o hrani i nutritivnoj odnosno hranjivoj vrijednosti, kao i o sastavu i o zemlji podrijetla.[6] S druge strane Uredba (EZ) br. 1829/2003 o genetski modificiranoj hrani uređuje obvezne informacije, koje moraju sadržavati prehrambeni proizvodi koji sadrže genetski modificirane organizme odnosno GMO.[7] No, ovaj vid uređenja pružanja informacija o hrani vodi ka pitanju dosega jamstva prava na informaciju odnosno dvojbi o tome da li bi informiranje trebalo ujedno obuhvatiti i osnovne informacije o postupku i metodama proizvodnje proizvoda. Pojedini autori tako ističu nedostatke uređenja na razini Unije usporedivo sa uređenjem na razini US ili nekim izvorima međunarodne trgovine, koji razlikuju tzv. karakteristike procesa proizvodnje i samih proizvoda.[8] Naime, čini se kako su upravo ovi nedostaci sveobuhvatnog uređenja na razini Unije doprinijeli čitavom nizu slučajeva proizvodnje proizvoda dvojake ili dvojne kvalitete. Riječ

4 Presuda od 5. ožujka 1996. u spojenim predmetima C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA v Bundesrepublik Deutschland and The Queen / Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others,* EU:C:1996:79. Vidi i presuda od 12. ožujka 1987, *Commission v Germany*, EU:C:1987:126.

5 J. Davies, *The European Consumer Citizen in Law and Policy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011, 138, koji upućuje na EU propise o označavanju prehrambenih i neprehrambenih proizvoda.

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

7 Uredba (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje, *SL EU* L 268, 18.10.2003, 1–23.

8 Vidi L. Miller, „Ethical Consumption and the Internal Market", u: D. Leczykiewicz, S. Weatherill (ur.), *The Images of the Consumer in EU Law: Legislation, Free Movement and Competition Law*, Hart Publishing, 2016, koji na strani 293. razlikuje tzv. '*process preferences*' od '*product preferences*'.

je o proizvodima lošije kvalitete, posebice prehrambenima, koji se stavljaju na tržište država članica središnje i istočne Europe, tako diskriminirajući potrošače iz tih zemalja kao građana Unije. Brojne studije provedene u državama članicama dokazale su ponudu proizvoda lošije kvalitete na tržištima centralnih i istočnih država članica EU,[9] što je značajno narušilo povjerenje potrošača ne samo u trgovce, već i sustav uređenja ovog pitanja na razini Unije. Autorice se stoga u radu posvećuju pitanju dvojne kvalitete proizvoda (posebice prehrambenih) na hrvatskoj, ali i razini drugih država članica Unije, te ukazuju na mjere koje Unija poduzima kako bi povratila narušeno povjerenje potrošača.

2. UREĐENJE ZAŠTITE POTROŠAČA I SIGURNOSTI PROIZVODA U RH

2.1. Općenito

Temelje razvoju zaštite potrošača u RH, kao zasebnoj grani prava udara potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između RH i EZ, te njihovih država članica (SSP) 29. listopada 2001. godine, kada počinje proces usklađivanja sa pravnom stečevinom Unije.[10] U skladu s općom obvezom usklađivanja prava, sadržanom u harmonizacijskoj klauzuli članka 69 SSP-a, te posebnijom odredbom o usklađivanju u području zaštite potrošača iz čl. 74 SSP-a, RH započinje sa aktivnom zakonodavnom djelatnosti u ovom području.[11] Rezultat je usvajanje prvog Zakona o zaštiti potrošača[12] (ZZP) 10. lipnja 2003, da bi kasnije pojedine direktive EU-a o zaštiti potrošača bile preuzete i Zakon o obveznim odnosima (ZOO) iz 2005. godine.[13] Nakon toga slijede dva kasnija ZZP-a u 2007. i trenutno važeći u 2014. godini,[14] ali i čitav spektar

9 O tome opsežnije *infra* pod naslovom br. 3.

10 Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *NN MU* br. 14/01, 15/01, 14/02, 1/05, 7/05, 9/05 i 11/06.

11 Opsežnije o tome E. Mišćenić, „Usklađivanje prava zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj", *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, vol. IV. br. 1, 2013, 146.

12 Zakon o zaštiti potrošača, *NN* br. 96/03.

13 Zakon o obveznim odnosima, *NN* br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18.

14 Zakon o zaštiti potrošača, *NN* br. 79/07, 125/07, 79/09, 89/09, 133/09, 78/12 i 56/13, ukinut i zamijenjen današnjim Zakonom o zaštiti potrošača, *NN* br. 41/14 i 110/15.

pojedinačnih posebnijih propisa o zaštiti potrošača.[15] Danas ovu granu prava na razini RH karakterizira značajna prenormiranost i pravna fragmentiranost, koje potkopavaju uspješnu provedbu zaštite prava potrošača.[16] U odnosu na uređenje sigurnosti proizvoda ona se tako odražava na brojnim propisima kojima se uređuje sigurnost proizvoda, kao što su to Zakon o općoj sigurnosti proizvoda,[17] Zakon o predmetima opće uporabe,[18] Zakon o hrani,[19] Zakon o informiranju potrošača o hrani[20] te mnogi drugi. Istovremeno su relevantni i propisi i odredbe o zaštiti potrošača općenito sadržane i uređene raštrkano u ZZP-u, ZOO-u i drugim propisima. Primjerice, u okviru ZOO-a nalaze se odredbe preuzete iz Direktive 1999/34/EZ o odgovornosti proizvođača za neispravne proizvode.[21] Tako čl. 1074 ZOO-a, definira „proizvod" kao bilo koju pokretnu stvar, pa i u slučaju kada je ugrađena u neku drugu pokretnu stvar ili nepokretnu stvar. No, osim unutar ZOO-a, definiciju „proizvoda" pronalazimo i u ZZP-u, kao temeljnom propisu o zaštiti potrošača. Isti ju u čl. 5 toč. 20 uređuje na drukčiji način, propisujući kako je „proizvod" svaka roba i usluga, uključujući nekretnine, prava i obveze. Nadalje, Zakon o općoj sigurnosti proizvoda (ZOSP), kao posebni zakon nadležan za stavljanje sigurnih proizvoda na tržište, „proizvod" u čl. 4 definira kao bilo koji proizvod, u smislu odredaba ovog Zakona, uključujući i proizvod u okviru pružanja usluga, a koji je namijenjen potrošačima, odnosno kojeg bi potrošači u razumno predvidljivim uvjetima mogli upotrijebiti, čak i ako im nije namijenjen, te koji je isporučen ili dostupan, uz plaćanje ili besplatno, u okviru neke trgovačke djelatnosti, bez obzira na to je li nov, rabljen ili prerađen. Dotle u odnosu na definiciju „prehrambenog proizvoda", treba naglasiti kako je ista sadržana u Zakonu o hrani. Ovaj Zakon u čl. 2 upućuje

15 O tome više kod E. Mišćenić, „Croatian Consumer Protection Law: From Legal Approximation to Legal Fragmentation", *Studia Iuridica Toruniensia*, vol. 21 i 22, 2018. (u postupku objave).

16 Više o tome T. Josipović, „Enforcement Activity in Consumer Protection Regulation in Croatia", *Journal of Consumer Policy*, br. 36, 2013, 287.

17 Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, *NN* br. 30/09, 139/10 i 14/14.

18 Zakon o predmetima opće uporabe, *NN* br. 39/13 i 47/14.

19 Zakon o hrani, *NN* br. 81/13, 14/14 i 30/15.

20 Zakon o informiranju potrošača o hrani, *NN* br. 56/13, 14/14 i 56/16.

21 Direktiva 1999/34/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 85/374/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica u vezi s odgovornošću za neispravne proizvode, *SL EU* 141/20, 10.5.1999.

na korelativnost pojmova sa onima iz Opće uredbe o zakonima o hrani, odnosno Uredbe (EZ) br. 178/2002,[22] čiji čl. 2 definira prehrambeni proizvod (hranu) kao svaku tvar ili proizvod, koji može biti prerađen, djelomično prerađen ili neprerađen, a namijenjen je prehrani ljudi ili se razumno može očekivati da će ga ljudi konzumirati. Odnosi ovih mnogobrojnih propisa, kao i njihovu međusobnu hijerarhiju uređuje čl. 4 ZZP-a, prema kojem se na obveznopravne odnose između potrošača i trgovca, primjenjuju odredbe ZOO-a, ukoliko ZZP-om ili nekim drugim posebnim zakonom nije drugačije uređeno. Dotle se u odnosu na brojne posebnije propise kojima se štite potrošači, prednost u primjeni daje potonjima, ukoliko su odredbe ZPP-a u suprotnosti sa odredbama tih zakona, a koji su usklađeni sa *acquis*-om.

2.2. Sigurnost prehrambenih proizvoda

Značenje sigurnosti prehrambenih proizvoda, teorija tumači široko, podrazumijevajući pod istom svaku odsutnost rizika povezanih s konzumacijom hrane.[23] Tako je u odnosu na sigurnost hrane početkom 2000-tih na razini Unije provedena temeljita reforma politike sigurnosti hrane.[24] Usvojena je Opća uredba o zakonima o hrani odnosno Uredba (EZ) br. 178/2002, kojom se je značajno doprinijelo slobodi kretanja prehrambenih proizvoda, uz preduvjet njihove zdravstvene ispravnosti. Od trenutka pristupanja Uniji,[25] ova se uredba izravno primjenjuje u RH i pokriva sva pitanja vezana uz sigurnost prehrambenih proizvoda, počevši od uzgoja, preko prerade i skladištenja, te transporta i stavljanja hrane na tržište, pa sve do opskrbe krajnjeg potrošača.[26]

22 Uredba (EZ) br. 178/2002 Europskog Parlamenta i Vijeća o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanje Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanje postupaka u područjima sigurnosti hrane, *SL* 31/1, 28.1.2002.

23 Tako K. G. Grunert, „Food quality and safety: consumer perception and demand", *European review of agricultural economics*, 32(3), 2005, 381.

24 Vidi M. Proso, L. Sokanović, „Građanskopravni i kaznenopravni aspekti zakonodavstva o označavanju hrane (hrvatska i europska perspektiva)", *Usklađivanje zakonodavstva s ACQUIS-em*, vol. 12, br. 1, 2015, 18.

25 Ugovor između država članica Europske unije i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, *SL* L 112 od 24. travnja 2012; Zakon o potvrđivanju Ugovora između država članica Europske unije i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji, *NN MU* br. 2/12 i 9/13 (ispravak).

26 Recital 12. Uredbe (EZ) br. 178/2002.

Naime, Uredba ima za cilj uspostavu općih pravila vezano uz trgovinu hranom, te usvajanje mjera u svrhu sprječavanja stavljanja zdravstveno neispravne hrane na tržište.[27] Stoga je od izuzetne važnosti, da subjekti koji posluju s hranom, osiguraju sustav sljedivosti, prema kojem se može pratiti sve stadije proizvodnje hrane (od proizvodnje do distribucije). Nadređeni je cilj, pravovremeno i učinkovito informiranje potrošača o štetnosti za zdravlje određenih prehrambenih proizvoda.[28] Svrha propisa o hrani, jest tako zaštititi interese potrošača i pružiti im informacije, na temelju kojih će biti u mogućnosti donijeti informiranu odluku vezano uz hranu koju konzumiraju. Time se ujedno doprinosi i sprječavanju prijevara ili zavaravajućih postupaka, zatim, patvorenja hrane i općenito postupka, koji potrošača mogu dovesti u zabludu.[29] Opća uredba također određuje i uvjete za utvrđivanje je li neka hrana sigurna. Člankom 14 st. 1 propisuje, kako nije dozvoljeno nesigurnu hranu stavljati na tržište. Nesigurnom će se hranom smatrati ona hrana koja je štetna za zdravlje i neprikladna za prehranu ljudi.[30] Povrh toga, Opća uredba pobliže uređuje i pitanja prezentacije hrane. Tako je zabranjeno potrošača dovoditi u zabludu putem označivanja, oglašavanja i prezentacije hrane, odnosno, zabranjeno je njezin oblik, pakiranje, izgled, zatim način na koji je dizajnirana, okruženje u kojem je izložena, te informacije koje su u njoj dostupne, putem bilo kojeg medija koristiti u svrhu nepoštene poslovne prakse, koja za cilj ima potrošača dovesti u zabludu.[31] Što se tiče obveza subjekata koji posluju s hranom, Opća uredba od njih zahtijeva osiguranje i provjeru da prehrambeni proizvod ispunjava sve zahtjeve utvrđene propisima o hrani, odnosno da ne predstavlja rizik i da nije štetan za zdravlje potrošača.[32] Međutim, ukoliko takav subjekt sumnja u ispunjavanje zahtjeva sigurnosti hrane, dužan je pokrenuti postupak povlačenja hrane s tržišta, obavijestiti nadležna tijela, te informirati potrošače o razlozima povlačenja i eventualnom povratu hrane od potrošača, ukoliko je ista već

27 Tako N. Knežević, J. Đugun, J. Frece, „Sigurnost hrane u Hrvatskoj – pozadina i izazovi", *Meso*, vol. XV, br. 3, 2013, str. 193.

28 Tako M. Proso, L. Sokanović, 21.

29 Čl. 8 Uredbe (EZ) br. 178/2002. O tome detaljnije *infra* pod naslovom 2.4.

30 Čl. 14 st. 2 Uredbe (EZ) br. 178/2002.

31 Čl. 16 Uredbe (EZ) br. 178/2002.

32 Čl. 17 st. 1 Uredbe (EZ) br. 178/2002.

dospjela u ruke potrošača.[33] U svrhu provedbe Opće uredbe na razini RH usvojen je Zakon o hrani (ZH), koji na nacionalnoj razini utvrđuje nadležna tijela i njihove zadaće, potom, obveze subjekata u poslovanju s hranom, kao i službene kontrole, upravne mjere i prekršajne odredbe.[34] Opća uredba ujedno predstavlja i temelj za sustav brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje (RASFF),[35] koji ima za cilj potrošače pravodobno obavijestiti o riziku, koji određeni prehrambeni proizvodi mogu imati na njihovo zdravlje. Svrha takvog sustava jest uspostava međusobne suradnje između država članica s ciljem brze i učinkovite razmjene informacija glede nesigurne hrane na tržištu Unije.

2.3. Pravo potrošača na pristup informacijama

Po uzoru na Rezoluciju o politici zaštite i informiranja potrošača iz 1975,[36] kao i čl. 169 st. 1 UFEU-a, članak 1 ZZP-a, između ostalog jamči i temeljno pravo potrošača na informiranje i izobrazbu. U pogledu sigurnosti i kvalitete prehrambenih proizvoda, odredbe koje potrošačima jamče pravo na dostupnost informacija, sadržane su u već spomenutoj Uredbi (EU) br. 1169/2011. Informacijama o hrani smatraju se sve informacije koje se odnose na hranu, a dostupne su krajnjem potrošaču putem etiketa, drugog popratnog materijala ili na bilo koji drugi način, uključujući sredstva moderne tehnologije ili verbalne komunikacije.[37] Svrha ove Uredbe jest omogućiti potrošačima da prilikom odabira hrane, na jasan i razumljiv način budu obaviješteni o svim obveznim informacijama vezanim uz konkretan prehrambeni proizvod. Također, kako bi potrošači bili upoznati sa time što unose u svoj organizam, potrebno je da se na etiketi navede lista svih sastojaka

33 Čl. 19 Uredbe (EZ) br. 178/2002.

34 Čl. 1 ZH-a. U RH, tijela nadležna za provedbu ZH-a i Opće uredbe su Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo zdravstva.

35 Isti je sustav podrobnije uređen Isti je sustav podrobnije uređen Pravilnikom o sustavu brzog uzbunjivanja za hranu i hranu za životinje, *NN* br. 155/13. Više o sustavu na službenim stranicama Hrvatske agencije za hranu: *https://www.hah.hr/arhiva/rasff.php,* 1. listopada 2018.

36 Rezolucija Vijeća od 14. travnja 1975. o preliminarnom programu Europske ekonomske zajednice za politiku zaštite i informiranja potrošača, *SL* C 92, 25.4.1975.

37 Čl. 2 st. 2 sl. a. Uredbe (EU) br. 1169/2011.

prisutnih u prehrambenom proizvodu.[38] Cilj ove Uredbe je subjektima u poslovanju s hranom zabraniti korištenje informacija kojima bi se potrošače moglo dovesti u zabludu, a posebno glede karakteristika, učinaka ili svojstava hrane.[39] Jednako kao i u slučaju Opće uredbe, dovođenje potrošača u zabludu zabranjeno je i prilikom prezentiranja i oglašavanja hrane. Označivanje hrane putem podataka ili simbola na etiketama ili na ambalaži prehrambenih proizvoda, igra ključnu ulogu u ostvarivanju visokog stupnja zaštite potrošača. Stoga, ova Uredba utvrđuje odgovornost subjekata u poslovanju hranom i obvezne informacije o hrani, kao i način na koji iste potrošaču moraju biti prezentirane. Prije svega, subjekti u poslovanju hranom, moraju na pošten način izvršavati svoju dužnost informiranja potrošača, što znači da informacije o hrani ne smiju biti obmanjujuće, već naprotiv, trebaju biti točne, jasne i lako razumljive.[40] Time se doprinosi ostvarenju čuvenog zahtjeva transparentnosti, koje pravo zaštite kao i praksa Suda EU danas uzdižu na razinu posebnog načela u pravu Unije.[41] Što se tiče odgovornosti subjekta u poslovanju hranom, odgovornost je na onom subjektu pod čijim se imenom hrana stavlja na tržište, odnosno na uvozniku, ukoliko se radi o subjektu koji nema sjedište u EU.[42] Njegova glavna obveza sastoji se u tome da prilikom obavljanja djelatnosti svojeg poslovanja, mora pod vlastitim nadzorom osigurati sukladnost sa zahtjevima iz propisa o informacijama o hrani, te naknadno povjeriti jesu li ti zahtjevi ispunjeni.[43] Uredba sadrži popis svih obveznih informacija o hrani koje potrošaču moraju biti dostupne. Dakle, subjekt u poslovanju hranom mora označiti naziv hrane, popis sastojaka hrane, sastojke korištene u procesu proizvodnje koje kod potrošača mogu izazvati alergije ili netolerancije, količinu sastojaka, neto količinu hrane, rok trajanja hrane, posebne uvjete čuvanja i upotrebe hrane, zatim

38 Tako G. Langosch, „Approaches to the Different Levels of Consumer Protection in European Contract Law, Focusing on Food Safety Regulations", *Europeanisation of Private Law*, Maastricht University, vol. IV, 2013, 104.

39 Recital 20. Uredbe (EU) br. 1169/2011.

40 Uredba (EU) br. 1169/2011, čl. 7.

41 M. B. M. Loos, „Double Dutch: On the role of the transparency requirement with regard to the language in which standard contract terms for B2C-contracts must be drafted", *EuCML*, br. 2, 2017.

42 Čl. 8 st. 1 Uredbe (EU) br. 1169/2011.

43 Čl. 8 st. 5 Uredbe (EU) br. 1169/2011.

naziv i adresu subjekta u poslovanju hranom, državu podrijetla hrane, upute za upotrebu odnosno pripremu te nutritivnu deklaraciju hrane.[44] Navedene informacije moraju biti čitko napisane na jeziku kojeg potrošač razumije i sadržane na vidljivom i lako uočljivom mjestu.

U svrhu provedbe Uredbe (EU) br. 1169/2011, koja se izravno primjenjuje na području cijele Unije, 2013. godine hrvatski zakonodavac usvaja Zakon o informiranju potrošača o hrani (ZIPH). Odredbe ovog Zakona zahtijevaju kako sva hrana u RH mora biti označena na hrvatskom jeziku, u skladu i na način kako je to propisano Uredbom, a tijela nadležna za provedbu ZIPH i Uredbe su Ministarstvo poljoprivrede i Ministarstvo zdravstva.[45] Za provedbu službenih kontrola, kojima se provjerava postupaju li subjekti u poslovanju hranom u skladu s propisima, ovlašteni su poljoprivredni, sanitarni, veterinarski i ribarski inspektori.[46] ZIPH tako zabranjuje sve oblici informiranja potrošača o hrani, koji nisu u skladu s ZIPH i Uredbom, a u slučaju nepravilnosti inspektori rješenjem nalažu otklanjanje i primjereni rok za njihovo otklanjanje. Ukoliko subjekt u poslovanju hranom ne otkloni ustanovljenu nesukladnost s propisima, primjenjuju se mjere privremenih zabrana ili zabrana stavljanja hrane na tržište. Naposljetku, ZIPH propisuje i prekršajne odredbe kojima se utvrđuju sankcije i novčane kazne za subjekte u poslovanju hranom, koji krše hrvatske propise o pravilnom informiranju potrošača o hrani.

2.4. Nepoštena poslovna praksa u pogledu sigurnosti proizvoda

Kao što je u prethodnom dijelu rada prikazano, ključne uredbe EU-a o sigurnosti proizvoda, uključivo prehrambenih proizvoda, naglasak stavljaju na zabranu nepoštene poslovne prakse u pogledu informiranja potrošača. Na razini Unije, ovu materiju danas uređuje Direktiva 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi.[47] Riječ je o direk-

44 Čl. 9 st. 1 Uredbe (EU) br. 1169/2011.

45 Čl. 4 st. 1 ZIPH.

46 Čl. 6 st. 1 ZIPH.

47 Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva, 97/7/EZ, 98/27/EZ, i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe

tivi maksimalne harmonizacije, koja nacionalnim zakonodavcima ne dopušta odstupanja prilikom preuzimanja njezinih odredaba u domaće pravo. Ona je također tzv. horizontalne naravi, što znači da se primjenjuje u svim potrošačkim (engl. *business-to-consumer,* B2C) ugovornim i izvanugovornim odnosima, bez obzira na predmet uređenja tih odnosa.[48] Posljedično su odredbe Direktive 2005/29/EZ relevantne i za zaštitu potrošača od nepoštene poslovne prakse subjekata u poslovanju hranom. Ista je Direktiva u hrvatskom pravu preuzeta istoimenom Glavom IV. Nepoštena poslovna praksa, koja člancima 30–38 ZZP-a uređuje kada se određena praksa smatra nepoštenom, te oblike kroz koje se ona može manifestirati.[49] Zakon zabranjuje svaku nepoštenu poslovnu praksu trgovca u odnosu na potrošača, a čl. 32 st. 1 ZZP-a propisuje da se nepoštenom smatra ona praksa trgovca u odnosu na potrošača koju on koristi prije, za vrijeme i nakon sklapanja pravnog posla i koja je suprotna zahtjevima profesionalne pažnje te ona koja, u pogledu nekog proizvoda, bitno utječe na ekonomsko ponašanje prosječnog potrošača kojemu je takva praksa namijenjena.[50] Od oblika u kojima se ista može manifestirati (zavaravajuća i agresivna poslovna praksa) za sigurnost proizvoda kao posebice relevantna se pokazuje zavaravajuća poslovna praksa definirana u čl. 33 st. 1 ZZP-a. Riječ je o praksi trgovca koja sadrži neistinite informacije, ili na neki drugi način uključujući njezino predstavljanje zavarava ili je vjerojatno da će zavarati prosječnog potrošača, navodeći ga na odluku o kupnji koju inače ne bi donio. Tako u odnosu na sastav proizvoda, smjernice Europske

(EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi), *SL* 149/22, 11.6.2005. Zavaravajuće oglašavanje je prethodno bilo uređeno Direktivom Vijeća 84/450/EEZ o usklađivanju pravnih i upravnih propisa država članica o zavaravajućem oglašavanju, *SL* 1984 L 250/17, izmijenjena Direktivom 97/55/EZ, *SL* 1997 L 290/18.

48 Odredbe Direktive 2005/29/EZ su također supsidijarne naravi, što proizlazi iz čl. 3 st. 4, prema kojem u slučaju proturječja između odredaba Direktive i drugih pravila Zajednice o specifičnim aspektima nepoštene poslovne prakse, potonja pravila imaju prednost u primjeni.

49 Opsežnije o tome M. Baretić, „Nove obveze trgovca prema novom Zakonu o zaštiti potrošača s posebnim osvrtom na nepoštenu poslovnu praksu", *Zbornik XLV. Susreta pravnika, HSUPG*, 2007.

50 Definicije daljnjih ključnih pojmova koje proizlaze iz određenja nepoštene poslovne prakse, kao što je pojam „poslovna praksa trgovca prema potrošaču", ili pojam „odluka o kupnji" nalaze se uređene u čl. 5 ZZP-a.

komisije o provedbi Direktive 2005/29/EZ iz 2016. godine utvrđuju kako oglašavanje proizvoda različitog sastava nije nepošteno samo po sebi.[51] Međutim, slučajevi u kojima trgovci oglašavaju proizvode „kao da" imaju jednaku kvalitetu i sastav kao određene robne marke koje se stavljaju na tržište u nekim drugim država članicama EU-a, razlog su za uzimanje u obzir primjene odredaba Direktive 2005/29/EZ.[52] Naime, ukoliko navodi trgovca prosječnog potrošača navode na pomisao, kako su takvi proizvodi jednake kvalitete i sastava, te ga slijedom toga potiču na kupnju istih proizvoda, u tom se slučaju djelovanje trgovca može smatrati zavaravajućom poslovnom praksom. Ovakva je praksa u hrvatskom pravnom sustavu, osim propisima o zaštiti potrošača ujedno i zaprijećena sa kaznom do dvije godine zatvora u čl. 255 Kaznenog zakona,[53] za trgovce koji u ponudi robe upućene širokom broju ljudi navode neistinite ili nepotpune podatke koji su bitni za sklapanje ugovora, te mogu razumnog potrošača dovesti u zabludu.

3. DVOJNA KVALITETA PROIZVODA I ZAŠTITA POTROŠAČA

3.1. Razvoj problematike na razini Unije

U posljednjih deset godina na razini Unije prepoznat je ozbiljan problem plasiranja na tržište država članica srednje i istočne Europe proizvoda lošije kvalitete od onih koji se nude na tržištima tzv. starih država članica EU-a odnosno zapadne Europe. Štoviše, osim u kvaliteti, prepoznato je i značajno odstupanje u pogledu cijene, koja je neovisno o nižem stupnju kvalitete istih proizvoda, na tržištima zemalja srednje i istočne Europe nerijetko viša. Tako je već 10. listopada 2009. godine, tadašnji predstavnik u Europskom parlamentu *Rareş-Lucian Niculescu,* uputio Europskoj komisiji pitanje o dvojnoj kvaliteti proizvoda, naglašavajući kako kvaliteta naizgled jednakih proizvoda u stvarnosti ovisi o

51 Radni dokument Službi Komisije Smjernice za provedbu/primjenu Direktive 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi priložen dokumentu Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Sveobuhvatan pristup poticanju prekogranične e-trgovine za europske građane i poduzeća, SWD/2016/0163 final, 61.

52 *Ibid.*

53 Kazneni zakon, *NN* br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15 i 101/17.

državi članici u kojoj su isti kupljeni.[54] Budući da ime određene robne marke potrošače asocira i na određenu razinu kvalitete, *Niculescu* ističe kako takva praksa trgovaca može predstavljati zavaravajuća nepoštenu poslovnu praksu, te kako trgovci koji snižavaju kvalitetu proizvoda u određenim državama članicama, također trebaju koristiti i drugu robnu marku, koja ukazuje na jasnu razliku između takvih proizvoda.[55] No čini se kako ovaj izuzetno značajan problem u tom trenutku nije zadobio dostatnu pozornost institucija EU-a. Naime, problematici se ozbiljnije pristupa tek u ožujku 2017. godine, kada je tema dvojne kvalitete proizvoda uvrštena na dnevni red sastanka Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo. Na inicijativu čeških, slovačkih i mađarskih delegacija, raspravljalo se je o lošijoj kvaliteti sastojaka u proizvodima koji se prodaju na tržištima država članica srednje i istočne Europe, od onih koji se pod istom robnom markom prodaju na zapadnim tržištima EU-a.[56] Delegacije napominju, kako unatoč okolnosti da su takvi proizvodi uglavnom sigurni za konzumaciju, te je njihov sastav pravilno označen na ambalaži, takva praksa može dovesti do zavaravanja prosječnog potrošača.[57] Naime, problem nastaje ukoliko potrošač kupujući određeni proizvod u jednoj državi članici EU-a na temelju informacija koje su mu pružene, nije svjestan postojanja razlike u kvaliteti tog istog proizvoda u nekoj drugoj državi članici EU-a. Do zahuktavanja rasprave o problemu dvojne ili dvojake kvalitete proizvoda dolazi na plenarnoj sjednici Europskog parlamenta u svibnju 2017. godine.[58] Do iste dolazi nakon što je 46 zastupnika Europskog parlamenta uputilo interpelaciju Europskoj komisiji ukazujući na čvrste dokaze o tome da se na tržišta država članica središnje i istočne Europe stavljaju proizvodi iste rob-

54 *Parliamentary questions, Written question by Rareş-Lucian Niculescu (PPE) to the Commission*, 14. listopada 2009., *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2009–4962+0+DOC+XML+V0//EN*, 1. listopada 2018.

55 *Ibid.*

56 *European Parliament, Briefing, Dual quality of branded food products, Adressing a possible east-west divide*, lipanj 2017, str. 2, *http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607265/EPRS_BRI%282017%29607265_EN.pdf*, 1. listopada 2018.

57 *Ibid.*

58 Plenarna sjednica Europskog parlamenta od 18. svibnja 2017. godine, *http://www.europarl.europa.eu/plenary/HR/vod.html?mode=unit&vodLanguage=HR&startTime=20170518–15:01:46–376*, 1. listopada 2018.

ne marke i ambalaže, a koji nerijetko sadrže sastojke niže kvalitete od onih u državama članicama zapadne Europe.[59] Naime, brojna istraživanja provedena u pogođenim državama članicama su dokazala stvarno postojanje razlika u kvaliteti i cijeni proizvoda istih robnih marki za tržišta različitih država članica.[60] Osim u povredama čitavog niza odredaba primarnog prava koje se odnose na unutarnje tržište i temeljne gospodarske slobode, kao i brojnih izvora sekundarnog prava Unije o zaštiti potrošača, ovakva postupanja neupitno predstavljaju i diskriminaciju potrošača unutar Unije zabranjenu člankom 18 UFEU,[61] kao i povredu temeljnih vrijednosti Unije.[62]

3.2. Empirijska istraživanja država članica

3.2.1. Rezultati istraživanja u Republici Hrvatskoj

Istraživanje dvojne kvalitete proizvoda na razini RH provodi Hrvatska agencija za hranu (HAH), konačni rezultati kojeg su objavljeni u kolovozu 2017. godine. [63] Samo istraživanje koje se je odvijalo u čak tri stadija,[64] analizira 27 prehrambenih i neprehrambenih pro-

59 *Parliamentary questions, Subject: Major interpellation – Differences in declarations, composition and taste of products in Central/Eastern and Western markets of the EU*, 15. ožujka 2017, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2017–000019+0+DOC+XML+V0//EN*, 1. listpada 2018.

60 Više o rezultatima istraživanja *infra* pod naslovima 3.2. i 3.3.

61 E. Mišćenić, „The Impact of the Croatian Anti-discrimination Law on Private Law Relations", u: N. Bodiroga-Vukobrat, S. Rodin, G. G. Sander (ur.), *New Europe – Old Values?*, Springer, 2015, 98.

62 Članci 2 i 3 Ugovora o Europskoj uniji (pročišćena verzija), *SL EU* C 202/1 od 7. lipnja 2016. Prema čl. 2 Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca. U skladu sa člankom 3. st. 3. Unija između ostalog suzbija diskriminaciju.

63 Hrvatska agencija za hranu, Istraživanje kvalitete (naizgled) istih proizvoda na tržištima starih i novih država članica EU, Završni izvještaj, Osijek, kolovoz 2017, str. 6, *https://www.hah.hr/wp-content/uploads/2015/10/Istra%C5%BEivanje-kvalitete-naizgled-istih-proizvoda-na-tr%C5%BEi%C5%A1tima-starih-i-novih-dr%C5%BEava-%C4%8Dlanica-EU.pdf*, 1. listopada 2018.

64 *Ibid*. U prvom stadiju utvrđuje se lista proizvoda i parametri kvalitete specifični za pojedini proizvod na kojem se vrši analiza. Drugi stadij se odnosi na

izvoda sa hrvatskog tržišta uspoređujući ih sa onima kupljenima na njemačkom tržištu u usporedivo vrijeme kupnje. [65] Pritom se je vodilo računa o tome da sva pakiranja istovjetnih proizvoda budu istog lota, roka uporabe, te da ih se na odgovarajući način dostavi u laboratorije, te pohrani u skladu s uputama na deklaraciji svakog proizvoda.[66] Konačni rezultati istraživanja podijeljeni su u tri kategorije, na način da u prvu kategoriju spadaju proizvodi kod kojih postoji velika razlika u kvaliteti, u drugu oni kod kojih postoji mala razlika u kvaliteti, te u treću kategoriju proizvodi kod kojih nije uočena razlika u kvaliteti.

U odnosu na prvu kategoriju, rezultati analiza provedenih u laboratorijima utvrđuju postojanje velike razlike u kvaliteti 5 prehrambenih proizvoda. Ista se očituje u nepodudarnostima kod dva ili tri ispitivana kriterija, odnosno razlika u deklaracijama, fizikalno kemijskoj ili senzorskoj analizi proizvoda. U takve se proizvode ubrajaju hrenovke od pilećeg i purećeg mesa *Wudy*, proizvođača *Agricola Italiana Alimentare*, kod kojih je utvrđena značajna razlika u pogledu sastojaka iz proizvoda namijenjenih njemačkom i hrvatskom tržištu. Tako deklaracija proizvoda s njemačkog tržišta navodi 62% purećeg mesa i pileće masti, za razliku hrvatskog proizvoda koji se sastoji od 94% strojno otkoštenog pilećeg i purećeg mesa,[67] a koje sukladno propisima EU-a nije uključeno u definiciju „mesa".[68] S obzirom na okolnost da se „strojno otkoštено meso" prema propisima EU-a ne smije označavati kao „meso", hrvatski proizvod potrošače dovodi u zabludu o sastavu i sastojcima proizvoda navodeći na deklaraciji „100% talijansko meso", a u nazivu

odabir laboratorija za provođenje analiza i uzorkovanja proizvoda na njemačkom i hrvatskom tržištu. Treći se stadij istraživanja odnosi na analizu proizvoda, te obradu i usporedbu dobivenih rezultata fizikalno-kemijskih i senzorskih analiza proizvoda pribavljenih na njemačkom i hrvatskom tržištu, kao i podataka navedenih na deklaracijama proizvoda i cijena.

65 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 9. Tako su proizvodi sa njemačkog tržišta uzorkovani u trgovinama *Rewe*, *Edeka* i *Kaufland* u razdoblju od 29. do 31. ožujka 2017, dok su proizvodi sa hrvatskog tržišta uzorkovani u razdoblju od 3. do 5. travnja 2017. u *Kauflandu*, *Konzumu*, *Plodinama*, *Intersparu* i *Billi*.

66 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 9. U istraživanju se „lot" definira kao serija prodajnih jedinica hrane koja je proizvedena, prerađena ili pakirana u gotovo jednakim uvjetima.

67 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 14.

68 Uredba (EZ) br. 853/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla, *SL* 139/55.

proizvoda „hrenovke od pilećeg i purećeg mesa.[69] Posebice zabrinjavajući su rezultati istraživanja u pogledu drugog proizvoda, kod kojeg postoji velika razlika u kvaliteti, a radi se o *HiPP* dječjoj hrani proizvođača *HiPP.* Tako proizvod koji je pod jednakom brojčanom šifrom artikla stavljen na njemačko tržište sadrži više povrća (38% mrkve i krumpira), a manje riže (15%), dok proizvod sa hrvatskog tržišta sadrži 24% mrkve, te 21% riže. U hrvatskom je proizvodu uočen i manji udio omega 3 masnih kiselina iz repičina ulja, koji iznosi 1,7% za razliku od 1,9% u njemačkom proizvodu.[70] Treći proizvod kod kojeg su utvrđene značajne razlike po svim ispitivanim kriterijima je *Nutella* proizvođača *Ferrero.* Deklaracija proizvoda *Nutella* s hrvatskog tržišta navodi sirutku u prahu i manji postotak obranog mlijeka u prahu (6,6%), dok istovrsni proizvod *Nutella* s njemačkog tržišta sadrži isključivo obrano mlijeko u prahu (7,5%).[71] Kao daljnji proizvod velike razlike u kvaliteti, rezultati istraživanja navode jogurt *Danone Activia bifidus actiregularis* od jagode, proizvođača *Danone.* Osim razlika u popisu sastojaka na deklaracijama, *Danone* sa njemačkog tržišta sadrži veći udio jagoda i ne sadrži aditive, dok *Danone* sa hrvatskog tržišta ima manji udio jagoda i sadrži aditive.[72] Povrh toga, u suprotnosti sa *supra* prikazanim pravilima iz Uredbe (EU) br. 1169/2011 i ZIPH-a, obvezne su informacije na proizvodu namijenjenom za hrvatsko tržište bile navedene na mađarskom, umjesto na hrvatskom jeziku. Druga kategorija proizvoda koja se odnosi na proizvode kod kojih postoji mala razlika u kvaliteti, prema istraživanju HAH obuhvaća 8 prehrambenih proizvoda. Tako je npr. na deklaraciji gaziranog pića *Coca Cola* proizvođača *Coca Cola Company* namijenjenog njemačkom tržištu na ambalaži navedena sa-

69 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 14. Povrh toga, hrvatski proizvod za razliku od njemačkog, sadrži i dodatne polifosfate (E450, E452), dok senzorske analize ukazuju na razlike u boji, okusu i mirisu u odnosu na hrvatski proizvod.

70 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 16. Nadalje, za njemačko i hrvatsko tržište se ne primjenjuje isti popis sastojaka, što potkrepljuju i rezultati senzorskih analiza u kojima je uočena razlika u boji, okusu i aromi.

71 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 18. Fizikalno-kemijske analize utvrđuju i razliku u mazivosti proizvoda, pa je *Nutella* sa hrvatskog tržišta teže maziva pri istoj temperaturi. Razlike postoje i u boji, konzistenciji, mirisu i okusu proizvoda koji je slađi, gušći i aromatičniji na kakao, dok je *Nutella* sa njemačkog tržišta tamnija, aromatičnija na lješnjak i mazivija.

72 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 20. Senzorske analize ukazuju na razliku u okusu, pa je proizvod sa hrvatskog tržišta slađi u odnosu na onaj sa njemačkog tržišta.

haroza, dok je na proizvodu namijenjenom za hrvatsko tržište navedena zamjena za saharozu, odnosno glukozno-fruktozni sirup.[73] Svojim sastavom od proizvoda s njemačkog tržišta odstupa i čokolada *Milka*, proizvođača *Mondelez,* koja sadrži veći broj emulgatora. Rezultati analize HAH-a ukazuju na to i da označavanje proizvoda iz druge kategorije nije u skladu s Uredbom (EU) br. 1169/2011. Tako ekstra djevičansko maslinovo ulje *Classico* proizvođača *Monini* sa hrvatskog tržišta na etiketi ne sadržava nutritivnu deklaraciju, koja je obvezna sukladno Uredbi (EU) br. 1169/2011.[74] Isti je propust uočen i kod žitarica čokoladnog okusa *Nesquick* proizvođača *Nestle,* kod kojih popis sastojaka koji spadaju u skupinu alergena nije označen sukladno Uredbi (EU) br. 1169/2011.[75] Konačni rezultati HAH-a utvrđuju veliku razliku u kvaliteti kod 23,8% prehrambenih proizvoda, dok je mala razlika u kvaliteti i nesukladnost s Uredbom (EU) br. 1169/2011 utvrđena kod 38,1% prehrambenih proizvoda. Pritom je zanimljivo kako se isti subjekti u poslovanju hranom pridržavaju odredaba Uredbe (EU) br. 1169/2011 prilikom stavljanja proizvoda u promet na tržištima zapadnih država članica Unije. HAH utvrđuje i kako je 61,5% proizvoda kupljenih na hrvatskom tržištu, skuplje u odnosu na proizvode bolje kvalitete kupljene na njemačkom tržištu.[76]

3.2.2. Rezultati istraživanja u drugim državama članicama

Usporedbu kvalitete proizvoda na uzorku od 23 odabrana prehrambena i neprehrambena proizvoda 2015. godine provodi Sveučilište kemijskog inženjerstva i tehnologije u Pragu.[77] Rezultati testiranja proizvoda kupljenih na češkom i njemačkom tržištu utvrđuju znatne razlike u kvaliteti na štetu proizvoda pribavljenih na češkom tržištu. Slično kao i u rezultatima istraživanja HAH-a, gazirana bezalkoholna pića *Pepsi Cola* i *Sprite* sa češkog tržišta sadržavaju glukozno-fruktozni sirup kao jeftiniju zamjenu za šećer, dok isti proizvod na njemačkom

73 HAH, Istraživanje kvalitete..., str. 27.

74 *Ibid*., str. 33.

75 *Ibid*., str. 36.

76 *Ibid*., str. 69.

77 Rezultati istraživanja sadržani su u: European Parliament, Briefing, Dual quality of branded food products, Adressing a possible east-west divide, lipanj 2017, str. 3, *http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607265/EPRS_BRI(2017)607265_EN.pdf*, 1. listopada 2018.

tržištu sadrži šećer, odnosno saharozu.[78] Ledeni čaj s okusom limuna *Nestea,* kupljen na češkom tržištu sadrži šećer, steviol glikozid te fruktozu, dok odgovarajući proizvod sa njemačkog tržišta sadrži isključivo šećer.[79] Mesni doručak proizvođača *Tulip* sa češkog tržišta sastoji se od strojno otkoštenog mesa, dok se njemačka inačica proizvoda sastoji od svinjskog mesa.[80]

Istraživanje dvojne kvalitete proizvoda 2016. godine provodi i Ministarstvo poljoprivrede Republike Slovačke u suradnji s Državnom upravom za veterinarstvo i hranu, u okviru kojeg testiraju 22 naizgled jednaka proizvoda, od kojih su jedni pribavljeni na slovačkom, a drugi na austrijskom tržištu.[81] Rezultati ovog istraživanja su kasnije predstavljeni i na sastanku Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo u ožujku 2017. godine,[82] sa ciljem poticanja rasprave o problemu dvojne kvalitete proizvoda na unutarnjem tržištu Unije. Naime, isti su ukazali na postojanje razlika u kvaliteti kod više od polovice testiranih proizvoda. Tako je kod *Iglo* ribljih štapića utvrđeno kako proizvod sa austrijskog tržišta sadrži 65% ribljeg mesa, dok onaj sa slovačkog tek 58% ribljeg mesa.[83] U kategoriju proizvoda s velikim razlikama u kvaliteti uvrštena su i 4 mliječna proizvoda, kod kojih se umjesto životinjskih masnoća koriste masnoće biljnog podrijetla.[84] U istoj su se kategoriji našla i dva bezalkoholna pića. Tako *Clever* sok od naranče sa austrijskog tržišta sadrži 3% soka od naranče bez prisutnih stabilizatora, dok proizvod sa slovačkog tržišta sadrži zamjensku aromu od naranče uz prisutnost stabiliza-

78 Iz daljnjih rezultata istraživanja sadržanih u: European Commission, Summary of studies on quality differentiation of products, str. 9, *https://www.asktheeu.org/fr/request/4975/response/16130/attach/18/Annex%20II%20item%2034%20Ares%202018%20730274.pdf*, 1. listopada 2018., proizlazi kako je kao dodatak glukozno-fruktoznom sirupu, *Sprite* dostupan na češkom tržištu sadržavao i umjetna sladila aspartam i acesulfam.

79 European Commission, Summary..., str. 9.

80 *Ibid.*

81 Rezultati provedenog istraživanja na slovačkom jeziku *Záverečná správa porovnania kvality potravín v Rakúsku a na Slovensku*, dostupni su na: *http://www.mpsr.sk/download.php?fID=12627*, 1. listopada 2018.

82 Ishodi sastanka Vijeća za poljoprivredu i ribarstvo održanog 6. ožujka 2017. godine u cijelosti su dostupni na: *http://www.consilium.europa.eu/media/22346/st07015en17.pdf*, 1. listopada 2018.

83 *Záverečná správa...*, str. 4.

84 *Ibid.*

tora E414 i E445.[85] Ispitivanje crnog čaja *EARL GRAY* utvrđuje, kako je okus i miris intenzivniji kod proizvoda sa austrijskog tržišta. Vrećice čaja sa slovačkog tržišta sadrže veličinom manje listove čaja, pa tako njihova gramaža iznosi 1,65 grama, za razliku od odgovarajućeg proizvoda sa austrijskog tržišta koji sadrži 2 grama listova čaja.[86]

Istraživanje dvojne kvalitete proizvoda provedeno u Mađarskoj od strane Mađarske agencija za hranu 2017. godine dovodi do rezultata koji dokazuju postojanje razlika u kvaliteti kod čak 71 proizvoda. Naime, testiranje i analize su vršene na ukupno 96 proizvoda, od čega 84 prehrambenih, kupljenih na mađarskom, talijanskom i austrijskom tržištu.[87] Rezultati su pokazali kako proizvodi sa mađarskog tržišta sadrže manje prirodnih sastojaka i više pojačivača okusa u odnosu na proizvode pribavljene na drugim tržištima, te kako su isti u većini slučajeva ujedno i skuplji, bez obzira na slabiju kvalitetu.[88]

3.3. Aktivnosti Unije usmjerene na zaštitu potrošača od proizvoda dvojne kvalitete

Iako su prvi apeli institucijama Unije upućeni davne 2009. godine, Europska komisija se aktivnije počinje baviti ovim za zdravlje i u konačnici život potrošača važnim pitanjem, tek u posljednje dvije godine. Pritom je zanimljivo, kako unatoč brojnim prikazanim studijama i rezultatima istraživanja Komisija odbija prihvatiti argumente o manjkavosti zakonodavstva EU-a, pozivajući se na snažan postojeći pravni okvir o zaštiti potrošača. Stav je Komisije kako bogato sekundarno pravo o zaštiti potrošača dostatno jamči temeljno pravo potrošača na informiranje, zabranjuje stavljanje nesigurnih proizvoda na tržište, kao i nepoštenu poslovnu praksu.[89] Komisija ne vidi potrebu za usvajanjem

85 *Ibid*. Povrh toga, utvrđene su i razlike u boji i okusu, te primijećene i razlike u sastojcima.

86 *Ibid*., str. 5.

87 European Commission, Summary..., str. 11.

88 *Ibid*.

89 Kritički o uređenju obveze odnosno dužnosti informiranja (engl. *duty to inform*) u pravu EU-a o zaštiti potrošača, kao i o načinu i pristupu u uređenju potrošačkog *acquis*-a općenito: E. Mišćenić, „Legal Risks in Development of EU Consumer Protection Law", u: E. Mišćenić, A. Raccah (ur.), *Legal Risks in EU Law: Interdisciplinary Studies on Legal Risk Management and Better Regulation in Europe*, Springer, 2016, 135.

posebnog ili revidiranjem postojećeg pravnog okvira EU-a o zaštiti potrošača, već problem vidi u njegovoj neučinkovitoj provedbi.[90] Iz istog razloga 26. rujna 2017. objavljuje smjernice upućene nacionalnim tijelima država članica EU-a, sa ciljem olakšavanja provedbe postojećeg zakonodavstva EU-a o prehrambenim proizvodima.[91] Konkretno, smjernice se odnose na tumačenje komplementarne primjene Uredbe (EZ) br. 178/2002, Uredbe (EU) br. 1169/2011, te Direktive 2005/29/EZ. Smjernice Komisije na primjeričnim slučajevima objašnjavaju kada se stavljanje na tržište naizgled jednakih prehrambenih proizvoda iste robne marke i pakiranja, ali različitog sastava i karakteristika može smatrati zavaravajućom poslovnom praksom. U prvi slučaj smjernice ubrajaju situacije u kojima potrošač u odnosu na proizvod kojeg kupuje ima određena legitimna očekivanja, koja temelji na usporedbi s istim takvim proizvodom dostupnim u drugim državama članicama EU-a. Kao drugi primjer navode situacije u kojima trgovac izostavlja ili potrošaču ne pruža dovoljno informacija na temelju kojih isti može razumjeti kako postoji razlika u proizvodima, koja nije u skladu s njegovim očekivanjima. Treći se slučaj odnosi se na situacije kada izostanak obveze trgovca pružiti jasne, točne i razumljive informacije potrošaču rezultira kupnjom proizvoda, kojeg inače ne bi kupio.[92] Kao preduvjet odlučivanju o postojanju povrede koja se utvrđuje od slučaja do slučaja, smjernice zahtijevaju uzimanje u obzir glavnih obilježja proizvoda na koje se potrošač oslanja prilikom odluke o kupnji. U tom je smislu važno, jesu li informacije o glavnim obilježjima proizvoda bile izostavljene ili su nejasne, te da li ta okolnost utječe na odluku potrošača o kupovini prehrambenog proizvoda.[93] Smjernice Komisije na posljednjoj strani sadrže i dijagram za utvrđivanje potencijalno nepoštene poslovne prakse stavljanja naizgled jednakih proizvoda različite kvalitete na jedinstveno tržište EU-a, prema kojem se provjerava: 1) sukladnost prehrambenog proizvoda s postojećim zakonodavstvom

90 European Commission Action to Tackle Dual Quality Food Issues, str. 1, *https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/07/DUAL-FOOD-Non-paper.pdf*, 1. listopada 2018.

91 Obavijest Komisije o primjeni zakonodavstva EU-a o hrani i zaštiti potrošača na pitanja dvojne kvalitete proizvoda – Konkretni slučaj prehrambenih proizvoda, 29. rujna 2017, C-327/1, *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0929(01)&from=HR*, 1. listopada 2018.

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*

EU-a, 2) je li riječ o proizvodu koji se promovira s oznakom jednake robne marke i u istom pakiranju, 3) postoji li znatna razlika u sastavu proizvoda u odnosu na istu varijantu tog proizvoda dostupnog u drugim državama članicama EU, 4) je li potrošač svjestan takve razlike, odnosno je li informiran o istoj razlici, 5) bi li potrošač u slučaju da je na transparentan, jasan i razumljiv način bio informiran o postojanju razlika naizgled jednakih proizvoda donio odluku o kupnji manje kvalitetnog proizvoda, te u slučaju negativnog odgovora na posljednje pitanje utvrđuje postojanje potencijalnog kršenja odredaba Direktive 2005/27/EZ.[94]

Pored prikazanih smjernica, Komisija pokušava doprinijeti rješavanju problema dvojne kvalitete proizvoda financiranjem istraživanja i razvojem metodologije za komparativno ispitivanje kvalitete prehrambenih proizvoda na području unutarnjeg tržišta. U travnju 2018. objavljena *EU harmonised testing methodology* ima za cilj uspostaviti zajednička mjerila i kriterije za testiranje prehrambenih proizvoda, te olakšati nadležnim tijelima diljem Unije provjeru postupanja subjekata u poslovanju hranom u skladu sa zakonodavstvom EU-a prilikom stavljanja proizvoda na tržište. [95] Tako su u svibnju 2018. započeta ispitivanja košarice prehrambenih proizvoda utemeljena na istoj metodologiji, u kojima sudjeluje 16 država članica, nažalost ne i RH. U travnju iste godine, Komisija je najavila i jačanje prava potrošača uvođenjem tzv. „novih pogodnosti za potrošače".[96] Riječ je o nizu prijedloga izmjena i dopuna zakonodavnog okvira o zaštiti potrošača, u koje se ubraja i sprječavanja dvojne kvalitete prehrambenih proizvoda na području EU-a. Predlaže se izmjena čl. 6 Direktive 2005/29/EZ, u kojem će se izrijekom navesti, kako praksa trgovaca usmjerena na stavljanje pro-

94 Obavijest Komisije..., str. 7.

95 European Commission, Framework for selecting and testing of food products to assess quality related charachteristic: EU harmonised testing methodology, 25. travanj 2018, str. 2, *https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/eu_harmonised_testing_methodology_-_framework_for_selecting_and_testing_of_food_products_to_assess_quality_related_characteristics.pdf*, 1. listopada 2018. Metodologija je rezultat rada DG-a Zajednički istraživački centar u suradnji sa ovlaštenim tijelima država članica EU-a, organizacijama za zaštitu potrošača, te interesnim grupama iz lanca opskrbe hranom.

96 Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Nove pogodnosti za potrošače, Bruxelles, 11. travanj 2018., *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0183&from=HR*, 1. listopada 2018.

izvoda na tržište uz tvrdnju da je identičan istom proizvodu dostupnom na tržištu drugih država članica predstavlja zavaravajuću radnju. Također će se zabraniti zavaravanje potrošača jednakom ambalažom i robnom markom, ali različitim sastavom i kvalitetom prehrambenog proizvoda.[97]

4. ZAKLJUČAK

U brojne mudre izjave koje se pripisuju Hipokratu, ubraja se i ona o tome da nas hrana čini onime što mi jesmo odnosno da smo ono što jedemo. Ovaj je čuveni antički grčki liječnik hranu smatrao lijekom o kojem ovisi naša snaga, naše zdravlje i naš život.[98] Problematiku proizvodnje i stavljanja na tržište proizvoda dvojne kvalitete potrebno je u prvom redu promotriti iz ovog ugla i zapitati se sa kojim razlogom bi snaga, zdravlje i u konačnici život potrošača iz jedne države članice, trebao biti manje vrijedan odnosno lošije kvalitete od onoga potrošača iz druge države članice? Ovo je pitanje u svojem govoru o stanju Unije adresirao i *Jean Claude Juncker* u rujnu prošle godine.[99] Predsjednik Europske komisije je istaknuo kako je Europa unija jednakosti i jednakih, te kako u Uniji u kojoj su svi ravnopravni, ne mogu postojati potrošači drugog reda.[100]

Da tome *de facto* nije tako dokazuju brojna istraživanja kvalitete prehrambenih i neprehrambenih proizvoda provedena diljem Unije. U istima je neupitno dokazano, kako se na tržištima država članica središnje i istočne Europe plasiraju proizvodi lošije kvalitete i sastava, od istovrsnih proizvoda koji se nude na tržištima zapadne Europe. Tzv. proizvodi dvojne kvalitete su nerijetko i značajno skuplji, bez obzira na njihovu lošiju kvalitetu. Sve to ukazuje na povredu čitavog niza propisa

97 Komunikacija..., str. 12.

98 U čuvene Hipokratove izjave ubraja se i slijedeća: „*Let food be thy medicine and medicine be thy food*", preuzeto od M. Dalby, *Hippocratic misquotations: Let thy quotations not be by Hippocrates*, 2017, *https://honey-guide.com/2017/10/31/hippocratic-misquotations-let-thy-quotations-not-be-by-hippocrates/*, 1. listopada 2018.

99 Europska komisija, Govor o stanju Unije 2017. predsjednika Europske komisije Jean-Claude Junkera, Bruxelles, 13. rujna 2017, *http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17–3165_hr.htm*, 1. listopada 2018.

100 *Ibid.*

prava EU-a, od propisa o proizvodnji i označavanju prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, preko povreda propisa o zaštiti potrošača do povreda ključnih propisa o suzbijanju diskriminacije.

U svrhu opravdavanja ovakvog postupanja, multinacionalne kompanije, proizvođači i trgovci općenito nerijetko ističu kako subjekti u poslovanju hranom i drugim proizvodima, promjenom sastava prilagođavaju proizvode preferencijama i zahtjevima potrošača iz različitih država članica EU-a. Jednako tako, ukazuju na okolnost kako proizvodnja određenih proizvoda u različitim dijelovima Unije ovisi i o resursima tj. kvaliteti sirovina kojima raspolažu prilikom proizvodnje. Neovisno to tome, ti isti proizvođači suštinski različite proizvode nastavljaju označavati istom robnom markom, koja pored glavnih obilježja proizvoda predstavlja jedan od odlučujućih kriterija temeljem kojeg potrošač donosi svoju odluku o kupnji proizvoda. Naime, poimanje kvalitete proizvoda je nerijetko rezultat subjektivnih stavova potrošača, koji gaje povjerenje u određenu robnu marku. Takvo postupanje, uz nedostatak informacija koje bi potrošača osvijestile o postojanju razlika u odnosu na naizgled jednaki proizvod iz druge države članice, neupitno može utjecati na odluku potrošača o kupnji.[101]

Upravo je stoga bitno poduzeti daljnje i odvažne korake u suzbijanju nepoštene poslovne prakse stavljanja na tržište i prodaje proizvoda dvojne kvalitete. Suprotno stajalištu Europske komisije, autorice smatraju da se ti koraci nipošto ne smiju zadržati na pukoj reafirmaciji postojećeg pravnog okvira EU-a o zaštiti potrošača. Ukoliko smo zaista ono što jedemo, onda je ključno i presudno za kvalitetu našeg života da mu pristupimo odgovorno i konzumiramo one proizvode koji su rezultat našeg informiranog odabira.[102]

101 Tako i L. González Vaqué, „Possible Unfair Practices in the Marketing of Differentiated Food Products in the Single Market, The Concept of the "Legitimate Expectations" of Consumers", *European Food & Feed Law Review*, vol. 12, br. 6, 2017, 486.

102 Tako i E. Mišćenić, *Discrimination...,* 1, govoreći o jamstvu prava potrošača na informirani odabir.

Emilia Mišćenić, Dr. Iur. (Graz), LL.M. (Saarbrücken)
Associate Professor at the Faculty of Law, University of Rijeka

Ivana Mrak, Mag. Iur.

PROTECTION OF CONSUMERS FROM DUAL QUALITY PRODUCTS

Summary

Nowadays, the processes of production and of labelling of products in general and in particular of food products encourage consumers to make the so-called "healthy choices", i.e. to choose those products, which positively affect the health and safety of consumers. The provision of exact and proper information about the products serves as a main tool for the achievement of such a choice. Product labelling has a long tradition in the European Union and reaches back to the first cases on consumer protection, where the CJEU was dealing precisely with the labelling of products and the violation of the fundamental freedom of free movement of goods. In famous cases such as *Cassis de Dijon* and *Brasserie du Pêcheur,* the CJEU ruled on the barriers to the internal market created by German laws on the production and the content of alcoholic beverages that allegedly protected consumer interests. Over the years, the EU legislator has adopted more than 80 measures of both voluntary and mandatory nature, which regulate the labelling of products. Despite these facts, even today we are faced with cases in which EU consumers are discriminated by the production and placing on the market of products of dual quality. Numerous research studies pursued by Member States have proven that lower quality products are offered on the markets of EU Member States in Central and Eastern Europe. This revelation has not only significantly undermined the confidence of consumers towards traders, but also regarding the regulation of this subject matter at the Union's level. The authors of this paper are investigating the matter of dual quality products (in particular food products) in Croatia and other Member States of the EU and critically observing the measures which the Union's institutions propose in order to restore consumers' trust and confidence.

Key words: *Dual quality of products. – Internal market. – Consumer protection. – Act on informing consumer about food. – Food Act. – Regulation (EC) No. 178/2002. – Regulation (EC) No. 1169/2011. – Directive 2005/29/EC.*