

Др Стефан Шокињов, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 339.56(4-672EU)
DOI: 10.46793/XXIV-11.305S

УГОВОРНИ СИСТЕМИ СНАБДЕВАЊА И НЕПОШТЕНА ТРГОВАЧКА ПРАКСА У ДОКУМЕНТИМА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ*

Резиме

Усвајањем Директиве о непоштеним трговачким праксама у привредноправним (*business-to-business*) односима субјеката уговорних система снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима, створен је у тржишном праву Европске уније нов правни институт: непоштена трговачка пракса. Реч је о трговачкој пракси коју купци противно трговачким обичајима, нормама пословног морала и начелима уговорног права (а пре свега: добре вере, савесности и поштења), у уговорном систему снабдевања предузимају према својим сопственим снабдевачима. У раду је представљена еволуција настанка тог правног института. То је урађено прегледом докумената издаваних од 2008. до 2016. године. Претежно су обрађени документи Европске Комисије.

Кључне речи: непоштена трговачка пракса, Европска Комисија, уговорни систем снабдевања, услуге дистрибуције.

1. Увод

Након усвајања Директиве о непоштеној пословној пракси,¹ пажња надлежних органа Европске уније преусмерена је ка привредно-правним (*business-to-business*) односима тј. пословним односима између привредно-правних субјеката. Конкретно, пажњу су привукли односи снабдевача и купаца у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехранбеним

* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада истраживача Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ *Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market*, OJ L 149, 11th June 2005, pp. 22-39.

производима.² Утврђено је да се у прерађивачком и малопродајном сегменту ових система десила знатна концентрација како на нивоу држава чланица, тако и на глобалном нивоу и да је директна последица ових структурних промена била поремећај равнотеже преговарачке моћи у корист купаца.³ Постојање поменуте асиметрије може охрабрити јачу уговорну страну да у *inter partes* односима злоупотреби своју позицију предузимањем аката који се са становишта како уговорног привредног права тако и пословног морала не могу сматрати поштеним. Зато се предузимање таквих аката назива непоштеном трговачком праксом. Непоштена трговачка пракса је збирни назив за широк распон хетерогених активности,⁴ којима се знатно одступа од добре комерцијалне праксе и које су противне доброј вери и фер пословању, а које једна уговорна страна унилатерално намеће другој уговорној страни.⁵

По некој логици ствари, захваљујући економској снази и следствено томе преимућству у преговарачкој моћи, велика трговачка предузећа се не морају служити актима непоштене трговачке праксе да би од својих снабдевача извучила вишак вредности.⁶ Међутим, према истраживању које је спровео Генерални директорат Европске Комисије за унутрашње тржиште, индустрију, предузетништво и мала и средња предузећа, чак 47% испитаника (а испитаници су били из свих сегмената уговорног система снабдевања – дакле и малопродаје) изјавило је да је у анкетном периоду од пет година било изложено некој од непоштених трговачких пракси.⁷ С обзиром на бројне негативне

² Под уговорним системом снабдевања подразумева се скуп привредних субјеката, ангажованих у различитим привредним секторима (примарном, секундарном и терцијалном), који ступају у међусобне уговорне односе ради реализације производно-продајног циклуса. Уговорни систем снабдевања пољопривредним и прехрамбеним производима је тржишни сегмент у оквиру кога се врши пренос хране од њиве до трпезе.

³ Di Marcantonio, F. and Ciaian, P., "Introduction" in *Unfair trading practices in the supply food chain A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects* (F. Di Marcantonio and P. Ciaian eds.), JRC Technical Reports, Publication office of the European Union, Luxembourg 2017, стр. 4.

⁴ Falkowski, J., "The economic aspects of unfair trading practices: measurement and indicators" in *Unfair trading practices in the supply food chain A literature review on methodologies, impacts and regulatory aspects* (F. Di Marcantonio and P. Ciaian eds.), JRC Technical Reports, Publication office of the European Union, Luxembourg 2017, стр. 21. и 27.

⁵ „Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region*, Strasbourg, 15th July 2014, COM(2014)472 final, стр. 2.

⁶ „Већи купци плаћају ниже цене него њихови мањи конкуренти“ (*Monopsony and Buyer Power*, OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee, DAF/COMP(2008)38, стр. 310).

⁷ Swinnen, J. and Vandeveld, S., "Regulating UTPs: diversity versus harmonisation of Member State rules" in *Unfair trading practices in the supply food chain A literature review on*

последнице практиковања непоштене трговинске праксе по профит снабдевача, инвестиције у пољопривредну производњу, снабдевеност и малопродајне цене с једне стране⁸ и раширеност праксе с друге стране, поставило се питање правног регулисања ових пословних односа тј. правне заштите слабије уговорне стране.⁹

У регулисању овог питања на националном нивоу уочена је изразита шароликост. Наиме, пет држава чланица (Данска, Луксембург, Малта, Пољска и Шведска) нису имале ни посебну правну, ни аутономну регулативу у овој области. Три државе су имале само аутономну регулативу (Белгија, Холандија и Естонија). Пет држава је аналогно проширило примену постојећег права на сузбијање непоштене трговачке праксе (Кипар, Финска, Немачка, Аустрија и Грчка), а преосталих петнаест држава чланица је у свој правни поредак увело посебну законску регулативу чији је предмет искључиво сузбијање непоштене трговачке праксе. Од тих петнаест, свега осам држава чланица (Хрватска, Француска, Уједињено Краљевство, Мађарска, Шпанија, Румунија, Словачка и Португалија) ради примене права сузбијања непоштене трговачке праксе основало је посебне органе управе.¹⁰ У осталим државама (11) сузбијање непоштене трговачке праксе је стављено у надлежност националних комисија за заштиту конкуренције. У девет држава чланица уопште није предвиђена управноправна заштита снабдевача од предузимања акта непоштене пословне праксе.¹¹ Таква правна шароликост у регулисању (било ког) сегмента тржишних односа, генерално, не може позитивно утицати на функционисање унутрашњег тржишта. То свакако важи и за непоштене трговачке праксе које су неспорно тржишноправна појава с елементом иностраности с обзиром да се

methodologies, impacts and regulatory aspects (F. Di Marcantonio and P. Ciaian eds.), JRC Technical Reports, Publication office of the European Union, Luxembourg 2017, стр. 54.

⁸ Непоштена трговачка пракса је тржишно понашање којим се редукује добробит (*welfare reducing conduct*: Cafaggi, F., Iamiceli, P., *Unfair Trading Practices in food supply chains. Regulatory responses and institutional alternatives in the light of the new EU Directive*, <https://ssrn.com/abstract=3380355>, стр. 2, приступљено јуна 2020. године).

⁹ Могло би се рећи да у систему снабдевања храном нису само потрошачи као крајњи тржишни учесници атомизирани субјекти којима се мора обезбедити посебна правна заштита јер због несразмере у економској снази нису у стању да приликом преговора са посредницима у трговини адекватно заштите своје економске интересе и спрече одлив вишка вредности. У аналогном економском положају су и пољопривредници, симетрично позиционирани на почетку овог система, којима се такође мора обезбедити посебна институционално-правна заштита. У том смислу се разматрање непоштене трговачке праксе већином тиче односа пољопривредних произвођача и привредних друштава као купаца њихових производа.

¹⁰ Што је изузетно битно како би се превазишао тзв. фактор страха. „Фактор страха се сматра главним разлогом зашто се државе одлучују да експлицитно регулишу сузбијање непоштене трговачке праксе“ (Swinnen, J. and Vandeveld, S., *Нав. дело*, стр. 50).

¹¹ Преглед националног законодавства дат према: Swinnen, J. and Vandeveld, S., *Нав. дело*, стр. 42-45.

27% непоштених трговачких пракси предузима према снабдевачима из друге државе.¹² Без јединствене унитарне регулације могло би се десити да велика трговачка друштва почну премештати своја седишта у државу у којој је правни режим непоштених трговачких пракси најблажи. Регулисањем непоштене трговачке праксе на унитарном нивоу смањили би се трансакциони трошкови јер се оштећена страна не би морала распитивати о националном правном режиму непоштене трговачке праксе у држави у којој се налази седиште купца. Унитарно усаглашавање права сузбијања непоштене трговачке праксе не би проузроковало трошкове хармонизације у државама чланицама које већ имају законодавство у овој области. За те државе би и тзв. *switching* трошкови односно трошкови измене законодавства били минимални или их уопште не би ни било у случају тзв. минималне хармонизације (а једино се таква и разматрала). Имајући све то у виду, Европски парламент и Савет су 17. априла 2019. године усвојили Директиву о непоштеним трговачким праксама у односима између привредних субјеката у уговорном систему снабдевања пољопривредним и прехрамбеним производима.¹³ На тај начин је тржишно право Европске уније, али и тржишно право уопште, уз право конкуренције и потрошачко право, обogaћено још једним новим, битним сегментом – правом сузбијања непоштене трговачке праксе. Како се развијала идеја о овом новом сегменту тржишног права пратићемо кроз преглед докумената, пре свега, Европске Комисије.

2. Хватање у коштац са изазовом раста цена хране - Усмерења за европску акцију¹⁴

Нагли раст цена хране уочи светске економске кризе из 2008. године није могао промаћи службеницима Европске Комисије. Сталан раст цена хране који је у Европској унији почео током 2006. године, драматично се убрзао током 2007, да би почетком 2008. године (у марту) доживео највиши ниво (7%). Наиме, цене прерађене хране су јулу 2007. порасле за 2,3%, а у марту 2008. за 9,4%, док су цене непрерађене хране у јулу 2007. биле више за 2,6%, а у августу 2008. за 4,2%. Имајући у виду ову појаву, у оквиру Европске Комисије постављена су два основна питања: 1) који су узроци ове тржишне појаве и 2) шта по том питању предузети.

¹² Исто, стр. 52.

¹³ Directive (EU) 2019/633 of the European Parliament and of the Council of 17th April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain, OJ. L 111 of 25.04.2019, p. 59.

¹⁴ "Tackling the challenge of rising food prices; Directions for EU action", Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Brussels, 20th May 2008, COM(2008) 321 final.

Европска Комисија је детектовала више фактора којима је узрокован пораст цена хране као што су: повећање тражње на светском тржишту, високе цене енергената, слабљење потенцијала за снабдевање, климатске промене, спекулације, депресијација америчког долара, извозне рестрикције и др. Комисија је установила да је раст цена хране изазван бројним факторима од којих су неки структурне природе, а други привремени, неки су међународни, други регионални, неки су са стране тражње, а други са стране понуде. Закључено је да пораст цена није привремени феномен и да ће као такав опстати, барем средњорочно, и да је стога потребно предузети мере како би се ситуација са ценама хране стабилизovala. У документу се предлаже предузимање три групе мера и то:

1. Мере за детекцију и ублажавање краткорочних и средњорочних ефеката шока изазваног ценама хране,

2. Мере за повећање понуде и осигурање сигурности у снабдевању храном на дуги рок и

3. Мере за допринос глобалним напорима неутралисања ефеката раста цена хране на сиромашну популацију.

Ради детекције и ублажавања краткорочних и средњорочних ефеката ценовног шока на тржишту хране Комисија је предложила спровођење следећих мера:

- праћење кретања цена на европском и светском нивоу и извештавање о ситуацији на крају године;

- прилагођавање Заједничке пољопривредне политике (*Common Agricultural Policy – CAP*) новонасталој ситуацији;¹⁵

- помоћ најугроженијима;¹⁶

- *уознавање са стањем у уговорним системима снабдевања прехранбеним производима;*¹⁷

- спречавање предузимања мера са штетним ефектима;¹⁸

- анализа спекулативних улагања.

¹⁵ У том смислу се помиње да је Савет: а) суспендовао обавезу пољопривредних произвођача да „одмарају“ 10% обрадивог земљишта, б) суспендовао царине на увоз житарица и в) повећао квоте на млеко за 2%.

¹⁶ У Европској унији се годишње потроши око 300 милиона евра како би се за 13 милиона корисника обезбедила помоћ у храни.

¹⁷ Европска Комисија је формирала радну групу за задатком да испита како функционишу уговорни системи снабдевања прехранбеним производима с посебним освртом на ефекте који се на тржишту малопродаје и дистрибуције хране постижу концентрацијом привредних субјеката, као и сегментацијом тог тржишта. Радна група је обавезана да први извештај изради до краја 2008. године.

¹⁸ Мере којима се краткорочно постиже побољшање животног стандарда дугорочно могу имати штетне последице по производњу пољопривредних производа и снабдевање намирницама.

Ради дугорочног побољшања снабдевености тржишта хране предвиђене су следеће мере:

- јачање одрживости европске политике у области биогорива;
- промоција одрживе производње биогорива на светском нивоу;
- подршка истраживањима и генерисању знања у области пољопривреде;
- задржавање отвореног, мада у исто време, опрезног става према генетски модификованој храни (*GMO*);

Ради ублажавања ефеката кризе на међународном нивоу предвиђене су следеће мере:

- наставак промовисања политике отворене трговине и рад на закључивању *DDA (Doha Development Agenda)*;
- задржавање спремности да се учествује у хуманитарним акцијама и повећа допринос Европске уније у ублажавању ефеката глобалне кризе на живот најсиромашније популације;
- подршка средњорочним и дугорочним програмима структурних побољшања у области пољопривреде;
- промоција координисаног одговора Европске уније међународним изазовима;
- преиспитивање политике одбране и безбедности.¹⁹

Овим обавештењем Комисија је званично позвала Савет да одобри предложене мере.

3. Цене хране у Европи²⁰

У овом документу Европска Комисија обрађује три основна питања: 1) преглед цена пољопривредних производа, 2) утицај шпекулације на кретање цена пољопривредних производа и 3) функционисање уговорних система снабдевања храном. Имајући у виду тему овог рада представићемо само анализу трећепоменутог питања.

Комисија је пошла од тога да је у садашњим економским условима изузетно битно анализирати како функционишу уговорни системи снабдевања храном, а нарочито је битно схватити трансмисионе механизме којима се повезују цене пољопривредних производа са производним и продајним ценама прехранбених производа. Тек када се ово схвати могуће је предложити одговарајуће мере ради очувања куповне моћи потрошача и јачања конкурентности у датим привредним секторима. Током анализе је уочено да у

¹⁹ Европска Комисија је свесна да би у случају већих поремећаја у производњи и дистрибуцији хране на светском нивоу могло доћи до конфликта који би угрозили сигурност држава чланица и њиховог становништва.

²⁰ „Food prices in Europe“, *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, 9th December 2008, COM(2008) 821 final.

сектору малопродаје све више доминирају велика трговачка друштва и прекогранични трговачки системи и да због тога постоји асиметрија преговарачке моћи због чега пољопривредни произвођачи трпе велики притисак да продају пољопривредне производе по нижим ценама. Имајући то у виду израђена је мапа пута као скуп различитих иницијатива за побољшање стања у секторима у којима функционишу уговорни системи снабдевања. План је садржао четири главне компоненте.

Прва компонента се тичала јачања конкурентности уговорних система снабдевања храном. У том смислу је предвиђено да Група на високом нивоу за конкурентност у агро-индустријском сектору у току прве половине 2009. године изради одговарајуће препоруке. Поменута Група основана је одлуком Европске Комисије од 28. априла 2008. године.

Друга компонента се тичала енергичне и кохерентне примене права конкуренције и потрошачког права. Наиме, трговачки односи унутар уговорних система снабдевања посматрани су са аспекта права конкуренције, па се набрајају рестриктивне пословне праксе којима би се могло нарушити функционисање конкуренције на тржишту продаје пољопривредних и прехранбених производа. Тако се помињу: могућност постојања картела, онемогућавање приступа изворима снабдевања и усклађивање пословне праксе услед формирања тзв. трговачких алијанси (*buying alliances*), одређивање препродајних цена, обавезивање трговца на мало да продаје само робу означену жигом снабдевача, везана трговина, уговори о ексклузивном снабдевању и сертификационе шеме.

Трећа компонента се односи на ревизију националних и европских правних прописа за које се установи да су проблематични за функционисање уговорних система снабдевања. Прва група таквих прописа би се односила на ограничавање уласка на тржиште нових компанија ради постизања еколошких или социјалних циљева. Друга група прописа односи се на ограничења ценовне конкуренције на националном нивоу.²¹ *Као трећа група прописа помињу се прописи које би требало донети како би се обесхрабило предузимање трговачких аката којима се нарушава пословни однос између снабдевача и продаваца на мало. Као пример тих пракси наводе се: доцња у плаћању цене, неоправдане или претерано високе накнаде плаћене од стране снабдевача за услуге купца и привлачење снабдевача збуњујућим, па чак и преварним, понудама. У том смислу се напомиње да би израда кодекса трговачке праксе (Code of conduct) била израз социјалне одговорности купца. Четврта група прописа чију би измену требало размотрити су прописи о радном времену продавница на мало.*

²¹ Није објашњено о чему се конкретно ради, али могуће је да се односи на прописе о тзв. „замрзавању“ или сличном административном систему заштите цена неких битних пољопривредних производа.

И коначно, четврту компоненту овог плана чине активности на прикупљању података о ценама пољопривредних и прехранбених производа како би се могла идентификовати тржишта која су фрагментирана. У циљу поменутог мониторинга је током 2009. требало имплементирати одговарајући организациони систем.

4. Побољшање функционисања уговорних система снабдевања прехранбеним производима у Европи²²

Док се у претходним документима Комисије посвећеним ценама хране уговорни системи снабдевања помињу уз бројне друге теме и мере, овај документ је у целости посвећен функционисању дистрибутивних система пољопривредних и прехранбених производа. Наиме, утврђено је да је после великог скока цена пољопривредних производа уследио њихов пад, али да пад цена пољопривредних производа није био праћен падом производних и малопродајних цена. Прелиминарни закључак је био да у оквиру уговорних система снабдевања прехранбеним производима нешто не штима, па је уследила дубља анализа функционисања ових система. Запажено је да систем снабдевања обухвата различите субјекте, од индивидуалних пољопривредних произвођача, преко задруга, малих и средњих предузећа, до великих трговачких друштава. Даље је уочено да се трговина како пољопривредним, тако и прехранбеним производима врши између субјеката неједнаке величине. Пољопривредне производе продају појединци задругама или предузећима, а прехранбене производе мала и средња предузећа продају великим трговачким друштвима. Из тога јасно произлази да је заједничка особина уговорних система снабдевања *значајна неравнотежа преговарачке моћи* из чега даље произлази да асиметрија у преговарачкој моћи може водити непоштеној трговачкој пракси,²³ као и смањењу конкурентности уговорних система снабдевања јер због преливања вишка вредности купцима снабдевачи послују у условима смањене профитабилности због чега изостају инвестиције што дугорочно изазива негативне последице по цео систем снабдевања и крајње потрошаче. Закључено је да би снажније деловање на сузбијању непоштене уговорне праксе могло допринети отклањању негативних појава на тржишту хране.

²² „A better functioning food supply chain in Europe”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels, 28th October 2009, COM(2009), 591, provisional version.

²³ Као примери су наведени: кашњење у плаћању, једностране промене уговора, плаћање накнада ради уласка у систем...

5. Зелена књига²⁴

Зелена књига, пре свега, садржи дефиниције и уговорног система снабдевања и непоштене трговачке праксе. Тако се уговорни систем снабдевања дефинише као низ трансакција између предузећа или између предузећа и јавноправних субјеката путем којих се потрошачима испоручује роба за личну или породичну потрошњу или коришћење. Непоштене трговачке праксе се, пак, дефинишу као радње којима се знатно одступа од добре трговачке праксе и које су противне доброј вери и фер пословању. Утврђено је да се непоштене трговачке праксе углавном предузимају у односима у којима постоји знатна разлика у економској снази уговорних страна. У уговорним системима снабдевања знатна разлика у економској снази уговорних страна је типична и настала је као последица структурних промена услед двоценијских процеса концентрације и вертикалне интеграције током које су продавци на мало стекли знатну економску моћ (тзв. *buying power*).

У Зеленој књизи је дат преглед националне и унитарне легислативе под коју би се могла подвести непоштена трговачка пракса. Што се националног нивоа тиче, на првом месту се помиње право конкуренције, али се посебно наглашава да право конкуренције и право сузбијања непоштене трговачке праксе нису једно исто. Под право конкуренције се, имајући у виду да се њиме санкционишу унилатерални акти рестриктивне пословне праксе, могу подвести неке непоштене трговачке радње, али не све и не увек. Свакако да се на непоштену трговачку праксу односе начела трговачког и грађанског права као што су начела савесности и поштења и једнаке вредности узајамних давања. Иако се уговори којима се ова начела крше, по правилу, сматрају ништавим, снабдевачи се ретко одлучују за приступ правди јер се плаше одмазде у виду прекида пословања или зато што другу алтернативу за продају своје робе и приступ тржишту немају. Што се тиче специфичних правних норми, посвећених само сузбијању непоштене трговинске праксе, оне су садржане или у посебним законима као што је то тада био случај са Чешком, Мађарском и Италијом или су садржане у Кодексима трговачке праксе као у Португалији, Словенији, Шпанији, Белгији и Уједињеном Краљевству.

Поред права конкуренције, на унитарном нивоу је идентификована Директива о сузбијању кашњења у плаћању цене у уговорима у привреди²⁵ и Регулатива о уговорним односима у области млекарства.²⁶ Што се унитарног нивоа тиче, закључак у вези са правом конкуренције се не разликује од закључка који је у вези са применом конкуренцијског права на непоштене

²⁴ „Green paper on unfair trading practices in the business-to-business food and non-food supply chain in Europe“, *European Commission*, Brussels, 31st January 2013, COM(2013) 37 final.

²⁵ *Directive 2011/7/EU on combating late payment in commercial transactions*.

²⁶ *Regulation (EU) No 261/2012 as regards contractual regulations in the milk and milk-products sector*.

трговачке праксе изведен на националном нивоу. Директива је ограничена на само једну непоштену трговачку праксу, а Регулатива на само једну врсту робе: млеко и млечне производе.

У последњем делу Зелене књиге описује се седам карактеристичних непоштених трговачких радњи. Уз напомену да се непоштене трговачке праксе могу предузимати током формулисања уговорних одредаба, али и после закључења уговора, набројане су следеће непоштене трговачке активности: 1) наметање нејасних уговорних одредаба, 2) изостанак сачињавања споразума у писаној форми, 3) ретроактивне промене уговора, 4) непоштен трансфер комерцијалног ризика, 5) нелојално коришћење поверљивих пословних информација снабдевача, 6) отказивање уговора без оправданог разлога и/или отказног рока, 7) територијална ограничења.

Сва заинтересована лица су позвана да до 30. априла 2013. године доставе своја запажања и предлоге Европској Комисији. Комисија се обавезала да до средине 2013. године најави своје следеће потезе у овој економско-правној материји.

6. Хватање у коштац са непоштеним трговинским праксама у оквиру уговорних система снабдевања храном²⁷

Полазна премиса у овом документу је да неравнотежа преговарачке моћи није сама по себи противзаконита и недозвољена. Оно што је противправно и недозвољено је злоупотреба преговарачке моћи, а оно што је проблематично је што се та злоупотреба у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима сувише често догађа. Наиме, према резултатима спроведеног истраживања, чак 96% испитаника је изјавило да је било субјект непоштене трговачке праксе. Међу тих 96% који су доживели непоштену трговачку праксу (дакле ако их посматрамо као 100%) око 83% је имало повећане трошкове, а 77% смањене приходе.

Имајући у виду резултате истраживања, јасно је да се нека акција морала предузети. У овом извештају акценат је на самоорганизовању учесника уговорних система снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима и израда аутономног права. Комисија је представила рад Форума на високом нивоу (*High Level Forum*) за побољшање функционисања уговорних система снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима. Форум је основан одлуком Комисије од 30. јула 2010. године и чинили су га представници националних власти и привредних субјеката из свих привредних сектора који

²⁷ “Tackling unfair trading practices in the business-to-business food supply chain”, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Strasbourg, 15th July 2014, COM(2014) 472 final.

су повезани системом снабдевања. Форум је новембра 2011. године представио Скуп принципа добре трговачке праксе у вертикалним уговорима. Установљено је седам основних принципа и то: 1) принцип формалности уговора, 2) принцип предвидљивости (који искључује једностране промене уговора, ако то није било унапред предвиђено под прецизно одређеним условима), 3) принцип придржавања (*compliance*) прихваћених обавеза, 4) принцип коректног информисања, 5) принцип поверљивости, 6) принцип одговорности за ризик и 7) принцип оправданих захтева.

Принципе је одобрила тзв. Иницијатива за системе снабдевања (*Supply Chain Initiative*). Иницијатива је покренута 2013. године као институционални оквир за примену претходно усвојених принципа приликом решавања спорова медијацијом и арбитражом.

Ради сузбијања непоштене трговачке праксе Европска Комисија, пре свега, сугерише државама чланицама да подрже развој аутономног права и аутономних начина решавања спорова у овој области. Међутим, свесна недостатака аутономноправне заштите,²⁸ Комисија упућује државе чланице на усвајање посебних правних прописа чији би предмет био забрана непоштене трговачке праксе. Такође, имајући у виду тзв. фактор страха односно невољност уговорних страна слабије преговарачке моћи да се обраћају судовима ради заштите својих интереса, Комисија позива државе да у сврху примене посебних прописа о непоштеној трговачкој пракси размисле о одговарајућим процедуралним и организационим мерама, указујући да би поверавање заштите од непоштене трговачке праксе органима управе било целисходно и ефикасно решење.

Европска Комисија је на крају Обавештења навела да ће наставити да прати ситуацију у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехрамбеним производима и да ће о томе сачинити извештај до краја 2015. године. У овом обавештењу Европска Комисија није предложила доношење легислативе на унитарном нивоу, али није то ни искључила, остављајући одлучивање о таквој мери зависним од стања на релевантном тржишту.

²⁸ Медијација и арбитража захтевају обострану сагласност за такав начин решавања спорова. Не постоји могућност изрицања санкција, нити се решавања спора може иницирати, а да се открије идентитет иницијатора.

7. Извештај Комисије о непоштеним трговачким праксама у оквиру уговорних система снабдевања храном²⁹

Овај извештај је комплетно посвећен анализи националног законодавства и аутономног права као правних извора за регулисање непоштене трговачке праксе у уговорним системима снабдевања. Што се државног права тиче, пошло се од констатација да на унитарном нивоу не постоји правна регулатива којом се материја непоштене трговачке праксе регулише у целости, као и да у ту сврху право конкуренције не може послужити, јер знатна превага у преговарачкој моћи и доминантан тржишни положај нису једно исто.³⁰ Наводи се даље да је шест држава³¹ аналогно проширило примену Директиве о непоштеним пословним праксама и на односе између предузећа купаца и снабдевача у систему снабдевања. Комисија сматра да то није адекватно јер се непоштене пословне праксе које регулише Директива из области потрошачког права у многоструку разликују од непоштених трговачких пракси у уговорним системима снабдевања. Тако, као најбоље нормативно решење, остаје посебно законодавство чији је искључиви предмет регулисања непоштена трговачка пракса. У том смислу Комисија извештава да посебно законодавство о сузбијању непоштене трговачке праксе у уговорним системима снабдевања постоји у двадесет држава чланица, с тим што су у законодавство петнаест држава чланица такви прописи уведени у последњих пет година (рачунајући од 2011). У вези са оптималним регулисањем непоштене трговачке праксе у националном праву, Комисија указује на пет кључних фактора. Први је покривеност (*coverage*) целокупног уговорног система снабдевања. Наиме, уочено је да се у неким државама (Финска, Мађарска, Литванија, Летонија, Румунија и В. Британија) право сузбијања непоштене трговачке праксе примењује само на уговоре снабдевача и трговаца на мало. Комисија наглашава да се акти непоштене трговачке праксе могу предузети у било којем делу уговорног система снабдевања, те да примену права сузбијања непоштене трговачке праксе не би требало ограничавати само на уговорне односе са продавцима на мало, као ни на уговорне односе са привредним субјектима чије је седиште на територији Европске уније. Друго, Комисија указује на најважније групе аката непоштене трговачке праксе које би морале бити обухваћене забраном. Издваја четири такве групе: 1) неосновано пребацивање

²⁹ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on unfair business-to-business trading practices in the food supply chain*, Brussels, 29th January 2016, COM(2016) 32 final.

³⁰ Локална хладњача која откупљује вишње или малине има знатно већу преговарачку моћ од индивидуалних воћара, али на јединственом тржишту, на којем трпи конкуренцијски притисак других локалних хладњача, није у доминантном положају.

³¹ Аустрија, Данска, Француска, Немачка, Италија и Шведска.

трошкова и ризика на другу уговорну страну, 2) неоснована наплата накнада за које друга уговорна страна не даје противуслугу или даје, али она није ни у каквој вези са основним правним послом, 3) једнострано и/или ретроактивно мењање уговора и 4) неоправдан раскид уговора или неоснована претња раскидом уговора. Треће, одабрани нормативни метод би требао бити довољно флексибилан да се законском одредбом обухвате све непоштене трговачке праксе, укључујући и оне које у овом моменту нису познате, и у исто време такав да се обезбеди ефикасна примена права са што мањим утрошком времена и других ресурса. Прво се наводи да се непоштена трговачка пракса у неким државама дефинише општом клаузулом, а у другим каузално, набрајањем аката непоштене трговачке праксе, а онда се указује на добре и лоше стране ових нормативних метода. Четврто, Комисија наглашава да је потребно обезбедити заштиту поверљивости података о идентитету подносиоца пријаве. Ово се може обезбедити прописивањем могућности да у име снабдевача представку, пријаву или неки други иницијални акт подноси пословно удружење којем овај припада или пак прописивањем могућности да се поступак против купца започне по службеној дужности. Коначно, Комисија истиче да се применом права којим се сузбија непоштена трговачка пракса мора постићи одвраћајући ефекат. То се у првом реду односи на санкције, које морају бити такве да се купцу предузимање непоштене трговачке праксе не исплати, али се не ограничава на новчане и друге казне, већ одвраћајући ефекат зависи и од учесталости спровођења поступака и бројности коначних и извршних одлука (тј. успешности одбране тих одлука у поступку судске провере њихове законитости).

Што се тиче аутономног права, овај извештај Комисије посвећен је анализи функционисања Иницијативе за уговорне системе снабдевања (SCI – *Supply Chain Initiative*), стању система, резултатима и предлозима за унапређење, како на унитарном, тако и на националном нивоу. Регулаторна активност органа Европске уније се у овом извештају не помиње, мада се наводи да је на састанку министара пољопривреде седам држава чланица (Бугарске, Чешке, Мађарске, Пољске, Румуније, Словачке и Словеније) Комисији упућен предлог да се питање сузбијања непоштене трговачке праксе у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима регулише на унитарном нивоу. Повод за састанак је био изразит пад цена пољопривредних производа. Иако нагли пад цена није био изазван односима у уговорним системима снабдевања, већ санкцијама услед којих је онемогућен извоз хране у Руску Федерацију, ситуација је пољопривреднике учинила рањивијим и подложнијим негативним дејствима непоштене трговачке праксе.

8. Извештај Комитета за Унутрашње тржиште и заштиту потрошача о непоштеној трговачкој пракси у уговорном систему снабдевања храном³²

Комитет Европског Парламента за унутрашње тржиште и заштиту потрошача објавио је 4. маја 2016. године Извештај у којем је заузет став да је за успешно сузбијање непоштене трговачке праксе у уговорним системима снабдевања генерално, а поготово пољопривредним и прехранбеним производима, потребно израдити унитарни правни оквир (*framework legislation at EU level*). Пошло се од тога да уговорни системи снабдевања обезбеђују посао за 47 милиона људи (што је деветина укупног броја становника Европске уније), да је вредност промета хране на мало у оквиру ових система већа од милијарду евра годишње, да 99% предузећа у уговорним системима снабдевања храном су микро, мала и средња предузећа и да 70% робне размене између држава чланица чине храна и пиће. Даље се помињу велике структурне промене, те концентрација и вертикална интеграција као узрок повећања преговарачке моћи купаца. Неравнотежа у преговарачкој моћи почела је да се злоупотребљава предузимањем аката непоштене трговачке праксе која је постала озбиљан проблем наносећи штету најслабијој карици снабдевачког ланца – индивидуалним пољопривредним произвођачима, а што дугорочно утиче на целу европску економију и благостање потрошача с обзиром да је куповина хране њихова свакодневна активност на коју месечно троше у просеку 14% прихода.³³ Пошто је непоштена трговачка пракса тржишна појава која је годинама константно привлачила пажњу Комисије, Европског Парламента и Европског Економског и Социјалног комитета, предузете су активности на решавању тог проблема које су на националном нивоу биле правног, а на унитарном нивоу аутономног карактера. Испоставило се да је и једно и друго нормативно решење било од користи, али проблем непоштене трговачке праксе није решен. Што се националног права тиче, усвојена су различита решења па је регулисање непоштене трговачке праксе на нивоу држава чланица шаролико. Аутономна регулатива и институционални облици решавања спорова у оквиру Иницијативе за системе снабдевања нису превладали тзв. фактор страха, чему је доказ што се представници индивидуалних пољопривредних произвођача нису ни придружили Иницијативи. Имајући у виду димензије проблематичне тржишне појаве, закључено је да је аутономноправни систем потребно допунити (*to complement*) унитарном правном регулативом. Закључак је подржан претходно прибављеним мишљењем Комитета за пољопривреду и рурални развој од 17. новембра 2015. године. Овом Извештају Комитета за унутрашње тржиште и

³² “Report on unfair trading practices in the food supply chain” (2015/2065(INI)), *Committee on the Internal Market and Consumer Protection*, A8-0173/2016 of 4th May 2016.

³³ У земљама које су се Европској унији прикључиле после 2005. године то је много више.

заштиту потрошача следила је 7. јуна 2016. године Резолуција Европског Парламента³⁴ којом је Европска Комисија позвана да поднесе предлог Директиве о сузбијању непоштене трговачке праксе у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима.³⁵

9. Закључак

Поштење је једно од најбитнијих моралних вредности у сваком друштву. Ово стога што људско друштво може нормално да функционише једино ако међу члановима тог друштва постоји поверење, а поверење се заснива на претпоставци да члан друштва с којим се ступа у интеракцију има поштене намере. Људски односи би били у великој мери редуковани, успорени и оптерећени уколико би се претпостављало да су сви људи лопови, преваранти и лажови, док се супротно не докаже. Стога је непоштено понашање друштвено штетно. Штета се у случају непоштеног понашања не ограничава само на оног субјекта према коме је усмерена, већ обухвата и његово уже и шире окружење (дугорочно је непоштено понашање погубно чак и по субјекта који га предузима). У том смислу, непоштена трговачка пракса у уговорним системима снабдевања пољопривредном, прехранбеном и другом робом и услугама (нпр. занатским услугама у грађевинарству) није никакав изузетак. Појавила се као последица концентрације у дистрибутивном сегменту уговорних система снабдевања. Концентрација је била праћена структуралним променама и јачањем преговарачке моћи купаца. Након што је успостављена знатна асиметрија преговарачке моћи, купци су у једном моменту почели практиковати непоштену трговачку праксу према снабдевачима и то је био разлог да се приступи испитивању ове праксе ради њеног правног регулисања односно забране.

Све је почело наглим и знатним поскупљењем хране које се десило у периоду од 2006. до 2008. године. Као појава од прворазредног социјално-политичког значаја, привукла је пажњу многих органа Европске уније, а пре свега, Комисије и Европског парламента. Комисија је, према Обавештењу од 20. маја 2008, изразила спремност за предузимање три групе мера. У оквиру мера ублажавања краткорочних и средњорочних ефеката ценовног шока планирано је истраживање функционисања уговорних система снабдевања храном. Резултат тог испитивања, објављеног у Обавештењу Комисије од 9. децембра 2008. године је закључак да у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима постоји изразита неравнотежа преговарачке моћи и да су као последица тога уочене праксе којима се деформишу и нарушавају уговорни односи снабдевача и купаца као што су

³⁴ *European Parliament Resolution of 7th June 2016 on unfair trading practices in the food supply chain (2015/2065(INI))*, P8_TA(2016)0250.

³⁵ *Исто*, тач. 31.

кашњење у плаћању цене или пак обавезивање снабдевача да купцима плате накнаде које су превисоко одређене или су одређене без икаквог основа. Као ремедијална мера предвиђено је доношење кодекса трговачке праксе (као израз друштвене одговорности купца). Из тога која је ремедијална мера препоручена, произлази закључак да у том моменту Комисија спречавање повећања и нестабилности цена хране примарно покушава да реши у оквиру права конкуренције, потрошачког права и забраном шпекулација.

Први документ који је у целости посвећен уговорним системима снабдевања и непоштеној трговачкој пракси било је Обавештење Комисије од 28. октобра 2009. године. У наредним годинама Комисија је издала више докумената у којима се фокусира на решавање проблема изазваног непоштеним трговачким праксама. Ако се изузме аутономно право на унитарном нивоу, та нормативна решења су увек била у оквирима националног права. Тако је сугерисано и у Извештају Комисије од 29. јануара 2016. године. Та сугестија није најбоље примљена, пре свега од стране појединих комитета Европског парламента, па је Резолуцијом од 7. јуна 2016. године Европски Парламент позвао Комисију да изради нацрт Директиве о забрани непоштених трговачких пракси у уговорним системима снабдевања пољопривредним и прехранбеним производима. Директива је усвојена 17. априла 2019. године.

*Stefan Šokinjov, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

THE SUPPLY CHAIN AND UNFAIR TRADING PRACTICE IN EUROPEAN COMMISSION DOCUMENTS

Summary

The EU level legal framework for combating unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain was enacted by 2019/633 (EU) Directive. That Directive is a result of a long scrutiny performed by European Commission mostly. The paper contains review of documents published, principally, by Commission from 2008 to 2016. This way the author exposed development of idea to legally regulate this area of vertical market relationships at EU level.

Key words: *unfair trading practice, supply chain, European Commission, distribution services.*