

UDK: 339.923:658.562(4-672EU)
Bibliid: 1451-3188, 18 (2019)
God XVIII, br. 68, str. 54–73

*Originalan naučni rad
Primljen 30. april 2019.
Odobren 29. maj 2019.*

JEDINSTVENO TRŽIŠTE EVROPSKE UNIJE - PROBLEM RAZLIČITOG KVALITETA ISTIH PROIZVODA

*Aleksandar SIMIĆ**

Apstrakt: U veoma turbulentnom periodu za Evropsku uniju koji je započeo 2009. godine, pojavio se jedan problem koji je u konkurenciji politički važnijih izazova, nepravedno stavljen u drugi plan. Radi se o problemu koji su uočile i predstavile gotovo sve države članice Unije iz tzv. bivšeg istočnog bloka, a to je da se njihovim potrošačima plasiraju isti proizvodi različitog kvaliteta u odnosu na potrošače u zapadnim državama. Cilj ove analize problema jeste da se sistematično prikaže šta je problem, kako je do njega došlo i kakva je reakcija na nivou EU po ovom pitanju. Analizom najrelevantnijih pravnih tekovina EU koje regulišu plasiranje proizvoda na jedinstveno tržište i zaštitu potrošača u tom smislu, jasno će se predstaviti koje zakonodavne izmene je potrebno obaviti kako bi se ovom problemu stalo na put. Imajući u vidu činjenicu da jedinstveno tržište EU na kome vladaju ista pravila predstavlja potencijalno i najvažniji argument zašto je dobro biti članica EU, ovakva pojava jeste ozbiljan alarm da je ovaj argument ugrožen i da se otvara novi uslovno rečeno ekonomski front „istok vs. zapad“. S tim u vezi, od suštinske je važnosti to što je za institucije EU ovaj problem visoko pozicioniran na dnevnom redu aktivnosti koje je potrebno sprovesti da bi u potpunosti iskoristile prednosti jedinstvenog tržišta EU za sve države članice.

Gljučne reči: Evropska unija, jedinstveno tržište, dvostruki kvalitet proizvoda, zaštita potrošača.

1) UVOD

Ideja stvaranja jedinstvenog tržišta Evropske unije (EU) datira još od Rimskog ugovora iz 1957¹, kada je istaknuta ideja da se stvori zajedničko unutrašnje tržište

* Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Beograd,
e-mail: simicaleksandar89@gmail.com

¹ „Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice“, prevod *Kancelarija za pridruživanje Srbije i Crne Gore EU, Evropski pokret u Srbiji*, Republičko ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom, 2003, Beograd, str. 42.

tadašnjih država članica, koje će se postepeno graditi. Stvaranje carinske unije podrazumeva stepen integracije veći od zone slobodne trgovine u smislu eliminisanja međusobnih carina, ali i uspostavljanja zajedničke carinske tarife prema trećim stranama, što znači svim državama ili drugim carinskim teritorijama koje nisu deo carinske unije. Ideja carinske unije je ostvarena 1968. godine kada je uspostavljena i zajednička trgovinska politika, što je značilo da su države članice svesno prenele vršenje suverenih prava u kreiranju trgovinske politike na nadnacionalno telo (Evropsku komisiju u ovom slučaju, u daljem tekstu kao (EK), u čijem radu učestvuju sve države članice, ali se odluke donose zajednički i važe za sve. U poređeno sa uspostavljanjem carinske unije tekao je i proces postepenog stvaranja zajedničkog unutrašnjeg tržišta kroz uvođenje četiri slobode kretanja: robe, kapitala, usluga i ljudi, ali i kroz usaglašavanje politika i zakonodavstva na nivou država članica u mnogim oblastima u kojima Evropska ekonomska zajednica, a od 1993. godine EU nije imala isključivu nadležnost. Zvanično, jedinstveno ili unutrašnje tržište je formirano 1. januara 1993. godine stupanjem na snagu Ugovora iz Mاستrihta.² Jedinstveno tržište (eng. *Single Market*) usko je povezan izraz sa Jedinstvenim evropskim aktom (1987), kojim su revidirani osnivački ugovori s ciljem uklanjanja svih fizičkih, tehničkih i fiskalnih barijera, termin unutrašnje tržište (eng. *Internal Market*) koristi se u Lisabonskom ugovoru i predstavlja sinonim za jedinstveno tržište.³ Kada je reč o plasiranju robe na tržište, postoji čitav niz važnih i povezanih oblasti, ali u ovom radu fokus će biti na slobodnom kretanju robe i zaštiti potrošača u smislu plasiranja proizvoda na tržište. Obe oblasti su regulisane i kroz Uredbe (eng. *Regulations*) koje su direktno primenjive u državama članicama nakon što ih usvoje Evropski parlament (EP) i Evropski Savet i kroz Direktive (eng. *Directives*), koje podrazumevaju transpoziciju u nacionalno zakonodavstvo i u tom slučaju države članice biraju način na koji će se odredbe određene direktive preneti u nacionalno zakonodavstvo i kako će se propis sprovoditi.⁴ Neizostavna je uloga i Evropskog suda pravde (ESP) koji je kroz svoju praksu „popunjavao pravne praznine“ kada je reč o poštovanju principa slobodnog kretanja robe i funkcionisanja jedinstvenog tržišta uopšte.

Oblast zaštite potrošača u EU je pravno regulisana i kroz primarno zakonodavstvo (pre svega u članu 169. Ugovora o funkcionisanju EU) i kroz sekundarno zakonodavstvo (najčešće kroz direktive).⁵ Ako uzmemo u obzir gorepomenutu pravnu

² „Treaty on European Union“, *Official Journal C 191*, 29.7.1992.

³ Aleksandar Bogdanović et al, „Usklađivanje zakonodavstva“, *Pojmovnik EU* (ur.) Vladimir Medović, Delegacija EU u Republici Srbiji, 2018, Beograd str. 353.

⁴ Više o prirodi pravnih propisa EU, videti u Klaus-Diter Borhat „Abeceda prava Evropske unije“ http://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/10_Abeceda_prava_EU.pdf str. 83-90, pristupljeno 28.4.2019.

⁵ „Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union“, *Official Journal C 326*, 26.10.2012.

prirodu direktiva, možemo konstatovati da je oblast zaštite potrošača u EU podložna različitim tumačenjima širom zajedničkog tržišta, a da su ovlašćenja komunitarnih institucija zbog načela subsidiarnosti ograničena na intervenisanje samo u slučajevima kada određene radnje ili odsustvo istih mogu da ugroze funkcionisanje zajedničkog tržišta.⁶ Ovakav način uređenja politike zaštite potrošača u EU „jasno ukazuje da evropsko pravo zaštite potrošača nikada nije bilo zamišljeno kao celovito pravno uređenje, već ono predstavlja svojevrsnu fragmentovanu dopunu nacionalnih pravnih poredaka.“⁷ S tim u vezi, potrebno je izvršiti analizu najvažnijih pravnih tekovina EU u ovoj oblasti, a koje se odnose i na plasiranje proizvoda na tržište EU.

Nekoliko država članica EU sa istoka evropskog kontinenta je sprovelo istraživanja svojih tržišta, negde su to uradile državne institucije, a negde udruženja za zaštitu potrošača i došlo se do istih ili vrlo sličnih rezultata, a to je da su proizvodi istih brendova koji se prodaju na njihovim tržištima lošijeg sastava nego isti takvi proizvodi koji se plasiraju na tržištima Nemačke i Austrije.⁸ U zvaničnom dokumentu EK koji se bavi ovom problematikom, pojavljuje se i definicija istih proizvoda različitog kvaliteta (eng. *Dual Quality products*) gde se kaže da je to situacija kada se „proizvodi plasiraju na jedinstveno tržište EU pod istim brendom ili znakom, ali različitog sastava, sadržaja ili kvaliteta u pojedinačnim državama članicama.“⁹ Osnovno pitanje koje se ovde postavlja jeste kako uopšte može doći do ove pojave imajući u vidu sveobuhvatnost pravnih tekovina EU koje regulišu funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, a zapravo je odgovor jednostavan. Naime, kada je u pitanju jedinstveno tržište, EU stavlja težište na oblast bezbednosti robe koja se plasira na tržište 28 država članica i u tom smislu postoji značajan broj pravnih tekovina koji vrlo detaljno regulišu ovu oblast, pa je osnovna premisa na kojoj počiva jedinstveno tržište zapravo bezbednost proizvoda. EU se pobrinula da njeni potrošači imaju poverenja da im se ništa loše po

⁶ Načelo subsidiarnosti nalaže da će u oblastima koje nisu u njenoj isključivoj nadležnosti Zajednica preduzimati određene korake samo ako primenom određene mere na nivou država članica ne mogu da se postignu zacrtani ciljevi. Videti: Vajdenfeld, Verner i Vesels, Wolfgang, „*Evropa od A do Š*“ Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2004, str. 395.

⁷ Marko Baretić, „Zaštita potrošača u Republici Hrvatskoj nakon ulaska u Evropsku uniju – jesmo li implementacijom evropskog prava izgradili sustav zaštite potrošača“, (urs) Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić, *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Tabaroši*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013, Beograd, str 108.

⁸ Objedinjen izveštaj sa detaljnim prikazom rezultata istraživanja u nekoliko država, može se pronaći na: <https://www.asktheeu.org/fr/request/4975/response/16130/attach/18/Annex%20II%20item%2034%20Ares%202018%20730274.pdf>, *Ref.Ares(2018)730272 – 7.2.2018.*, pristupljeno 25.3.2019.

⁹ „Commission Notice on the application of EU food and consumer protection law to issues of Dual Quality of products — The specific case of food“ *Official Journal C 327/1*, 29.9.2017.

zdravlje neće desiti kada troše novac na jedinstvenom tržištu, jer je princip bezbednog i adekvatno obeleženog proizvoda stub slobodnog protoka robe između država članica. Pitanje dvostrukog kvaliteta robe zapravo pokazuje da je ekonomska integracija na starom kontinentu uznapredovala vremenom i da se sada postavljaju vrlo specifična i detaljna pitanja u pogledu funkcionisanja EU tržišta, gotovo kao da je u pitanju razlika kvaliteta proizvoda u različitim regionima iste države. U tom smislu, veoma je važno kako je EU reagovala ili kako će reagovati u pogledu rešavanja ovog pitanja. Da bi se bolje razmelo kako je do ovog problema došlo, potrebno je prikazati kako funkcioniše jedinstveno tržište EU u smislu plasiranja robe na tržište, a zatim i analizirati najznačajnije pravne tekovine koje regulišu bezbednost proizvoda i zaštitu potrošača.

Istovremeno, imajući u vidu da je Republika Srbija u procesu pregovora o pristupanju EU, a da je dosadašnja praksa pokazala da je problem dvostrukog kvaliteta istih proizvoda u smislu smanjenog kvaliteta, prisutan u državama koje su pristupile EU nakon 2004. (veliko proširenje), 2007. (Rumunija i Bugarska) i 2013. (Hrvatska), možemo gotovo sa sigurnošću pretpostaviti da bi se i naša država našla u ovom društvu. Stoga je važno na vreme pratiti razvoj događaja kada je u pitanju ova pojava na jedinstvenom tržištu kako bi naša država i nadležne organizacije, pre svega za zaštitu potrošača, bile kredibilan akter u borbi za zaštitu prava potrošača na jedinstvenom tržištu kada postanemo punopravna članica EU.

2) DVOSTRUKI KVALITET ISTIH PROIZVODA – NASTANAK I RAZVOJ PROBLEMA

Uzimajući u obzir prethodno navedenu definiciju dvostrukog kvaliteta istih proizvoda koju je ponudila EK, može se dalje analizirati problem pojave plasiranja takvih proizvoda na jedinstvenom tržištu EU. Problem dvostrukog kvaliteta istih proizvoda se prvi put pojavio na agendi EP još 2009. godine u formi poslaničkog pitanja predstavnika iz Rumunije, gde je ukazano da su potrošači iz njegove države zabrinuti zbog pojave da proizvodi istog brenda imaju drugačiji sastav u državama članicama.¹⁰ Međutim EP je tek nekoliko godina kasnije, odnosno 2013. usvojio rezoluciju koja se odnosi na „Novu agendu evropske zaštite potrošača“ gde se u tački 9. spominje problem dvostrukog kvaliteta istih proizvoda i u sledećoj tački se poziva EK da analizira načine da se ovaj problem prevaziđe, pre svega kroz potencijalnu izmenu odgovarajućeg zakonodavstva.¹¹ Od tog trenutka, problem je

¹⁰ Pitanje koje je postavio poslanik u EP može se pronaći na sledećem linku: <http://www.euro-parl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bWQ%2bE-2009-4962%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>, pristupljeno 2.4.2019.

¹¹ „European Parliament resolution of 11 June 2013 on a new agenda for European Consumer Policy“ (2012/2133(INI)), 11.6.2013.

dobio na značaju, a u pojedinim državama članica sprovedena je analiza poređenja proizvoda na njihovim tržištima sa istim proizvodima na tržištima državama članica sa zapada Evrope, pre svega iz Nemačke i Austrije. U nastavku je izdvojeno nekoliko upečatljivih primera iz objedinjenog izveštaja istraživanja o različitom kvalitetu istih proizvoda na tržištu EU:

- Udeo ribe u ribljim štapićima u Slovačkoj iznosi oko 57%, dok u Austriji iznosi 65%;
- Pileće i ćureće viršle u Nemačkoj sadrže 62% ćurećeg mesa i pileće masti, dok je na tržištu Hrvatske isti taj proizvod različit u nekoliko kategorija: 94% sadržaja jeste okošteno ćureće i pileće meso koje se u zakonodavstvu EU ne tretira pod definicijom „meso“, a proizvod se reklamira kao 100% italijansko meso, takođe proizvod sadrži polifosfate E450 i E 452, koji nisu u sastavu istog proizvoda u Nemačkoj, razlika u boji, ukusu i teksturi (u Nemačkoj proizvod je lakši i mekši);
- Pepsi Kola u Češkoj sadrži zaslađivače sa sirupom od glukoze i fruktoze, dok se u Nemačkoj koristi šećer, isti je primer i u odnosu Koka Kole na mađarskom tržištu u poređenju sa austrijskim;
- U Litvaniji, hladni čajevi sadrže pored šećera još i fruktozu i druge vrste glukoze, dok isti proizvod u Nemačkoj sadrži samo šećer;
- Hrana za bebe: u Nemačkoj šargarepa i krompir iznose 38%, pirinač manje od 15%, u Hrvatskoj samo šargarepa 24%, a pirinač 21%;
- Za Nutelu u istočnoj Evropi važi da je „manje meka, teže se maže i sadrži više palminog ulja“ od Nutele koja se prodaje u Nemačkoj i Austriji;
- Deterdženti: u Nemačkoj znatno veće dejstvo pranja i na manjim temperaturama zbog sastava proizvoda, takođe često su pakovanja u kojima se prodaje deterdžent u državama istočne Evrope manja.¹²

Kada pogledamo neke od ovih rezultata, dolazimo do dva zaključka. Najpre, evidentno je da proizvođači plasiraju iste proizvode različitog kvaliteta na jedinstvenom tržištu EU u zavisnosti od države u kojoj prodaju svoje proizvode i da se ta razlika ogleda u različitom sastavu, strukturi i težini proizvoda. Druga važna stavka tiče se toga da se navedena praksa odnosi i na neprehrambene proizvode, proizvode za čišćenje, kozmetiku i ličnu higijenu. U tom smislu problem je šire prirode, jer se ne odnosi samo na psihološku pojavu „prevare“ koja se javlja kod potrošača da je naizgled ista hrana zapravo drugačija i manje kvalitetna, nego postoje i ekonomske posledice po domaćinstva na istoku Evrope, na primer u

¹² Iz objedinjenog izveštaja sa detaljnim prikazom rezultata istraživanja u nekoliko država, na: <https://www.asktheeu.org/fr/request/4975/response/16130/attach/18/Annex%20II%20item%2034%20Ares%202018%20730274.pdf>, *Ref.Ares(2018)730272 – 7.2.2018*. pristupljeno 25.3.2019.

slučaju sastava deterdženta za veš, potrošač mora duže držati uključenu veš mašinu ili prati na većim temperaturama, što u zbiru uvećava mesečne račune za utrošak električne energije. Istraživanje u Hrvatskoj je napravilo korak dalje, jer su prikazane i uporedne cene takvih proizvoda na hrvatskom tržištu u odnosu na nemačko i austrijsko, pa je uočeno da su skuplji skoro svi proizvodi slabijeg kvaliteta koji se prodaju na hrvatskom tržištu u odnosu na iste, a kvalitetnije proizvode na tržištu Nemačke.

Ovaj problem dobio je ozbiljniji odjek u javnosti kada su neki od vodećih političara i državnih funkcionera iz država članica koje su pristupile EU posle 2004. godine veoma oštro reagovali na rezultate istraživanja. Bivši predsednik vlade Slovačke Robert Fico je nakon sastanaka sa predsednikom EK Žan Klod Junkerom, juna 2017. godine izjavio da građani sa istočnog dela zajedničkog tržišta „nisu građani drugog reda i da neće prihvatiti situaciju gde se proizvodi koji se prodaju u istom pakovanju i pod istim imenom imaju slabiji kvalitet u našim državama (države članice iz Srednje i Istočne Evrope), nego u državama Zapadne Evrope“.¹³ I u drugim državama članicama sa istočnog dela Evrope, reakcije političara bile su podjednako oštre, a pre svega u Češkoj, Bugarskoj i Hrvatskoj. Poslanica iz Hrvatske u EP Biljana Borzan koja je jedan od glasnogovornika rešavanja ovog problema među EU parlamentarcima, posebno je istakla još jedan rezultat hrvatskog istraživanja, koji se podudara sa izjavom Fica, odnosno da se „čak 82 posto hrvatskih građana izjasnilo kako smatraju da nas multinacionalne kompanije tretiraju kao građane drugog reda“.¹⁴ Izuzetno oštre političke poruke koje dolaze od državnika govore o važnosti rešavanja ovog problema, jer se u javnosti stvorio osećaj da postoji podela na zapad i istok kada je u pitanju odnos prema potrošačima na jedinstvenom tržištu EU.

Zvanični položaj EU po ovom pitanju istaknut je u govoru predsednika EK Žan Klod Junkera o stanju Unije (eng. *State of the Union*) 13. septembra 2017. godine. U delu govora koji je nazvan „EU mora biti unija jedinstva i unija jednakih“ i istaknuto je da EU mora disati na oba plućna krila i istočno i zapadno. Zatim je pojašnjeno da se pod pojmom „unija jednakih“ između ostalog misli i da na tržištu EU ne sme biti potrošača drugog reda. Predsednik EK Juncker je posebno istakao sledeće: „Ne mogu prihvatiti to da se ljudima u nekim delovima Evrope, u Srednjoj i Istočnoj Evropi, prodaju prehrambeni proizvodi nižeg kvaliteta nego u drugim zemljama, iako su ambalaža i robna marka identični. Slovaci ne zaslužuju manje ribe u svojim ribljim

¹³ Internet stranica vlade Republike Slovačke, vest od 29.9.2017, <https://www.vlada.gov.sk//bratislava-will-be-the-venue-of-summit-for-equal-quality-of-products-for-all/>, pristupljeno 5.4.2019.

¹⁴ Izjava poslanice EP Biljane Borzan o rezultatima istraživanja: <http://www.biljanaborzan.eu/hr/novosti-detajli/borzan-tesko-je-ne-bit-i-emocionalan-ovo-je-kraj-rovovske-borbe-436>, pristupljeno 5.4.2019.

štapićima, Mađari manje mesa u svojim obrocima, a Česi manje kakaa u svojoj čokoladi. Takve su prakse zabranjene pravnim tekovinama EU. Sada moramo nacionalnim telima dodeliti veća ovlašćenja kako bi se iskorenile takve nezakonite prakse.¹⁵ Uzimajući u obzir važnost godišnjeg obraćanja predsednika EK u kojem se po pravilu naglašavaju najvažniji rezultati i najznačajniji izazovi za funkcionisanje EU, činjenica da je problem različitog kvaliteta istih proizvoda na jedinstvenom tržištu istaknut u govoru, označava koliko su institucije Unije ozbiljno shvatile ovo pitanje. U govoru o stanju Unije iz 2018. godine, Junker nije ponovio ovu temu, ali je opet naglasio da je potrebno uložiti napore da se približe Istočna i Zapadna Evropa i stavi tačka na priču o podeljenoj Evropi.

Kako bi se bolje razumeo ovaj problem, potrebno je osvrnuti se i na pojedina objašnjenja koja su stizala od strane proizvođača spornih proizvoda. Postoje dva osnovna razloga za plasiranje naizgled istih proizvoda, ali različitog kvaliteta koja su ponuđena javnosti. Prvi se odnosi na činjenicu da su proizvođači plasirali ovakve proizvode zbog različitog ukusa potrošača u državama članicama i da je prosto reč o „prilagođavanju lokalnim ukusima“.¹⁶ EP se u svojoj Rezoluciji iz 2018. godine o proizvodima dvostrukog kvaliteta na jedinstvenom tržištu bavio ovim objašnjenjem, posebno u tačkama 14, 15. i 16. S tim u vezi, EP se složio sa mišljenjem koje je istakla i EK, a to je da „proizvođači ne moraju nužno nuditi identične proizvode u različitim geografskim područjima i da slobodno kretanje robe ne znači da svaki proizvod mora svuda na jedinstvenom tržištu biti isti“, međutim naglašava da „ne bi trebalo da postoji razlika u kvalitetu takvih proizvoda ako su ponuđeni potrošačima na različitim tržištima“ (tačka 14).¹⁷ U tački 15. Rezolucije se kaže: „u slučaju da određeni proizvođač namerava da na tržište različitih država članica plasira proizvod koji se razlikuje po pojedinim karakteristikama, takav proizvod ne sme biti označen i brendiran na naizgled identičan način“, a u narednoj tački pomenutog dokumenta jasno stoji i sledeće: „sklonosti potrošača ne bi trebalo koristiti kao izgovor za snižavanje kvaliteta ili ponudu različitih stepena kvaliteta na različitim tržištima, kao i da potrošači moraju biti informisani na jasan način o tome da je izvršeno prilagođavanje za svaki pojedinačni proizvod, a ne samo da se smatra da je dovoljno šte se uopšteno za postojanje ovakve poslovne prakse“ (tačka 16). Međutim, postoji jedan veoma očigledan razlog zašto ovo objašnjenje proizvođača o prilagođavanju lokalnim

¹⁵ Kompletan govor iz 2017. godine Žan Klod Junkera može se pronaći na sledećem linku: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm, pristupljeno 5.4.2019.

¹⁶ Evropska organizacija potrošača „Dual product quality across europe: state-of-play and the way forward“, https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-031_beuc_position_paper_on_dual_quality.pdf, p 6, pristupljeno 12.4.2019.

¹⁷ „European Parliament resolution of 13 September 2018 on dual quality of products in the single market“ (2018/2008(INI)), 13.9.2018.

ukusima ne može biti prihvaćeno kao zadovoljavajuće. Ukoliko se vratimo na rezultate istraživanja u Hrvatskoj, jasno se vidi da je hrana za bebe različitog sastava i kvaliteta, pa se opravdano može postaviti pitanje kako je proizvođač unapred znao da najmlađi potrošači u Zagrebu ne vole krompir i žele manje šargarepe, a više pirinča u svojoj hrani za razliku od beba iz Berlina. Drugi razlog koji su neki proizvođači istakli kao opravdanje za plasiranje proizvoda drugačijeg sastava na tržišta država članica sa istoka zajedničkog tržišta EU, jeste slabija kupovna moć tih potrošača. U gorepomenutoj Rezoluciji EP, oštro se odbacuje ova tvrdnja kao neosnovana i ističe da su „razne studije pokazale da su proizvodi nižeg kvaliteta često skuplji nego takvi proizvodi višeg kvaliteta u drugim delovima zajedničkog tržišta EU“ (tačka 42).

Ukazivanje na problem različitog kvaliteta istih proizvoda, već je dalo pozitivne rezultate u smislu promene ove proizvođačke prakse kod samih kompanija, dok se čeka zvanična promena pravnih tekovina EU koje treba da regulišu ovo pitanje. Tako su neke od velikih multinacionalnih proizvođača donele odluku da izjednače kvalitet svojih proizvoda koji su bili predmet istraživanja i gde su rezultati pokazali da postoji ova praksa, pre svega *Pepsi*, *HiPP* i *Bahlsen*. U objašnjenje kompanije *HiPP* istaknuto je da su „zbog aktuelne javne rasprave na temu različitih recepata u evropskim državama, naučili da čak i najmanje razlike u njihovim međunarodnim receptima mogu da dovedu do pogrešnog tumačenja i da žale zbog toga“.¹⁸ Interesantno je i objašnjenje italijanske kompanije *Ferero*, čiji je brend *Nutela* često bio na naslovnim strana štampe i portala kao ključni proizvod koji pravi razliku između potrošača sa istoka i zapada Evrope. Naime, kompanija je pojasnila da je originalni recept jedinstven i da se kao takav prodaje u celoj EU, osim u Nemačkoj, gde je *Nutela* izmenjenog sastava zbog lokalnih ukusa tamošnjih potrošača. S tim u vezi, ušlo se u proces izjednačavanja sastava i karakteristika ovog popularnog proizvoda, što u praksi podrazumeva da će potrošači u Nemačkoj dobiti „običnu“ *Nutelu* koju konzumira ostatak starog kontinenta.¹⁹

3) PLASIRANJE ROBE NA TRŽIŠTE EU - ANALIZA NAJVAŽNIJIH PROPISA

Sloboda kretanja roba unutar jedinstvenog tržišta EU regulisana je samim Ugovorom o funkcionisanju EU na istovetan način na koji je bila definisana i prethodnim osnivačkim aktima. Prema članovima 34-36. Ugovora o funkcionisanju

¹⁸ Objašnjenje kompanije *HiPP*, dostupno na: <https://www.foodnavigator.com/Article/2017/09/26/HiPP-becomes-first-firm-to-reformulate-over-dual-quality-accusations>, pristupljeno 6.4.2019.

¹⁹ Više o ovom događaju: <http://www.politika.rs/sr/clanak/398172/Za-celu-Evropu-istanutela>, pristupljeno 26.4.2019.

EU, zabranjena su kvantitativna ograničenja prilikom uvoza i izvoza između država članica, kao i sve mere koje imaju jednako dejstvo.²⁰ Određena su i izuzeća od sprovođenja prethodno pomenutih aktivnosti, ali se i tu posebno napominje da „takve zabrane ili ograničenja ne smeju biti sredstvo samovoljne diskriminacije niti prikrivenog ograničenja trgovine između država članica“.²¹ Važno je napomenuti da je ESP kroz svoju praksu formirao neke od najvažnijih principa zajedničkog tržišta tumačenjem ovih odredbi i oblikovao njegovo funkcionisanje, kao što je princip međusobnog priznavanja kvaliteta (eng. *mutual recognition*). Taj princip u slobodnom tumačenju podrazumeva da proizvod koji je zakonito stavljen na tržište bilo koje države članice EU, može nesmetano biti stavljen na tržište svih država članica.²² Ovde je potrebno napraviti manju digresiju u kontekstu same ideje evropskih integracija. Koliko je jedinstveno tržište jak argument za evropsku integraciju, govori upravo ovaj princip, jer on nije važan samo zbog stavljanja u promet robe na tržište, već je na ovaj način u praksi primenjeno jedno od osnovnih načela EU, a tiče se međusobnog poverenja između država članica. Ovaj i drugi principi koje je ustanovio ESP normirani su u sekundarnom zakonodavstvu EU kroz, pre svega, Uredbu 764/2008 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju postupaka koji se odnose na primenu određenih nacionalnih propisa na proizvode koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici.²³ U kontekstu problema dvostrukog kvaliteta istih proizvoda, može se tumačiti i da dolazi do kršenja kako principa međusobnog priznavanja kvaliteta, tako i međusobnog poverenja, jer je proizvod određenog sastava plasiran u nekoj državi članici, a isti taj proizvod, ali drugačijeg sastava i slabijeg kvaliteta plasiran je na tržište drugih država članica, po pravilu sa istoka evropskog kontinenta. Međutim, ono što je važno napomenuti u ovom slučaju jeste da se pomenuta Uredba ne bavi sastavom i strukturom pojedinačnih proizvoda, već se pravno uređuje sistem uzajamnog priznavanja proizvoda kojima se zakonito trguje u jednoj državi članici.

Osnovni cilj zakonopisaca pravnih tekovina EU kada je reč o stavljanju proizvoda u promet, jeste njegova bezbednost, i tu pre svega treba spomenuti

²⁰ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Brussels, *Official Journal C 326, 26/10/2012* article 34.

²¹ *Ibid*, article 36

²² U preambuli Uredbe 764/2008 govori se o načelu uzajamnog priznavanja i kaže se u tački 3: Prema tom načelu, država članica ne sme na svom državnom području zabraniti prodaju proizvoda koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici, čak i ako su ti proizvodi proizvedeni u skladu s tehničkim propisima različitim od onih koji se primenjuju na domaće proizvode.

²³ „Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision No 3052/95/EC“, *Official Journal L 218, 13.8.2008*.

Direktivu o opštoj bezbednosti proizvoda (eng. *Directive 2001/95/EC*).²⁴ Naime, ova direktiva propisuje nekoliko ključnih obaveza proizvođača i distributera u smislu bezbednosti proizvoda i važno je napomenuti da se njene odredbe koriste kada je u pitanju tzv. neharmonizovano područje.²⁵ Dakle, ukoliko standard bezbednosti određenog proizvoda nije definisan konkretnim propisom koji se odnosi na grupu proizvoda gde spada ta roba, onda se primenjuju odredbe ove direktive. Osnovni ciljevi Direktive o opštoj bezbednosti proizvoda odnose se prevashodno na osiguranje da se na jedinstvenom tržištu EU plasiraju samo bezbedni proizvodi koji neće predstavljati rizik po zdravlje potrošača. S obzirom na to da je u pitanju direktiva, države članice imaju obavezu transpozicije u nacionalno zakonodavstvo njenih odredbi, ali i momentalnog obaveštenja EK i ostalih država članica ukoliko na svojoj teritoriji otkriju proizvod opasan po zdravlje potrošača.

U smislu bezbednosti proizvoda, može se, bar u teoriji, postaviti pitanje da li zdravlje potrošača može biti ugroženo ukoliko je u svojoj državi potrošač navikao na određeni proizvod, pa kada se našao u drugoj državi članici EU, pri kupovini istog proizvoda, verujući u isti sastav, proizvod imao drugačiji sadržaj na koji je potrošač alergičan.

To nas vodi ka sledećim, veoma značajnim propisima na jedinstvenom tržištu EU, koji se tiču bezbednosti i obeležavanja hrane (eng. *labeling*), a to su Uredba 178/2002 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju opštih načela i zahteva zakona o hrani, osnivanju Evropske agencije za bezbednost hrane i utvrđivanju postupaka u oblasti bezbednosti hrane²⁶ i Uredba 1169/2011 Evropskog parlamenta i Saveta o informisanju potrošača o hrani.²⁷ Kada je u pitanju Uredba 178/2002, oblast dvostrukog kvaliteta istih proizvoda u određenoj meri se prepoznaje u članu 8. pod nazivom Zaštita interesa potrošača. Naime, u tom članu

²⁴ „Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety“, *Official Journal L 11, 15.1.2002*.

²⁵ Više informacija o tome šta je neharmonizovano područje, može se naći na sledećem linku: <https://tehnis.privreda.gov.rs/sr/tehnicki-propisi/Neharmonizovani-tehnicki-propisi.html>

²⁶ „Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety“, *Official Journal L 31, 1.2.2002*.

²⁷ „Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004“, *Official Journal L 218, 13.8.2008*.

se jasno kaže da je cilj ovog propisa zaštita interesa potrošača kroz pružanje osnove pomoću koje će moći da se donesu relevantne odluke u vezi hrane koju konzumiraju, i dalje se navode da će se to ostvariti kroz prevenciju: prevara ili obmanjujućih postupaka, falsifikovanja hrane i na kraju svih drugih postupaka koji mogu potrošača dovesti u zabludu. Istovremeno, u članu 14. koji se odnosi na uslove za utvrđivanje bezbednosti hrane navodi se da se pri odlučivanju da li se neka hrana može smatrati nebezbednom, uzimaju u obzir informacije koje su date potrošaču, uključujući i podatke na nalepnici i druge informacije dostupne potrošaču u pogledu izbegavanja specifičnih štetnih delovanja neke određene hrane ili kategorije hrane na zdravlje ljudi (član 3(b)). Ako uzmemo u obzir da Uredba 178/2002 ipak prvenstveno reguliše bezbednost hrane i da dvostruki kvalitet ne može direktno da se dovede u vezu sa kršenjem ovih odredbi jer proizvodi imaju različit kvalitet, ali ne ugrožavaju zdravlje ljudi, u Uredbi 1169/2011 može se pronaći još jasnija veza pojedinih odredbi sa ovim problemom. U poglavlju Uredbe koje se bavi opštim načelima informacija o hrani, propisuje se sledeće: Pružanjem informacija o hrani želi se postići visok stepen zaštite zdravlja i interesa potrošača uspostavljanjem osnove, pomoću koje će krajnji potrošač biti informisan pri odabiru hrane i pomoću kojeg će koristiti hranu na siguran način, s posebnim naglaskom na zdravstvene, ekonomske, ekološke, društvene i etičke interese (član 3, stav 1).

Dakle, ovde se oblast zaštite potrošača kada je u pitanju hrana šire reguliše i smatra se da je potrošač adekvatno informisan o hrani onda kada može da donosi odluke, ne samo sa aspekta bezbednosti hrane za upotrebu, nego i drugih okolnosti, a pre svega društvenih i etičkih interesa. Kada se uzmu u obzir reakcije određenog broja visoko rangiranih političara i drugih društvenih aktera na pojavu problema dvostrukog kvaliteta istih proizvoda, dolazi se do zaključka da je opšti osećaj da su ovim problemom ugroženi društveni, a posebno etički interesi ovog dela potrošača na jedinstvenom tržištu EU. Još važnije, član 7. Uredbe eksplicitno definiše da informacije o hrani ne smeju biti obmanjujuće kada su u pitanju karakteristike hrane, posebno njena priroda, identitet, svojstva, sastav, količina, rok trajanja, država ili mesto porekla i način proizvodnje (prvi stav navedenog člana). Interesantan je i član 17. koji govori o imenu hrane koja se stavlja na tržište država članica EU. Naime u stavu 2. se propisuje da je u državi članici u kojoj se hrana plasira na tržište dozvoljena upotreba imena hrane pod kojim se ista zakonito proizvodi i stavlja na tržište u državi članici u kojoj je proizvedena. Međutim, ako primena drugih odredaba ove Uredbe potrošačima u državi članici u kojoj se hrana stavlja na tržište ne omogućava shvatanje prave prirode hrane i razlikovanje od hrane sa kojom bi je mogli zameniti, naziv pod kojim se hrana stavlja na tržište mora biti praćen drugim opisnim informacijama koje se moraju nalaziti u neposrednoj blizini naziva hrane. U nastavku, stav 3. govori o posebnim slučajevima kada se ime hrane iz države članice u kojoj je hrana proizvedena, ne sme koristiti pri stavljanju na tržište druge države članice u kojoj se hrana na koju se odnosi to ime razlikuje po sastavu ili tehnologiji proizvodnje od hrane poznate pod tim nazivom u onoj

meri u kojoj odredbe stava 2. ovog člana nisu dovoljne da bi se osiguralo tačno informisanje potrošača. Nije jasno definisano u kojoj meri taj sastav mora biti izmenjen, pa da se ime istog proizvoda, ali različitog sastava ne sme koristiti u drugoj državi članici, što predstavlja problem za dovođenje u vezu pojave ovog problema i kršenja ove odredbe. Kako su sporni proizvodi u državama članicama koje su ukazale na ovaj problem, u najvećoj meri adekvatno obeleženi u pogledu sastava koji nije izmenjen u tolikoj meri da je proizvod izmenio svojstvo, teško je naći direktnu vezu sa kršenjem ovog člana.

Ipak, najrelevantniji propis EU za čiju bolju primenu ili pak izmenu i dopunu možemo vezati rešavanje problema dvostrukog kvaliteta istih proizvoda jeste Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutrašnjem tržištu.²⁸ Ovaj pravni propis donosi na nivou EU „opšta i posebna jednoobrazna pravila kojima se utvrđuju nekorektni postupci trgovaca prema potrošačima koji mogu imati bitan uticaj na donošenje njihovih odluka u vezi sa kupovinom proizvoda.“²⁹ U preambuli ove Direktive mogu se pronaći razlozi za njeno usvajanje, pa se pod tačkom 6, navodi sledeće: „ovom Direktivom se usklađuju zakoni država članica u oblasti nepoštene poslovne prakse, uključujući nepošteno oglašavanje, koje direktno nanosi štetu ekonomskim interesima potrošača i na taj način neposredno šteti ekonomskim interesima legitimnih konkurenata. U skladu s načelom proporcionalnosti, ova Direktiva štiti potrošače od posledica takve nepoštene poslovne prakse, ako je prisutna u znatnoj meri, ali priznaje da u nekim slučajevima učinak na potrošače može biti zanemarljiv.“ U članu 2. Direktive sadržane su definicije, pa se između ostalog definiše i bitno narušavanje ekonomskog ponašanja potrošača. Ključni član u kontekstu problematike dvostrukog kvaliteta istih proizvoda jeste član 6. koji pruža objašnjenje šta je „obmanjujuća praksa“ (eng. *misleading actions*). U stavu 6.1(b) navodi se da se pod ovakvom praksom smatra pružanje lažnih informacija o proizvodu u smislu, između ostalog i njegovog sastava. Daljim uvidom u sadržaj pomenutog člana, primećuje se, u drugom stavu, da se pod nepoštenom poslovnom praksom smatra i aktivnost koja navodi ili može da navede prosečnog potrošača da donese ekonomsku odluku koju inače ne bi doneo, a uključuje „svako stavljanje proizvoda na tržište, uključujući upoređujuće oglašavanje, na zbunjujući način kojim se otežava razlikovanje

²⁸ „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 and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council (‘Unfair Commercial Practices Directive’), *Official Journal L 149*, 11.6.2005.

²⁹ Marijana Lončar Velkova, Jadranka Dabović Anastasovska, „Nepoštena poslovna praksa: Iskustva EU u primeni Direktive 2005/29/EC, (urs) Thierry Bourgoignie, Tatjana Jovanić, *Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Tabaroši*, op.cit., str. 157.

proizvoda od drugih proizvoda, zaštitnim znakovima, zaštićenim imenima ili drugim znakovima konkurenta na tržištu.“(član 6.2(a)). Imajući u vidu da je ovaj pravni akt usvojen u obliku direktive i da se kao takav mora transponovati u nacionalno zakonodavstvo država članica, čije će nadležne institucije imati obavezu da sprovode odredbe, uvek postoji mogućnost da se ove definicije u modifikovanom obliku predstave u nacionalnom zakonodavstvu. Međutim, postoji deo Direktive koji je nedvosmisleno unifikovan, a to je Prilog I (eng. *Annex I*) koji sadrži listu postupaka koji se smatraju nepoštenom poslovnom praksom. U članu 5. Direktive jasno je definisano da je u pitanju „jedinstvena lista koja se primenjuje u svim državama članicama i može se izmeniti samo revizijom ove Direktive.“³⁰ Lista postupaka koji se smatraju nepoštenom poslovnom praksom u Prilogu I sadrži 31 aktivnost, koje su podeljene u dve grupe: obmanjujuća poslovna praksa i agresivna poslovna praksa. Svoje mesto na listi su, između ostalih, našle aktivnosti kao što su: lažna izjava trgovca da će proizvod biti raspoloživ samo na veoma ograničeno vreme, promovisanje proizvoda sličnog proizvodu određenog proizvođača na takav način da se potrošač svesno dovede u zabludu da je proizvod proizveo isti proizvođač, iako to nije slučaj, predstavljanje prava koja potrošaču pripadaju prema zakonu kao posebnost ponude trgovca i ostalo. Dakle, na ovom spisku nedozvoljenih aktivnosti ne nalazi se plasiranje istih proizvoda različitog kvaliteta na tržištu EU ili bilo kakva slična praksa.

Dok je pitanje dvostrukog kvaliteta istih proizvoda sve više dobijalo na značaju u javnosti i među EU parlamentarcima kroz rasprave na različitim odborima (poljoprivreda, bezbednost hrane, zaštita potrošača), EK je maja 2016. godine objavila Uputstvo o implementaciji/sprovođenju Direktive 2005/29/EZ o nepoštenoj poslovnoj praksi.³¹ U podnaslovu koji se bavi analizom člana 6. Direktive, daje se veoma važno tumačenje: „na osnovu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, poslovne prakse oglašavanja proizvoda različitog sastava nisu nepoštene same po sebi. Međutim, Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi mora se uzeti u obzir u slučajevima u kojima trgovci oglašavaju proizvod kao da ima jednak kvalitet i sastav kao proizvodi odgovarajuće robne marke koji se stavljaju na tržište u drugim državama članicama. Ako su takve komercijalne tvrdnje netačne ili obmanjujuće, moglo bi se smatrati obmanjujućom praksom na osnovu člana 6.1.(b) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi ako bi mogle prosečnog potrošača navesti

³⁰ Član 5(2) Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi.

³¹ „Commission staff working document Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A comprehensive approach to stimulating cross-border e-Commerce for Europe's citizens and businesses“, *SWD(2016) 163 final*, 25.5.2016.

na donošenje odluke o ekonomskoj aktivnosti koju inače ne bi doneo.“ Dva se zaključka nameću kroz analizu Uputstva, a to je da plasiranje proizvoda dvostrukog kvaliteta nije kršenje relevantnih odredbi Direktive, ali i da postoji mogućnost da se na bazi pojedinačnih slučajeva utvrdi kršenje odredbi Direktive. U tom smislu EK je septembra 2017. godine objavila Obaveštenje o primeni zakonodavstva o hrani i zaštiti potrošača u EU po pitanju dvostrukog kvaliteta proizvoda – specifični slučaj hrane, gde se detaljno objašnjavaju koraci pomoću kojih se može proceniti potencijalna nepoštena poslovna praksa u slučajevima dvostrukog kvaliteta proizvoda koji se koriste u ishrani.³²

Sledeći važan dokument koji je potekao iz EK jeste Komunikacija pod nazivom „Novi dogovor za potrošače“ iz aprila 2018. godine.³³ Pod tačkom 5. ovog dokumenta obrađuje se pitanje jednakog tretmana potrošača na jedinstvenom tržištu i način rešavanja problema dvostrukog kvaliteta proizvoda. Ideja Komisije kojom bi se rešilo ovo pitanje podrazumeva da je neophodno uputiti jasnija pravila tumačenja pojedinih odredbi evropskog zakonodavstva nacionalnim organima u državama članicama kako bi se lakše i efikasnije borili protiv ovog problema. Nakon toga, navodi se da je potrebno izričito navesti u Direktivi o nepoštenoj poslovnoj praksi da je obmanjujuća poslovna praksa stavljanje na tržište istih proizvoda koji imaju značajne razlike u sastavu i karakteristikama u različitim državama članicama. Iako je ovim napravljen još jedan korak u pravcu rešavanja ovog problema, ostalo je nejasno na koji način će biti izmenjena Direktiva, imajući u vidu postojanje Priloga I, koji sadrži eksplicitno navedene prakse koje se smatraju nepoštenim, ali i da u samom tekstu Direktive ima prostora za uvođenje odredbe koja bi se direktno odnosila na praksu dvostrukog kvaliteta istih proizvoda.

Obaveštenje EK o primeni zakonodavstva o hrani i zaštiti potrošača u EU po pitanju dvostrukog kvaliteta proizvoda – specifični slučaj hrane, bilo je predmet razmatranja Rezolucije EP iz 2018. godine.³⁴ U tačkama od 11. do 21. Rezolucije EP napominje se, između ostalog, da se obaveštenje bavi samo prehrambenim proizvodima, pa je potrebno proširiti tumačenje relevantnog pravnog akta i na neprehrambene proizvode. Takođe, EP je zatražio od Komisije dodatno razjašnjenje ovog Obaveštenja, kao i ranije pomenutog Uputstva o sprovođenju Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi u kontekstu tumačenja veze između odredbi Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi i pitanja dvostrukog kvaliteta istih proizvoda.

³² „Commission Notice on the application of EU food and consumer protection law to issues of Dual Quality of products — The specific case of food“, *Official Journal C 327/1*, 29.9.2017.

³³ „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee - A New Deal for Consumers“, *(COM(2018)183)* 11.4.2018.

³⁴ „European Parliament resolution of 13 September 2018 on dual quality of products in the single market“, *(2018/2008(INI))*, 13.9.2018.

Poslanici EP su istovremeno pozvali Komisiju da koordinira nacionalna nadležna tela država članica s obzirom na njihovu nadležnost u pogledu sprovođenja, podvukli problem da se utvrđivanje činjenica u slučajevima nepoštenih prakse i dalje ocenjuje na osnovu okolnosti svakog pojedinačnog slučaja i da je razmera obmane potrošača po pravilu stvar subjektivne procene nadležnog tela ili suda.

Na zahtev Odbora za peticije EP (eng. *PETI Committee*) izrađena je studija pod nazivom „Razlike u kvalitetu potrošačkih proizvoda u evropskom zakonodavstvu“ u kojoj je izvršena analiza relevantnih propisa i ponuđena su četiri potencijalna rešenja ovog problema.³⁵ Prvo rešenje koje bi bilo i najefektnije odnosi se na izmenu Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi u delu Priloga I, imajući u vidu ranije napomenutu činjenicu da su tu pobrojane aktivnosti koje se automatski smatraju nepoštenom poslovnom praksom i moraju se tako tretirati u svim državama članicama. Predlog podrazumeva da se na listu navedenih obmanjujućih praksi uključi i plasiranje proizvoda koji se reklamiraju kao identični ili slični sa drugim proizvodom koji je plasiran na drugom delu tržišta, a zapravo ima drugačiji sastav ili karakteristike. Na taj način bi se problem rešio na komunitarnom nivou i nadležna tela država članica bi imala nedvosmisleni osnovu da zabrane praksu različitog kvaliteta naizgled istih proizvoda širom EU, ne samo u državama Srednje i Istočne Evrope. Drugi predlog se odnosi na izmenu člana 6. Direktive gde bi se jasnije preciziralo da je pojava dvostrukog kvaliteta istih proizvoda zaista predstavlja obmanjujuću praksu. Ovaj predlog je najpribližniji predloženim aktivnostima od strane EK koje su navedene u Komunikaciji iz 2018. godine. Bolja interpretacija postojećih odredbi Direktive bez formalne izmene teksta, ali sa jasnijim instrukcijama za postupanje nacionalnih tela za sprovođenje u država članicama je treća opcija. Na kraju, opcija broj četiri predlaže da se promene nacionalni propisi kojima se uređuje ovo pitanje u državama članicama, kako bi se našao pravni osnov za regulisanje rešenja za ovaj problem. Ovaj predlog je ujedno i najmanje realan iz dva razloga, najpre jer to ne garantuje unifikovan sistem na celom zajedničkom tržištu što znači da bi se nastavilo sa ovom praksom, a zatim tu je i pitanje slobodnog protoka robe, jer bi se restriktivnija rešenja u pojedinim državama članicama mogla tumačiti kao prepreka slobodnoj trgovini na tržištu EU.

U aprilu ove godine (2019), pojavila se verzija izmene četiri direktive iz oblasti zaštite potrošača koje bi bile sadržane u jednoj objedinjenoj Direktivi, a tiču se između ostalog i problema dvostrukog kvaliteta proizvoda. Prema dostupnoj verziji ovog dokumenta jasno se vidi da je ideja izmena člana 6. Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, tako što bi se u drugom stavu (koji govori o radnjama koje se mogu smatrati obmanjujućim) dodao i paragraf (c): „svaka prodaja proizvoda u jednoj

³⁵ Blanka Vitova „Quality Differences in Consumer Products in the EU Legislation“ Olomouc University, Czech Republic, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608840/IPOL_STU\(2018\)608840_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608840/IPOL_STU(2018)608840_EN.pdf), pristupljeno 28.4.2019. pp. 28-30.

državi članici kao identičnog proizvodu koji se prodaje u drugoj državi članici, a da taj proizvod sadrži značajno drugačiji sastav i karakteristike, osim kada je to opravdano legitimnim i objektivnim faktorima“.³⁶ Predložene su i izmene Priloga I, dodavanjem novih sadržaja, ali tu je izostalo pominjanje ove prakse. Imajući u vidu prvu verziju potencijalnog rešenja ovog problema, može se konstatovati da je propuštena prilika da se decidiranim dodavanjem problema dvostrukog kvaliteta na listu obmanjujućih poslovnih praksi u Prilogu I ovo pitanje jasnije normira. Izmene u članu 6. Direktive jesu napredak, ali činjenica da postoje izuzeci u pogledu opravdano legitimnih i objektivnih faktora, stvaraju mogućnost različitih interpretacija od strane nacionalnih tela za sprovođenje, uključujući i nadležne sudove. Ostaje da se vidi kakvo će biti konačno rešenje, uzimajući u obzir da će se tekst naći na dnevnom redu rasparava u okviru tela Saveta EU, kao i EP.

4) ZAKLJUČAK

Pojava dvostrukog kvaliteta istih proizvoda na jedinstvenom tržištu EU ukazuje da postoji problem u pravilnom funkcionisanju samog tržišta. U početnim godinama pojava ovog problema nije bila u fokusu evropskih institucija, niti su države sa zapadnog dela kontinenta bile naročito zainteresovane za ovu temu. Međutim, dobrim organizovanjem predstavnika država iz Istočne Evrope u okviru odgovarajućih odbora EP, zajedničkim nastupima u kojima se kontinuirano ukazivalo na pojavu ovog problema, a naročito jačom retorikom ključnih političkih figura, pitanje je dobilo na značaju. Osnovi razlog zašto je reakcija na EU nivou izostajala duži niz godina, leži u činjenici da pravno gledano funkcionisanje slobodnog protoka robe na jedinstvenom tržištu se zasniva na opštoj bezbednosti i pravilnom obeležavanju plasiranih proizvoda. Dakle, pravne tekovine EU koje regulišu stavljanje u promet robe imaju za cilj da obezbede da se samo proizvodi sigurni za upotrebu mogu naći na policama širom zajedničkog tržišta i da su takvi proizvodi pravilno obeleženi. Imajući u vidu da se na EU nivou ne reguliše *de jure* i jedinstven kvalitet proizvoda, kao i da je veći broj sporne robe zaista na etiketi sadržao tačne informacije o sastavu, smatralo se da nije povređen pravni poredak Unije. I zaista, ne postoji način da EK, prema važećim propisima, natera privatne kompanije da sastav, karakteristike i konačno kvalitet proizvoda bude jedinstven na celom jedinstvenom tržištu, ukoliko proizvod ne sadrži materije opasne po život, a na deklaraciji je jasno istaknut sastav. Ovde treba uzeti u obzir da je zadatak svake

³⁶ „Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993, Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council, Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council and Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards better enforcement and modernisation of EU consumer protection rules“, *Interinstitutional File: 2018/0090(COD)*, 29.3.2019.

izvršne vlasti (u ovom slučaju EK) da pronađe najbolje moguće rešenje koji bi uspostavilo ravnotežu između, s jedne strane, zaštite interesa potrošača, a sa druge strane slobodnog poslovanja subjekta na tržištu u skladu sa zakonom. Onog trenutka kada je Žan Klod Junker, predsednik EK u svom govoru o stanju EU iz 2017, eksplicitno naglasio da ne sme biti razlike između potrošača na istoku i zapadu Evrope, postalo je jasno da će se EU ozbiljno pozabaviti ovim pitanjem na horizontalnom nivou. I zaista poslednje dve godine, intenzivirale su se aktivnosti EP i EK u cilju pronalazačenja rešenja za ovaj problem. Analizom relevantnog zakonodavstva EU, došlo se do zaključka da se ovo sporno pitanje može razrešiti pre svega izmenom Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi, koja definiše šta se na zajedničkom tržištu može smatrati obmanjujućom praksom. Ukoliko se dogodi da konačna verzija rešenja problema dvostrukog kvaliteta bude izrađena tako da definiše ovu pojavu i pridruži je listi obmanjujućih poslovnih praksi u Prilogu I Direktive, to će u najvećoj meri, a možda i u potpunosti rešiti ovaj problem. S druge strane, ako bude usvojen predlog da se vrše izmene u samom tekstu Direktive (prvi nacrt izmena objavljen marta 2019. godine), možemo pretpostaviti da to ne bi ovaj problem izbrisalo sa liste problematičnih pojava u funkcionisanju EU. Opravdano je postaviti pitanje kada bi i na koji način države članice unele ovu izmenu u nacionalno zakonodavstvo, a još važnije kako bi relevantna tela sprovodila u praksi ovu odredbu koja bi u izvesnoj meri prepoznala dvostruki kvalitet istih proizvoda kao obmanjujuću praksu. Iako iz EK naglašavaju da će izdavati uputstva i posvetiti pažnju jačanju kapaciteta za sprovođenje ovih izmena, postoji realna opasnost da ova praksa neće biti u potpunosti iskorenjena. S obzirom na to da je problem dvostrukog kvaliteta istih proizvoda dospelo na agendu EU institucija i da se radi na njegovom otklanjanju, pokazuje da će Unija najverovatnije položiti još jedan ispit i u najvećoj meri pravno regulisati ovo pitanje.

Ovaj problem je potrebno posmatrati u širem kontekstu od njegove pravne prirode. U političkom smislu, sama činjenica da se istočni deo EU oseća, kako je to slikovito opisao jedan češki ministar, kao „kanta za đubre Evrope“, ozbiljan je signal da je za EU veoma važno kako će se ovaj problem rešiti.³⁷ Istovremeno, treba imati u vidu da je projekat zajedničkog tržišta EU u najvećoj meri uspešan i decenijama unazad beleži pozitivne rezultate za članice, kao i da je to najnapredniji oblik ekonomske integracije nezavisnih država u istoriji. Samim tim, ne treba da bude sporno što se javljaju različiti problemi u njegovom funkcionisanju, na kraju istorija EU integracije je prepuna primera o tome kako su se, donošenjem propisa i presudama ESP, rešavali različiti problemi u pogledu slobodnog protoka robe i bezbednosti proizvoda, naročito prehrambenih. U političkom smislu, važno je što je EU pokazala da neće ignorisati relevantne zahteve svojih novih članica, a ovo pitanje

³⁷ Izjava ministra se može pročitati na sledećem linku: <https://uk.reuters.com/article/uk-czech-food-idUKKBN1600XA>, pristupljeno 5.4.2019.

će ostati zabeleženo kao prva velika i uspešno odrađena zajednička aktivnost značajnog broja novih država članica Unije, naravno ukoliko se na kraju pozitivno reguliše ovo pitanje na horizontalnom nivou. Na kraju, pitanje dvostrukog kvaliteta istih proizvoda stvar je i poštovanja principa ravnopravnosti svih građana EU.

5) IZVORI

Borhat, Klaus-Diter „Abeceda prava Evropske unije“, Luksemburg, 2010.

Bourgoignie, Thierry i Jovanić, Tatajana „*Jačanje zaštite potrošača u Srbiji, Liber Amicorum Svetislav Tabaroši*“, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.

Commission Notice on the application of EU food and consumer protection law to issues of Dual Quality of products — The specific case of food, *Official Journal C 327/1, 29.9.2017.*

Commission staff working document Guidance on the implementation/application of Directive 2005/29/EC on unfair commercial practices Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A comprehensive approach to stimulating cross-border e-Commerce for Europe's citizens and businesses, Brussels, *SWD(2016) 163 final, 25.5.2016.*

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee - A New Deal for Consumers, *(COM(2018)183)*

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal C 326, Brussels, 26.10.2012.*

Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety“, *Official Journal L 11, 15.1.2002.*

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 and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive'), *Official Journal L 149, 11.6.2005.*

European Parliament resolution of 11 June 2013 on a new agenda for European Consumer Policy *(2012/2133(INI))*

European Parliament resolution of 13 September 2018 on dual quality of products in the single market *(2018/2008(INI))*

Evropska organizacija potrošača (BEUC) „*Dual product quality across europe: state-of-play and the way forward*“ Brisel, 2018.

- Medović, Vladimir (ur.), „Pojmovnik EU“, Delegacija EU u Republici Srbiji, 2018
- President Jean-Claude Juncker’s State of the Union address 2017, Brussels, 13 September 2017 (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm)
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993, Directive 98/6/EC of the European Parliament and of the Council, Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council and Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards better enforcement and modernisation of EU consumer protection rules, *Interinstitutional File: 2018/0090(COD)*, 29.3.2019.
- Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, *Official Journal L 31, 1.2.2002*.
- Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision No 3052/95/EC, *Official Journal L 218, 13.8.2008*.
- Regulation (EU) No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on the provision of food information to consumers, amending Regulations (EC) No 1924/2006 and (EC) No 1925/2006 of the European Parliament and of the Council, and repealing Commission Directive 87/250/EEC, Council Directive 90/496/EEC, Commission Directive 1999/10/EC, Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Directives 2002/67/EC and 2008/5/EC and Commission Regulation (EC) No 608/2004“, *Official Journal L 218, 13.8.2008*.
- Summary of studies on quality differentiation of products (*Ref.Ares(2018)730272 – 7.2.2018*).
- Vajdenfeld, Verner i Vesels, Wolfgang „Evropa od A do Š“ Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2004.
- Vítová, Blanka „Quality Differences in Consumer Products in the EU Legislation“ Palacký University Olomouc, Czech Republic, 2018.

EU SINGLE MARKET DUAL QUALITY PRODUCTS PROBLEM

ABSTRACT

In a very turbulent period for the European Union which began in 2009, there has been a problem that was, compared to politically more important crises, unfairly placed on the margins. It is a problem that has been noticed and presented by almost all Member States of the Union from the so-called former Eastern Bloc i.e., the placing of the same products but of different quality (dual-quality products) to consumers in the east related to consumers in the west part of the EU single market. The aim of this analysis is to systematically demonstrate what this problem is, how it came about, and what the reaction was at the EU level on this issue. By analyzing the EU's most relevant acquis that regulates placing products on the single market and protects consumers in this regard, it will clearly be stated which legislative changes need to be made in order to tackle this problem. Bearing in mind the fact that the EU single market is governed by the same rules represents perhaps the most important argument why it is good to be a member of the EU, such a phenomenon is the alarm that this argument is seriously threatened. In this regard, it is essential that the EU institutions place this problem high on the agenda of the activities that need to be carried out to enable all members to take full advantage of the possibilities that the EU single market offers.

Key words: European Union, Single Market, Dual Quality Products, Consumer Protection.