



POLITIKA ZAŠTITE POTROŠAČA: NAČELA I INSTRUMENTI

Zahvaljujući učinkovitoj politici zaštite potrošača jedinstveno tržište može pravilno i djelotvorno funkcionirati^[1]. Njome se želi jamčiti prava potrošača kod trgovaca i pružiti bolju zaštitu ugroženim skupinama potrošača^[2]. Pravilima o zaštiti potrošača može se pomoći tržišnom uspjehu cjelokupnog gospodarstva. Ona doprinose pravednijem tržištu, a zahvaljujući poboljšanoj kvaliteti informacija koje se pružaju potrošačima ona mogu dovesti do pozitivnih učinaka na okoliš i socijalno tržište. Osnaživanje potrošača i učinkovita zaštita njihove sigurnosti i gospodarskih interesa postali su ključni ciljevi politike EU-a.

PРАВNA OSNOVA I CILJEVI

Članak 4. stavak 2. točka (f), članci 12., 114. i 169. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članak 38. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Članak 114. UFEU-a pravna je osnova za mjere usklađivanja čiji je cilj uspostava unutarnjeg tržišta. U njemu se naglašava cilj jamčenja visoke razine zaštite, uključujući zaštitu potrošača, te se vodi računa o novim razvojem utemeljenima na znanstvenim činjenicama.

Člankom 169. UFEU-a uvedena je pravna osnova za cjelokupan niz aktivnosti na europskoj razini u području zaštite potrošača. Njime je predviđeno da „radi promicanja interesa potrošača i osiguranja visokog stupnja zaštite potrošača Unija doprinosi zaštiti zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i promicanju njihova prava na obaviještenost, obrazovanje i organiziranje u svrhu zaštite njihovih interesa”. Tim člankom također se predviđa veća briga o interesima potrošača u drugim politikama EU-a. U tom smislu člankom 169. osnažuje se članak 114. te proširuje njegova nadležnost i izvan područja jedinstvenog tržišta kako bi se uključile roba i usluge, pristup sudovima, kvaliteta javnih usluga i određeni vidovi politika povezanih s prehranom, hranom, stanovanjem i zdravljem. Osim toga navodi se da se mjerama EU-a ne smije spriječiti nijedna država članica da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere ako su one u skladu s Ugovorima. Stoga je politika zaštite potrošača dio strateškog cilja EU-a za poboljšanje kvalitete života svih njezinih građana. Uz neposredne

[1] Studija o aspektima zaštite potrošača u financijskim uslugama koja je pripremljena za Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO). Resorni odjel A.2014..

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)

[2] Studija *Contribution to growth of consumer protection* („Doprinos porastu zaštite potrošača”). Europski parlament. Resorni odjel A. 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU\(2019\)631066_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



aktivnosti za zaštitu prava, EU vodi računa o tome da su interesi potrošača ugrađeni u zakonodavstvo EU-a u svim relevantnim područjima politike.

U skladu s člankom 12. UFEU-a zahtjevi za zaštitu potrošača moraju se uzeti u obzir prilikom utvrđivanja i provedbe drugih politika i aktivnosti EU-a. Člankom 38. Povelje Europske unije o temeljnim pravima jača se zaštita potrošača jer se u njemu navodi da se politikama EU-a mora osigurati visoka razina zaštite potrošača.

DJELOVANJE

A. Općenito

Program djelovanja EU-a u području politike zaštite potrošača uglavnom čini [Europska strategija za potrošače i Program za potrošače za razdoblje 2014. - 2020](#)[3].

Europskom strategijom za potrošače želi se postići nekoliko ciljeva:

- promicanje sigurnosti potrošača paketom o sigurnosti proizvoda i nadzoru tržišta iz 2013., a posebno poboljšanom identifikacijom proizvoda i sljedivošću, mjerama za jačanje sigurnosti u lancu opskrbe hranom i novim propisima iz sredine 2013. o sigurnosti kozmetičkih proizvoda;
- bolje poznavanje prava potrošača: razrađeni su interaktivni alati, kao što je Consumer Classroom („Škola za potrošače”), kojima se potrošače informira i educira te im se pomaže da u potpunosti sudjeluju na jedinstvenom tržištu;
- bolja primjena pravila u području zaštite potrošača koordiniranim djelovanjem protiv kršenja propisa EU-a za zaštitu potrošača u obliku provjera internetskih stranica (pretraživanja) koje provode mreže nacionalnih tijela za zaštitu potrošača; jednostavni, brzi izvansudski postupci s niskim troškovima za potrošače koji traže dostupan pravni lijek zahvaljujući [Direktivi o alternativnom rješavanju sporova](#) (2013.) i [Uredbi o online rješavanju potrošačkih sporova](#) (2013.);
- integriranje interesa potrošača u ključne sektorske politike novim zakonodavstvom u sektorima kao što su telekomunikacije, digitalne tehnologije, energetika, promet i hrana te nove mjere za veću transparentnost i pristup maloprodajnim financijskim uslugama te za jednostavnije promjene bankovnog računa;
- davanje većeg značaja potrošačima: glavni cilj strategije EU-a o potrošačkoj politici, kao što je opisan u radnom dokumentu Komisije „Osnaživanje potrošača u EU-u” usmjerenom na davanje većeg značaja potrošačima zahvaljujući mogućnosti izbora, informiranosti i osviještenosti o pravima potrošača i pravnom lijeku.

U strategiji za potrošače prepoznati su i izazovi kao što su usmjerenost ka održivijoj potrošnji te posvećenost konkretnim potrebama ugroženih potrošača.

Cilj je pomoći građanima da ostvare svoja potrošačka prava te da aktivno sudjeluju na jedinstvenom tržištu, čime se potiču rast, inovacije i postizanje ciljeva strategije Europa 2020.

Institucije EU-a sustavno nadziru potrošačku politiku korištenjem [pregleda stanja potrošačkih uvjeta](#) kojim se provjeravaju nacionalni uvjeti za potrošače u trima



područjima (znanje i povjerenje, sukladnost i primjena, pritužbe i rješavanje sporova) i ispituje napredak u integraciji maloprodajnog tržišta EU-a na temelju razine prekograničnih transakcija od poslovnog subjekta prema potrošaču te razvoju e-trgovine. Još jedan način na koji se sustavno prati potrošačka politika je korištenjem [pregleda stanja potrošačkih tržišta](#) kojim se prate potrošači koji su nedavno obavili kupovinu kako bi se pratili rezultati na više od 40 potrošačkih tržišta u pogledu ključnih pokazatelja, kao što su povjerenje u poštivanje pravila zaštite potrošača od strane prodavača, usporedivost ponuda, izbor dostupan na tržištu, u kojoj mjeri se ostvaraju očekivanja potrošača i šteta nastala zbog problema na koje potrošači nailaze^[4].

B. Sektorske mjere (2.2.2)

1. Skupine za zaštitu potrošača

Uključenost skupina koje zastupaju interese potrošača EU-a prioritet je institucija EU-a. Europska potrošačka savjetodavna skupina (ECCG) glavni je forum Komisije za savjetovanje s nacionalnim i europskim organizacijama za zaštitu potrošača. ECCG, osnovan [Odlukom Komisije 2009/705/EZ](#), može savjetovati i informirati Komisiju o svim pitanjima povezanim s interesima potrošača na razini EU-a. Parlament i Vijeće nedavno su donijeli uredbu o uspostavi programa Unije za potporu određenim aktivnostima kojima se jača sudjelovanje potrošača i drugih krajnjih korisnika financijskih usluga u oblikovanju politika Unije u području financijskih usluga^[5].

2. Obrazovanje potrošača

EU je organizirao aktivnosti za obrazovanje potrošača na različitim razinama, kao što je postupno uključivanje obrazovanja potrošača u školske programe osnovnih i srednjih škola. Jedna od takvih inicijativa je Consumer classroom („Škola za potrošače”), višjezična paneuropska internetska stranica za nastavnike. Njome se objedinjuje opsežno štivo o obrazovanju potrošača iz cijelog EU-a i pružaju interaktivni i kolaborativni alati za pripremu i razmjenu nastavnih sati s učenicima kao i s drugim nastavnicima. Interaktivni internetski alat za obrazovanje potrošača „Dolceta” (<http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en/>) bio je dostupan u svim državama članicama i na svim službenim jezicima EU-a. Bio je namijenjen instruktorima i učiteljima, ali i potrošačima, te se njime između ostalog obuhvaćaju temeljna prava potrošača, sigurnost proizvoda i financijska pismenost.

3. Informacije za potrošače

Bolja upućenost i bolje poznavanje potrošačkih prava mogli bi rezultirati većim povjerenjem potrošača. EU je osnovao europske centre za informiranje potrošača (mreža ECC) u svrhu pružanja informacija i savjetovanja u vezi s prekograničnom kupnjom te rješavanja žalbi potrošača. Uz to postoji i mreža FIN-NET koja ima istu ulogu za žalbe na prekogranične financijske usluge. Komisija u državama članicama

[4]Dvanaesto izdanje, 2016.: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_hr.pdf

[5]Uredba (EU) 2017/826 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o uspostavi programa Unije za potporu određenih aktivnosti kojima se jača sudjelovanje potrošača i drugih krajnjih korisnika financijskih usluga u oblikovanju politika Unije u području financijskih usluga za razdoblje 2017. - 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R0826&from=EN>



provodi i kampanje za informiranje potrošača te objavljuje priručnike za potrošače. SOLVIT je usluga namijenjena rješavanju sporova koji su rezultat kršenja propisa EU-a.

Kampanja za senzibilizaciju o pravima potrošača koju je organizirala Komisija trajala je od proljeća 2014. do početka 2016., a u njoj se građane informiralo o njihovim pravima u okviru propisa EU-a za zaštitu potrošača i usmjeravalo ih na prava mjesta na kojima mogu dobiti savjet ili pomoć ako imaju pitanja ili problema. Cilj kampanje bio je povećati opće znanje trgovaca i potrošača o pravima potrošača na razini EU-a, koja uglavnom proizlaze iz prenošenja direktiva EU-a u nacionalna zakonodavstva. Posebna pozornost posvećena je Direktivi o pravima potrošača, Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi, Direktivi o nepoštenim ugovornim uvjetima i Direktivi o prodaji robe široke potrošnje i o jamstvima.

U istraživanju koje je provedeno za Europski parlament navodi se da, iako je na internetu dostupno mnogo informacija o pravima potrošača, te su informacije raspršene na brojnim europskim i nacionalnim stranicama^[6]. Portal Vaša Europa^[7] ima važnu ulogu jer nudi pristup boljim informacijama o potrošačkoj politici i na jednom referentnom mjestu prikuplja različite izvore informacija. Pristup informacijama poboljšat će se u budućnosti jedinstvenim digitalnim pristupnikom^[8].

4. Primjena prava potrošača

Djelotvorna i ispravna primjena tih prava jednako je važna kao i postojanje prava potrošača. Za njihovu primjenu uglavnom su odgovorna nacionalna tijela javne vlasti. [Uredbom \(EU\) br. 2017/2394](#) o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača ta nacionalna tijela povezuju se u mrežu u sklopu koje im se diljem EU-a osigurava okvir za razmjenu informacija i suradnju radi zaustavljanja svakog kršenja zakona o zaštiti potrošača (npr. obmanjujuće oglašavanje, paušalna putovanja ili prodaja na daljinu). U okviru te mreže također se provode koordinirane istrage i aktivnosti u svrhu primjene prava potrošača (npr. u obliku internetskih pretraživanja tijekom kojih tijela vlasti provjeravaju internetske stranice kako bi otkrile postupaju li u skladu sa zakonom).

Komisija je 11. travnja 2018. najavila „Nove pogodnosti za potrošače” kojima se nastoji osigurati veća učinkovitost mehanizama primjene. U tom dokumentu predlaže se da se kvalificiranim subjektima omogući da pokrenu udružne tužbe u ime potrošača i da nadležna tijela za zaštitu potrošača u državama članicama dobiju veće ovlasti sankcioniranja kako bi se na odgovarajući način odgovorilo na kršenja prava potrošača.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament stalno radi na poboljšavanju pravila za zaštitu potrošača u EU-u. Politika zaštite potrošača postala je od politike tehničkog usklađivanja standarda za potporu unutarnjem tržištu dio nastojanja za poboljšanje cilja uspostave „Europe građana”.

[6] Studija „European Single Point of Contact” (Europska jedinstvena kontaktna točka) koja je pripremljena 2013. za Odbor Parlamenta za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO), Resorni odjel A, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[7] Your Europe – <https://europa.eu/youreurope/index.htm#hr>

[8] Uredba (EU) 2018/1724 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. listopada 2018. o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (SL L 295, 21.11.2018., str. 1.).



Postupak suodlučivanja i širenje područja zakonodavstva koje se usvaja postupkom glasovanja kvalificiranom većinom u Vijeću dali su Parlamentu ovlasti da razvije i ojača zakonodavstvo EU-a o zaštiti potrošača. Kao rezultat zakonodavnih napora Parlamenta, države članice od 13. lipnja 2014. moraju primjenjivati nacionalne zakone kojima se provodi [Direktiva o zaštiti potrošača](#), koju je Europski parlament usvojio velikom većinom glasova. U cilju jačanja povjerenja potrošača u EU-u Direktivom im se daju veća prava, npr. uspostavom duljeg razdoblja mirovanja za ugovore sklopljene na daljinu i izvan poslovnih prostora, uvođenjem veće transparentnosti cijena, zabranom unaprijed označenih polja i pojašnjavanjem informacija o digitalnom sadržaju.

Parlament je 12. prosinca 2017. usvojio Uredbu (EU) 2017/2394 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača^[9] kako bi se poboljšala učinkovitost pravila i postupaka o suradnji među nacionalnim tijelima nadležnima za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača. Parlament je je 26. ožujka 2019. usvojio zakonodavnu rezoluciju o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača^[10], dok je 27. studenoga 2019. usvojio Direktivu (EU) 2019/2161 o boljem izvršavanju i modernizaciji pravila Unije o zaštiti potrošača^[11].

Parlament ima važnu ulogu ne samo u izradi europskog zakonodavstva već i u određivanju političkog programa u području zaštite potrošača usvajanjem izvješća o vlastitoj inicijativi. Osobito je aktivan u osiguravanju većih proračunskih sredstava za mjere u područjima kao što su informiranje i (financijsko) obrazovanje potrošača te bolje zastupanje potrošača u državama članicama, s naglaskom na državama koje su pristupile EU-u nakon 2004. Parlament je 19. srpnja 2018.^[12] objavio izvješće o vlastitoj inicijativi koje je sastavio Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača (IMCO) o dvojnoj kvaliteti proizvoda na jedinstvenom tržištu, koje je usvojeno 13. rujna 2018. U tom izvješću Parlament izričito spominje dvojnu kvalitetu proizvoda iste robne marke kada se takvom kvalitetom diskriminira potrošače i kad je protivna njihovim očekivanjima.

U travnju 2020. objavljeno je kratko izvješće „Zakon o održivoj potrošnji i zaštiti potrošača” u kojem se analizira kako se zakonodavstvom o zaštiti potrošača mogu promicati održiva potrošnja i dulji vijek trajanja proizvoda mogu promicati. Taj istraživački dokument zatražio je odbor IMCO za svoje buduće izvješće o vlastitoj inicijativi „Prema održivijem jedinstvenom tržištu za poduzeća i potrošače”.

Tijekom krize prouzročene bolešću COVID-19 zaštita potrošača postala je ključna za jamčenje povrata troškova za otkazivanje usluga i borbu protiv širenja dezinformacija i nepoštenih trgovaca koji prodaju lažnu ili nesukladnu medicinsku opremu po previsokim cijenama. Odbor IMCO uputio je 23. ožujka 2020. pismo izvršnoj

[9]Uredba (EU) br. 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 SL L 345, 27.12.2017, str. 1.

[10]Zakonodavna rezolucija Europskog parlamenta od 26. ožujka 2019. o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o udružnim tužbama za zaštitu kolektivnih interesa potrošača i stavljanju izvan snage Direktive 2009/22/EZ, Usvojeni tekstovi, [P8_TA\(2019\)0222](#).

[11]Direktiva (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ te 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača SL L 328, 18.12.2019., str. 7.

[12]Rezolucija Europskog parlamenta od 13. rujna 2018. o dvojnoj kvaliteti proizvoda na jedinstvenom tržištu ([2018/2008\(INI\)](#)).



potpredsjednici Europske komisije Margrethe Vestager, povjerenicima Thierryju Bretonu i Didieru Reyndersu, te hrvatskom predsjedništvu Vijeća, u kojem poziva na poduzimanje daljnjih mjera za rješavanje krize prouzročene bolešću COVID-19 i ukazuje na demokratski nadzor tog procesa. Odbor IMCO sastao se 2. travnja 2020. s povjerenikom Thierryjem Bretonom, a 14. travnja 2020. s povjerenikom Didierom Reyndersom kako bi preispitao već primijenjene mjere i upotrijebljene instrumente. .

Parlament istodobno radi na budućem [Zakonu o digitalnim uslugama](#), kojim se e-trgovinu želi učiniti sigurnijom kroz provedbe strožih mjera za primjenu učinkovite zaštite potrošača u digitalnom okruženju.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff / Louise Blandin
09/2020

