



2018/2008(INI)

27.2.2018

NÁVRH ZPRÁVY

o dvojí kvalitě výrobků na jednotném trhu
(2018/2008(INI))

Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů

Zpravodajka: Olga Sehnalová

Zpravodajka (*):

Biljana Borzan, Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost
potravin

(*) Přidružený výbor – článek 54 jednacího řádu

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ	8
PŘÍLOHA: SEZNAM SUBJEKTŮ A OSOB, OD NICHŽ ZPRAVODAJKA OBDRŽELA INFORMACE	10

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o dvojí kvalitě výrobků na jednotném trhu (2018/2008(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004¹,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004²,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnic Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004³,
- s ohledem na oznámení Komise ze dne 26. září 2017 o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků – konkrétní případ potravin,
- s ohledem na pracovní dokument útvarů Komise ze dne 25. května 2016 „Pokyny k provádění/uplatňování směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách“,
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 25. května 2016 „Komplexní přístup ke stimulaci přeshraničního elektronického obchodu pro evropské občany a podniky“ (COM(2016)0320),
- s ohledem na sdělení Komise ze dne 24. října 2017 „Pracovní program Komise na rok 2018: Agenda pro jednotnější a demokratičtější Evropu“ (COM(2017)0650),
- s ohledem na projev o stavu Unie, který dne 13. září 2017 pronesl předseda Komise Jean-Claude Juncker,
- s ohledem na závěry předsedy Evropské rady ze dne 9. března 2017, zejména na jejich bod 3,
- s ohledem na výsledek 3524. zasedání Rady pro zemědělství a rybolov ze dne 6. března 2017,

¹ Úř. věst. L 149, 11.6.2005, s. 22.

² Úř. věst. L 345, 27.12.2017, s. 1.

³ Úř. věst. L 304, 22.11.2011, s. 18.

- s ohledem na zápis z 2203. zasedání Komise ze dne 8. března 2017,
- s ohledem na informační sdělení o zavádějících způsobech balení výrobků, který vypracovala jeho tematická sekce A v lednu 2012,
- s ohledem na své usnesení ze dne 11. června 2013 o novém programu evropské spotřebitelské politiky¹,
- s ohledem na své usnesení ze dne 22. května 2012 o strategii k posílení práv zranitelných spotřebitelů², zejména na jeho bod 6,
- s ohledem na své usnesení ze dne 4. února 2014 o provádění směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách³,
- s ohledem na své usnesení ze dne 7. června 2016 o nekalých obchodních praktikách v potravinářském dodavatelském řetězci⁴,
- s ohledem na své usnesení ze dne 19. ledna 2016 o výroční zprávě o politice hospodářské soutěže EU⁵, zejména na jeho bod 14,
- s ohledem na své usnesení ze dne 14. února 2017 o výroční zprávě o politice hospodářské soutěže EU⁶, zejména na jeho bod 178,
- s ohledem na svou závažnou interpelaci ze dne 15. března 2017 o rozdílech v prohlášeních, složení a chuti výrobků na středoevropských/východoevropských a západoevropských trzích v EU⁷,
- s ohledem na dokument výzkumné služby Evropského parlamentu „Dvojí kvalita značkových potravinových výrobků: řešení možných rozdílů mezi východními a západními členskými státy“ z června 2017,
- s ohledem na výzkum „Potraviny a český spotřebitel“, který v únoru 2016 provedla česká Státní zemědělská a potravinářská inspekce,
- s ohledem na odbornou studii o problematice dvojí kvality a složení výrobků prodávaných v rámci jednotného trhu Evropské unie z pohledu práva na ochranu spotřebitele (zejména nekalých obchodních praktik), práva soutěžního (zejména nekalé soutěže) a práva průmyslového vlastnictví, kterou v roce 2017 vydala Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci,
- s ohledem na zprávu společnosti Nielsen o stavu privátních značek ve světě z listopadu 2014;
- s ohledem na článek 52 jednacího řádu,

¹ Úř. věst. C 65, 19.2.2016, s. 2.

² Úř. věst. C 264E, 13.9.2013, s. 11.

³ Úř. věst. C 93, 24.3.2017, s. 27.

⁴ Přijaté texty, P8_TA(2016)0250.

⁵ Úř. věst. C 11, 12.1.2018, s. 2.

⁶ Přijaté texty, P8_TA(2017)0027.

⁷ O-000019/2017.

- s ohledem na zprávu Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů a na stanoviska Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin a Výboru pro zemědělství a rozvoj venkova (A8-0000/2018),
- A. vzhledem k tomu, že pokud společnosti propagují, prodávají nebo dodávají výrobky, měly by spotřebitelům poskytovat přesné informace nutné k tomu, aby mohli učinit informované rozhodnutí o koupi výrobku;
- B. vzhledem k tomu, že hlavním legislativním nástrojem Unie, který brání tomu, aby spotřebitelé byli vystaveni klamavé reklamě a jiným nekalým praktikám při transakcích mezi podniky a spotřebiteli, včetně prodeje výrobků pod stejnou značkou způsobem, který by mohl spotřebitele uvést v omyl, je směrnice 2005/29/ES o nekalých obchodních praktikách;
- C. vzhledem k tomu, že posouzení, zda je určitá obchodní praktika nekalá ve smyslu uvedené směrnice, musí provádět členské státy případ od případu, s výjimkou praktik uvedených v příloze I směrnice;
- D. vzhledem k tomu, že pokud jde o provádění směrnice o nekalých obchodních praktikách, existují mezi členskými státy značné rozdíly;
- E. vzhledem k tomu, že Komise ve svém pracovním programu na rok 2018 oznámila, že předloží návrh nové politiky pro spotřebitele („A New Deal for Consumers“), spočívající v cíleném přezkumu spotřebitelských směrnic EU v návaznosti na kontrolu účelnosti předpisů EU o ochraně spotřebitele a uvádění na trh;
- F. vzhledem k tomu, že jednotný trh přinesl subjektům v rámci potravinářského dodavatelského řetězce značné výhody a že obchod s potravinářským zbožím má stále častěji přeshraniční rozměr a je velmi důležitý pro fungování vnitřního trhu;
- 1. zdůrazňuje, že různé testy provedené v několika členských státech prokázaly, že mezi výrobky propagovanými a distribuovanými na jednotném trhu pod stejnou značkou a ve stejném balení existují rozdíly;
- 2. zdůrazňuje, že zjištěné případy se netýkaly pouze potravinových výrobků, nýbrž také jiných produktů, například čistících prostředků, kosmetických a hygienických potřeb a kojeneckých produktů;
- 3. připomíná, že Parlament již v roce 2013 vyzval Komisi, aby tuto otázku důkladně prošetřila a posoudila, zda je zapotřebí změnit platnou právní úpravu Unie, a poté sdělila výsledky šetření Parlamentu a spotřebitelům;
- 4. vítá proto iniciativy k řešení tohoto problému, které nedávno oznámila Komise, zejména pak její příslib, že vytvoří společnou metodiku testování a přidělí rozpočtové prostředky na její přípravu a uplatňování a na shromažďování dalších důkazů;
- 5. bere na vědomí, že řešením problematiky dvojí kvality výrobků bylo pověřeno Fórum na vysoké úrovni pro lepší fungování potravinového řetězce; vybízí členské státy a jejich příslušné orgány, aby se aktivně účastnily probíhajících iniciativ, včetně vývoje společné metodiky a shromažďování dalších důkazů;

6. vítá, že Parlament schválil pilotní projekt, v jehož rámci proběhne v roce 2018 série průzkumů trhu věnovaných několika kategoriím spotřebitelských výrobků s cílem posoudit různé aspekty jejich dvojí kvality;
7. zdůrazňuje, že vnitrostátní opatření v oblasti označování výrobků, jejichž cílem je upozorňovat spotřebitele na rozdíly ve složení potravin, již byla oznámena Komisi;

Oznámení Komise

8. bere na vědomí oznámení Komise o uplatňování právních předpisů EU v oblasti potravin a ochrany spotřebitele v případech dvojí kvality výrobků; poukazuje na to, že vícefázový postup uvedený v oznámení Komise, který mají vnitrostátní orgány používat k určování, zda výrobci neporušují právní předpisy EU, zatím zřejmě není v praxi proveditelný;
9. souhlasí s Komisí, že spotřebitelé na jednotném trhu mají obecnou představu o zásadách volného oběhu zboží a rovného přístupu k němu, takže a priori nepředpokládají, že se výrobky prodávané pod určitou značkou budou v různých zemích lišit;
10. domnívá se, že oznámení Komise je chápáno tak, že se primárně vztahuje na potraviny; je přesvědčen, že právo na ochranu spotřebitele by mělo být uplatňováno obecně na veškeré produkty;
11. zdůrazňuje význam pokynů, které vydala Komise s cílem napomoci řádnému a jednotnému uplatňování směrnice o nekalých obchodních praktikách; vyzývá proto Komisi, aby objasnila, jaký je vztah mezi jejím oznámením ze dne 26. září 2017 a dřívějšími pokyny;
12. poukazuje na to, že mohou existovat různé požadavky na kontrolní metody používané příslušnými orgány členských států; domnívá se, že je třeba jasně sdělit, s jakým cílem je vyvíjena metodika pod vedením Společného výzkumného střediska Komise, aby se neobjevovaly vzájemně si protiřečící výklady;
13. zdůrazňuje, že je nutné dodržet časový plán, aby výsledky testování prováděného v rámci společného testovacího přístupu byly poskytnuty a podrobeny analýze ještě před koncem tohoto roku;

Další aspekty dvojí kvality výrobků

14. zdůrazňuje, že důležitou stálicí v nákupních koších spotřebitelů se staly privátní značky, jejichž tržní podíl v posledním desetiletí vzrostl u většiny kategorií výrobků ve většině členských států; je přesvědčen, že privátní značky by neměly vyvolávat dojem značkového výrobku, aby nedocházelo k matení spotřebitelů; opakuje, že Komise by měla problematice privátních značek věnovat zvláštní pozornost;
15. je znepokojen omezeními, jimž podléhají obchodníci při nákupu zboží, neboť tato omezení by mohla mít negativní dopad na spotřebitele; žádá Komisi, aby identifikovala faktory přispívající k fragmentaci jednotného trhu se zbožím, zejména územní omezení nabídek a jejich důsledky;

16. upozorňuje na to, že příslušné vnitrostátní orgány mohou sbírat vzorky a provádět testování pouze na území vlastního členského státu; zdůrazňuje proto význam účinné a transparentní spolupráce mezi vnitrostátními orgány v oblasti ochrany spotřebitele a potravin a Komisi; v této souvislosti vítá přijetí revidovaného nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele¹;

Doporučení a další kroky

17. zdůrazňuje pozitivní přínos veřejné diskuse, která zvyšuje informovanost spotřebitelů o výrobcích a jejich vlastnostech; konstatuje, že někteří výrobci a majitelé privátních značek již oznámili změny svých receptur; poukazuje na významnou úlohu průmyslu při zvyšování transparentnosti, pokud jde o složení výrobků;
18. vyzývá spotřebitelské organizace, aby se aktivně podílely na veřejné diskusi a zvyšování informovanosti spotřebitelů;
19. je přesvědčen, že dosavadní zkušenosti příslušných orgánů napovídají, že jednotlivě nejsou schopny efektivně řešit konkrétní případy dvojí kvality výrobků na vnitrostátní úrovni;
20. upozorňuje na to, že problematika dvojí kvality má přímý vztah k samotné podstatě fungování jednotného trhu a k otázce důvěry spotřebitele, a proto vyžaduje řešení na úrovni Unie, nejlépe v podobě přímo použitelných opatření; je přesvědčen, že ačkoli existuje možnost jednat na vnitrostátní úrovni, činnost na úrovni Unie by chránila integritu jednotného trhu;
21. připomíná, že smyslem přílohy I směrnice o nekalých obchodních praktikách je umožnit identifikaci určitých nekalých obchodních praktik a rychleji na ně reagovat; souhlasí s Komisí v tom, že pokud je určitá praktika uvedena v příloze I, zvyšuje se právní jistota;
22. vyzývá proto Komisi, aby do „blacklistu“ v příloze I směrnice o nekalých obchodních praktikách vložila další položku;
23. vyzývá Komisi, aby v dohledné době rozšířila mandát Společného výzkumného střediska i na harmonizovanou metodiku pro srovnávání vlastností nepotravinových výrobků;
- °
- ° °
24. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.

¹ Nařízení (EU) 2017/2394; Úř. věst. L 345, 27.12.2017, s. 1.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Z několika výzkumů provedených v různých členských státech vyplynulo, že některé výrobky na jednotném trhu EU mají v závislosti na zemi, kde byly zakoupeny, zjevně odlišné složení z hlediska receptury či použitých základních surovin nebo jejich poměru ve výrobku, a to navzdory tomu, že název značky, zpracování obalu a způsob uvedení na trh jsou na první pohled stejné. Navíc je i možné, že se tato zjištění o dvojí kvalitě výrobků týkají nejen potravin a nápojů, nýbrž také jiného spotřebitelského zboží, jako jsou čisticí prostředky nebo hygienické potřeby.

Podle právní studie, kterou zpracovali odborníci Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, se problematika dvojí kvality výrobků v různých členských státech a na různých regionálních a místních trzích projevuje zejména v následujících jednáních:

- výrobce uvádí na trh výrobky s jinou chutí a složením (tj. s odlišnou hlavní složkou), ale se stejným nebo podobným (pro běžného spotřebitele nerozpoznatelným) vzhledem obalu,
- výrobce uvádí na trh výrobky různé jakosti, ale se stejným nebo podobným (pro běžného spotřebitele nerozpoznatelným) vzhledem obalu,
- výrobce uvádí na trh výrobky různé gramáže, ale se stejným nebo podobným (pro běžného spotřebitele nerozpoznatelným) vzhledem obalu,
- výrobce použije pro zavádění nového výrobku na určitý trh výrobek s kvalitnějším složením (např. vyšším množstvím nebo vyšší kvalitou masných složek ve výrobku) s cílem přitáhnout pozornost spotřebitelů a „naučit“ spotřebitele daný výrobek kupovat/oblíbit si ho; po určité době však proběhne „změna receptury“, aniž by došlo ke zjevné změně obalu výrobku (kromě složení uvedeného drobným písmem na zadní straně etikety).

Výrobce přitom spotřebitele jasně, výrazně, transparentně a nezavádějícím způsobem neupozorňuje na fakt, že se jedná o jiný výrobek s jiným složením, gramáží, kvalitou apod.

Vzniká tak situace, kdy si spotřebitel z jednoho členského státu nacházející se na území jiného členského státu nemůže být jist tím, že výrobek, jehož určité vlastnosti zná ze své domovské země, odpovídá výrobku, který si kupuje v zemi, v níž se právě nachází.

Postoj zpravodajky

Zpravodajka se začala problematikou dvojí kvality výrobků blíže zabývat v roce 2011, kdy studie Asociace spotřebitelů Slovenska prokázala, že složení a ceny šesti značkových potravinových výrobků se podstatně liší v sedmi členských státech EU. V reakci na tuto studii se zpravodajka poprvé obrátila na Komisi s otázkou, zda lze podle ní tuto dvojí kvalitu výrobků hodnotit jako problém související s fungováním jednotného trhu a ochranou spotřebitelů.

V roce 2015 se zpravodajka podílela na organizaci výzkumu Vysoké školy chemicko-technologické v Praze, který porovnával kvalitativní vlastnosti 24 výrobků pocházejících z maloobchodních trhů v České republice a Německu s cílem posoudit, zda jsou shodné, či nikoli. Podstatné rozdíly byly zjištěny u jedné třetiny vzorků (například hlavní složkou

jednoho výrobku prodávaného v České republice bylo strojně oddělené kuřecí maso, zatímco na německém trhu tento výrobek obsahoval vepřové maso). Studie rovněž zpochybnila často používaný argument odlišných chuťových a cenových preferencí v různých zemích, protože ceny zkoumaných výrobků se téměř nelišily a podle certifikovaného senzorického panelu neodpovídaly výrobky ani svou chutí trhům, jimž byly údajně přizpůsobeny.

Zpravodajka v žádném případě neusiluje o unifikaci výrobků na jednotném trhu ani nechce nařizovat výrobcům, aby měnili složení svých produktů, či určovat přesné složení konkrétních výrobků. Je si rovněž vědoma toho, že výsledné složení výrobků mohou ovlivňovat i objektivní faktory.

Přesto je zpravodajka přesvědčena, že každý evropský občan by měl mít právo na rovný přístup ke kvalitnímu zboží na jednotném trhu bez jakékoli diskriminace. Pokud by tomuto tak nebylo, byla by závažným způsobem narušena samotná podstata fungování jednotného trhu a značně by se snížila důvěra spotřebitelů v jednotný trh.

Zpravodajka vítá iniciativy k řešení tohoto problému, které nedávno oznámila Komise, zejména její příslib, že vypracuje společnou celoevropskou metodiku pro testování. Protože dvojí kvalita výrobků souvisí s fungováním vnitřního trhu, je jasné, že je nutné shromažďovat údaje na úrovni Unie a definovat společný přístup. To bylo důvodem, proč zpravodajka již v roce 2013 navrhla prostřednictvím usnesení Parlamentu o novém programu evropské spotřebitelské politiky, aby Komise byla požádána o důkladné prošetření problematiky dvojí kvality výrobků. Výsledky tohoto šetření by pak umožnily posoudit, zda je třeba provést změny v platné právní úpravě Unie.

Zpravodajka zdůrazňuje, že spotřebitelé by měli být přesně a transparentně informováni o tom, že výrobek, který si koupili nebo který znají z jiného členského státu, je odlišný, a nebyli tudíž uvedeni v omyl celkovým dojmem z výrobku. Je rovněž důležité zvyšovat informovanost spotřebitelů o výrobcích, jejich vlastnostech a složení.

Prodej výrobku, který spotřebitel může snadno vnímat jako identický s výrobkem prodávaným v jiných částech EU, jenž má však záměrně jiné složení, je třeba podle názoru zpravodajky považovat za nekalou praxi, a měl by být tedy nepřijatelný. Zpravodajka je proto přesvědčena, že nejúčinnějším způsobem řešení zjevných případů dvojí kvality výrobků v celé Evropské unii je rozšíření seznamu nekalých obchodních postupů, který je uveden v příloze I směrnice o nekalých obchodních praktikách, o nový typ takové praxe.

**PŘÍLOHA: SEZNAM SUBJEKTŮ A OSOB,
OD NICHŽ ZPRAVODAJKA OBDRŽELA INFORMACE**

Následující seznam byl vypracován zcela dobrovolně a na výlučnou odpovědnost zpravodajky. Při vypracovávání tohoto návrhu zprávy obdržela zpravodajka podněty od těchto subjektů a osob:

Subjekt nebo osoba
ANEC
BEUC
Svaz obchodu a cestovního ruchu ČR
dTest
EuroCommerce
European Heart Network
FoodDrinkEurope
Henkel
Independent Retail Europe
International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Products
Nestlé
Potravinářská komora České republiky
Odborový svaz potravinářského průmyslu České republiky
Vysoká škola chemicko-technologická v Praze
Verbraucherzentrale