

# ZAŠTITA POTROŠAČA FINANCIJSKIH USLUGA U EUROPSKOJ UNIJI

dr. sc. Petar-Pierre Matek, Domagoj Poljak, bacc.oec.

**SAŽETAK:** Globalna financijska kriza iz 2008. godine dovela je do tektonskih promjena u regulatornoj filozofiji na području financijskih usluga te je na području EU usvojeno mnogo novih i izmijenjeno mnogo postojećih propisa sa ciljem jačanja zaštite potrošača. Ovaj rad analizira teorijski i regulatorni okvir zaštite potrošača na području financijskih usluga, uzimajući u obzir proklamirani cilj jačanja unutarnjeg tržišta i potrebu prilagodbe tehnološkim promjenama, kritički se osvrće na usvojene propise te ih smješta u prikazani teorijski okvir sagledavajući ih kao regulatornu cjelinu u evolutivnom procesu.

**Ključne riječi:** *zaštita potrošača, financijske usluge*

**JEL:** D18, D14, G01

dr. sc. Petar-Pierre Matek  
EFFECTUS studij financije i pravo – visoko učilište  
Trg J. F. Kennedy 2  
10000 Zagreb  
Hrvatska  
pmatek@vsfp.eu

Domagoj Poljak, bacc.oec.  
EFFECTUS studij financije i pravo – visoko učilište  
Trg J. F. Kennedy 2  
10000 Zagreb  
Hrvatska  
domagoj.poljak@yahoo.com

## POPIS KRATICA

ARS	alternativno rješavanje sporova
CCD	Direktiva 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima
CRD	Direktiva 2013/36/EU o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima
CRR	Uredba (EU) br. 575/2013 o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva
EK	Europska komisija
EBA	European Banking Authority
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
EP	Europski parlament
ESMA	European Securities and Markets Authority
ESA	European supervisory authorities (EBA, EIOPA, ESMA)
EU	Europska unija
GFK	globalna financijska kriza
HANFA	Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga
HGK	Hrvatska gospodarska komora
HNB	Hrvatska narodna banka
IDD	Direktiva (EU) 2016/97 o distribuciji osiguranja
IORP II	Direktiva (EU) 2016/2341 o djelatnostima i nadziru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje
MAR	Uredba (EU) br. 596/2014 o zluporabi tržišta
MCD	Direktiva 2014/17/EU o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine
MiFID II	Direktiva 2014/65/EU o tržištu financijskih instrumenata
MiFIR	Regulativa 2014/600/EU o tržištima financijskih instrumenata
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
ORS	online rješavanje sporova
PAD	Direktiva 2014/92/EU o usporedivosti naknada povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama
PRIIPs	Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i vijeća o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (PRIIP-ovi)
PSD2	Direktiva (EU) 2015/2366 o platnim uslugama na unutarnjem tržištu

UCITS Direktiva	Direktiva 2014/91/EU o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS)
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske unije

## 1. UVOD

Jačanje unutarnjeg tržišta jedan je od osnovnih ciljeva EU, a svrha mu je doprinijeti gospodarskom rastu. Cilj je zaštite potrošača na razini EU da svi potrošači u EU, bez obzira gdje živjeli, putovali ili kupovali, uživaju visoku i ujednačenu razinu sigurnosti i zaštite svojih ekonomskih interesa. Drugi je cilj jačanje njihove sposobnosti da zastupaju vlastite interese. Kao posljedica uspostavljenog unutarnjeg tržišta, ali i tehnoloških inovacija, s vremenom je značajno pojačana potreba za zaštitom potrošača u odnosu na proizvode i usluge kupljene prekogranično, a sve više i putem digitalnih komunikacijskih kanala. Nakon GFK iz 2008. godine, došlo je do tektonskih promjena u regulatornoj filozofiji na području financijskih usluga te je na području EU usvojeno mnogo novih i izmijenjeno mnogo postojećih propisa sa ciljem jačanja zaštite potrošača. Ovaj rad prikazuje teorijski i regulatorni okvir zaštite potrošača na području financijskih usluga, kritički se osvrće na usvojene propise te ih smješta u prikazani teorijski okvir sagledavajući ih kao regulatornu cjelinu u evolutivnom procesu.

Rastuća uloga zaštite potrošača u financijskom sektoru nakon GFK i promjena regulatorne filozofije koja je uslijedila predmet je interesa pravne i ekonomske znanosti. Značajan doprinos tumačenju tog fenomena kroz definiranje pravnih i teorijskih temelja dali su autori poput Micklitz (2012), Spindlera (2011), Moloney (2012), Kingsford-Smitha i Dixona (2015), a ista se odražava, ponekad uz znanstvenu, ali češće uz empirijsku i političku potporu, u mnogobrojnim strateškim i legislativnim dokumentima EU koji su temelj ovoga rada. U radu se koriste mnoge direktive, uredbe, izvješća, preporuke te ostali dokumenti doneseni od raznih tijela EU kako bi se objasnio razvoj financijske regulative nakon GFK, njezin pomak prema zaštiti potrošača te pokušaji usklađenja. S obzirom da propisi EU određuju regulatorni okvir financijskih usluga koji se implementira u zakone država članica, za prikaz primjene regulacije u hrvatskom zakonodavstvu koriste se zakoni Republike Hrvatske. Utjecaj tehnologije, kao drugog važnog čimbenika evolucije financijske regulative u proteklom desetljeću, obuhvaćen je u ovom radu iz perspektive izazova koje inovativni financijski proizvodi predstavljaju za zaštitu potrošača. Važne doprinose na ovom relativno novom području znanstvenog istraživanja dali su autori kao što su Armour i Enriques (2018) te Hacker i Thomale (2018).

Nakon uvoda, poglavlje 2 prikazuje financijske usluge u širem kontekstu zaštite potrošača. U prvom se dijelu tog poglavlja prikazuju pravni i teorijski temelji za zaštitu potrošača na području financijskih usluga, u drugom alati za olakšavanje rješavanja sporova, a u njegovom se posljednjem dijelu analizira institucionalni i pravni okvir za zaštitu potro-

šača koji je uspostavljen u Hrvatskoj na temelju EU propisa. Poglavlje 3 analizira zajedničke i specifične odredbe vezane uz zaštitu potrošača iz temeljnih financijskih propisa te se posebno osvrće na nove regulatorne alate koji odražavaju jačanje intervencionističkih tendencija u financijskoj regulaciji. Četvrto se poglavlje kritički osvrće na izazove koje pred regulativu i regulatore stavljaju suvremeni financijski proizvodi poput crowdfundinga i kriptovaluta. Peto poglavlje prikazuje poteškoće vezane uz neke od postojećih i vjerojatni smjer razvoja postojećih alata za zaštitu potrošača kada pružatelj financijske usluge više nije u mogućnosti ispunjavati svoje obveze prema potrošačima.

## 2. FINANCIJSKE USLUGE U ŠIREM KONTEKSTU ZAŠTITE POTROŠAČA

### 2.1. Pravni i teorijski temelji

Zaštita potrošača u EU blisko je povezana s konceptom unutarnjeg tržišta. Pravni temelji za uspostavu unutarnjeg tržišta postavljeni su u UFEU, a datiraju još od Rimskog ugovora iz 1957. godine kojim je uspostavljena carinska unija među državama potpisnicama te su postavljeni temelji zajedničkog tržišta i slobodnog kretanja ljudi, roba, usluga i kapitala. Usvajanje Jedinog europskog akta 1986. godine, kojim su revidirani ugovori iz Rima, dalo je novi zamah stvaranju unutarnjeg tržišta te je širom otvorilo vrata za reguliranje zaštite potrošača na razini EU. U tom je projektu zaštita potrošača dobila neizostavnu ulogu, a u sljedećih je 15-ak godina „Europska zajednica razvila prilično konzistentan set europskog prava na području zaštite potrošača“ (Micklitz, 2012., str. 527).

Iz perspektive zaštite ulagača, ključne odredbe UFEU su sadržane u člancima 4., 12., 26., 114. i 169. Tako UFEU u odredbama članka 4. stavka 2. točaka (a) i (f) propisuje podijeljenu nadležnost Unije s državama članicama na području unutarnjeg tržišta i zaštite potrošača. Veza između unutarnjeg tržišta i zaštite potrošača uspostavljena je i u članku 114. UFEU, koji se odnosi na usklađivanje zakonodavstva. Nadalje, članak 169. UFEU propisuje da su promicanje interesa potrošača i osiguranje visokog stupnja zaštite potrošača ciljevi EU, pri čemu EU doprinosi postizanju tih ciljeva zaštitom zdravlja, sigurnosti i ekonomskih interesa potrošača, kao i promicanjem njihova prava na obaviještenost, obrazovanje i organiziranje. Dodatno, i članak 38. Povelje Europske unije o temeljnim pravima određuje da će „politike Unije osiguravati visoku razinu zaštite potrošača“.

Tri osnovna cilja EK na području zaštite potrošača za razdoblje od 2007. do 2013. godine bila su osnaživanje potrošača, veća dobrobit za potrošače u smislu cijena, izbora, kvalitete, raznolikosti, dostupnosti i sigurnosti te zaštita potrošača od ozbiljnih rizika i prijetnji. Sva su tri cilja stavljena u kontekst jačanja tržišta (EK, 2007., str. 5-6). Kao prioritetna područja za isto razdoblje definirani su: bolji nadzor tržišta i nacionalnih politika za zaštitu potrošača, bolji propisi za zaštitu potrošača, bolja provedba i obeštećenje, bolje

informiranje i edukacija potrošača te stavljanje potrošača u fokus drugih politika na razini EU (ibid., str. 6-8). U strategiji EK za razdoblje od 2014. do 2020. godine zaštita potrošača je i dalje predstavljena kao motor za postizanje gospodarskog rasta. Međutim, u tom je dokumentu vidljiv i utjecaj GFK iz 2008. godine koja je poljuljala povjerenje potrošača u financijski sektor. Financijske usluge se ističu kao područje gdje je potrebno jačati transparentnost i zaštititi osjetljive skupine potrošača (ibid., str. 13).

Snažna veza između unutarnjeg tržišta, gospodarskog rasta i zaštite potrošača vidljiva je i iz dokumenata EK iz 2011. i 2012. godine u kojima se predstavlja akcijski plan za jačanje gospodarskog rasta i socijalne kohezije – tzv. „*Single Market Act*“ i „*Single Market Act II*“. Ti dokumenti također ističu ideju da će dodatno ukidanje prepreka funkcioniranju unutarnjeg tržišta pokrenuti gospodarski rast, pri čemu zaštita potrošača igra važnu ulogu. U „*Single Market Act*“ EK predlaže dvanaest poluga za jačanje rasta i povjerenja, od kojih je četvrta poluga „osnaživanje potrošača“. Od konkretnih aktivnosti vezanih uz financijske usluge, dokument predviđa donošenje propisa o ARS te nastavak rada na modelima za kolektivno obeštećenje i zaštitu potrošača financijskih usluga, prije svega u pogledu transparentnosti bankarskih usluga i bolje zaštite dužnika na hipotekarnom tržištu (EK, 2011., str. 9-10). Kao što će biti prikazano u nastavku ovog rada, na razini EU je usvojen niz propisa koji se naslanjaju na navedeni strateški dokument i planirane aktivnosti.

Rasprava o prirodi potrošača i ulozi regulative u njihovoj zaštiti osobito je interesantna za područje financijskih usluga gdje su ekonomisti (i zakonodavci) svoj odnos prema zaštiti potrošača donedavno temeljili na pretpostavkama efikasnog tržišta i racionalnog potrošača. Pod tim pretpostavkama, imajući u vidu da se većina tržišnih nedostataka na području financijskih usluga može objasniti informacijskom asimetrijom, problem se tradicionalno rješavao povećanjem količine informacija dostupnih investitorima. Međutim, GFK je ukazala na neke suštinske nedostatke takvog pristupa, dovodeći u pitanje paradigmu racionalnog ponašanja i koristi od informiranja (Spindler, 2011., str. 316). Samim time, srušena je slika o građaninu-investitoru koji ulaganjem na tržišta kapitala preuzima odgovornost za vlastitu financijsku budućnost. U srži rasprave nalazi se pitanje je li korisnik financijskih usluga „investitor“ ili „potrošač“. Razlika je suštinska, jer se investitor smatra vrstom poduzetnika koji proračunato preuzima rizik, dok se na potrošača gleda kao na nekoga tko financijske proizvode nužno koristi u svakodnevnom životu te mu je stoga potrebna zaštita od rizika. Razlika u pristupu u velikoj mjeri određuje i izbor regulatorne filozofije (Kingsford-Smith i Dixon, 2015., str. 696; Moloney, 2012., str. 172-175).

Treba istaknuti da se po pitanju preuzimanja rizika financijski proizvodi i usluge nalaze negdje između običnih proizvoda i financijskih ulaganja. Na primjer, tradicionalni depoziti, krediti ili police životnih osiguranja su po mnogim karakteristikama bliži „običnim“ dobrima i uslugama nego investicijama (Kingsford-Smith i Dixon, 2015., str. 697). Stoga, uz izuzetak tržišta kapitala gdje su neka pravila uvedena još 1930-ih u SAD-u, pružatelji drugih financijskih usluga uglavnom nisu bili obvezani specifičnim pravilima o poslovnom ponašanju. Što zbog gubitaka uzrokovanih GFK, što zbog teorijskih saznanja

iz područja bihevioralnih financija<sup>1</sup>, na korisnike financijskih usluga se od 2008. godine prestaje gledati isključivo kao na investitore te ih se počinje promatrati i kao potrošače. Bihevioralne financije su dokazale kako ljudi ne donose uvijek ekonomski racionalne odluke, čak i kada su inteligentni i financijski obrazovani. Kao izravna posljedica tih saznanja, uz koncept „zaštite potrošača“, na važnosti dobiva i koncept „korektnog postupanja“ prema klijentima koji je utemeljen na pretpostavci da su pogreške u rasuđivanju klijenata poznate i proizvođačima i ponuđačima proizvoda koji ih stoga ne smiju zloupotrebjavati na štetu klijenata. Taj koncept predstavlja odmak od principa *caveat emptor* prema principu *caveat venditor* (ibid, str. 719-720).

U smislu regulatorne filozofije, posljedica GFK je bila približavanje intervencionističkom pristupu regulaciji (Moloney, 2012., str. 178; Kingsford-Smith i Dixon, 2015., str. 721). U svjetlu promjene regulatorne filozofije, zanimljivo je promatrati koja se terminologija koristi u pojedinim propisima. Dok su neki novi propisi, poput CCD, MCD ili PAD usvojeni sa specifičnom svrhom zaštite potrošača te kao takvi definiraju i koriste pojam „potrošač“, u drugim se propisima taj pojam pojavljuje tek sporadično. Primjerice, MiFID II uglavnom koristi termine „klijent“ ili „ulagatelj“, a pojam „potrošač“ koristi se na samo nekoliko mjesta.

Analizom relevantne regulacije iz područja financijskih usluga u EU nakon GFK, vidljivi su naponi da se sva regulativa vezana uz financijska tržišta uklopi u jedan koherentan i ujednačeni sustav. Unatoč uložnim naporima, taj cilj nije uvijek postignut. Iako je detaljan opis svih razlika izvan dosega ovog rada, korisno je istaknuti neke razlike. Na primjer, Colaert (2016.) ukazuje na razlike između MiFID II i IDD u odnosu na pravila poslovnog ponašanja (str. 5), različita pravila kod ključnih informacija za ulagatelje u PRIIPs-u i UCITS-u (str.14), kao i na razlike u odnosu na regulaciju međusektorske prodaje (eng. cross-selling) između MiFID II, MCD i PAD (str. 24-25).

Osim promjene regulatorne filozofije, nakon GFK je došlo i do značajnog institucionalnog restrukturiranja kako bi se izbjeglo da porezni obveznici ponovno plate propast velikih banaka (Kingsford-Smith i Dixon, 2015., str. 725). U tim je promjenama svoje mjesto našla i zaštita potrošača. Na primjer, osnovane su Europske nadzorne agencije (ESAs: ESMA, EIOPA i EBA) kojima je propisana obveza zaštite potrošača<sup>2</sup> te u čijem radu, sukladno uredbama o njihovom osnivanju, sudjeluju i potrošačke udruge. Nadalje, pri EK je 2010. osnovana Skupina korisnika financijskih usluga (eng. *Financial Services User Group* – FSUG) s ciljem uključivanja korisnika financijskih usluga u kreiranje politika EU vezanih uz financijske usluge (Moloney, 2012., str. 170). Veći interes za zaštitu potrošača

<sup>1</sup> Rasprava o pogreškama u rasuđivanju na koje ukazuju spoznaje iz područja bihevioralnih financija izvan su dosega ovog rada. Ilustracije radi, valja spomenuti neke od njih: preopterećenost informacijama, veća nesklonost gubitku nego sklonost jednakom dobitku, odugovlačenje s donošenjem odluka, poteškoće u prosudbi rizika u kompleksnim situacijama, pretjerano samopouzdanje, psihologija krda itd. (Spindler, 2011., str. 321-325).

<sup>2</sup> Vidi članke 1. i 9. Uredbi (EU) 1093/2010, 1094/2010 i 1095/2010.

financijskih usluga primjetan je i na međunarodnoj razini gdje je ona došla na dnevni red sastanka skupine G20 iz veljače 2011. nakon kojeg je OECD usvojio dokument „*High Level Principles on Financial Consumer Protection*“. U prilog tezi o promjeni regulatorne filozofije govori i činjenica da su saznanja bihevioralnih studija potaknula mnoge regulatore da i sami počnu provoditi istraživanja o tome kako ulagači donose odluke, kako percipiraju rizike te do koje mjere razumiju informacije o financijskim proizvodima u koje žele uložiti (Black, 2010., str. 157-158).

Izvještaj EP-a iz 2014. godine ukazao je na određene karakteristike maloprodajnih tržišta financijskih proizvoda koje čine da financijska tržišta ne funkcioniraju uvijek u korist potrošača. Izvještaj ističe da su osobito opasni oni financijski proizvodi kod kojih neodgovarajući prodajni proces, realizacija ugrađenih rizika, ili nepoštivanje ugovornih obveza od strane potrošača, mogu ozbiljno ugroziti financijski položaj potrošača (EP, 2014., str. 10-11). Oslanjajući se na ta saznanja i zaključke bihevioralnih znanosti, u izvještaju EP-a je formulirano devet preporuka za poboljšanje zaštite potrošača (EP, 2014., pp. 13-17).

Zaključno, treba reći da bihevioralna ekonomija nikada nije „pretendiralala formulirati normativne principe“ (Spindler, 2011., str. 325), ali je ukazala na važne nedostatke klasične ekonomske teorije i otvorila put za revidiranje tradicionalnih regulatornih rješenja. Upravo zbog toga, pitanje optimalnog modela regulacije ostaje otvoreno, a literatura upozorava (Spindler, 2011., str. 327, str. 328-330; Moloney, 2012., str. 188, str. 190-191) da jačanje intervencionističkog pristupa također donosi rizike.

## 2.2. Alati za brzo, jeftino i pristupačno rješavanje sporova

Interes znanosti za pritužbe potrošača te javne i privatne mehanizme za njihovo rješavanje pojavio se kao posljedica „eksplozije potrošačkih dobara i usluga u SAD-u u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata“ (Meili, 2010., str. 178). Pregledom dostupnih istraživanja na tu temu, Meili (ibid., 183-184) zaključuje kako su rezultati istraživanja heterogeni te da se kao jedini „generalni zaključak nameće da na uspješnost mehanizama za ARS utječu razni faktori poput trajanja procedure, vrste sporova koji su obuhvaćeni, vrijednosti spora, sudjelovanja odvjetnika i izvršnosti rješenja. Sami zaključci u vezi tih faktora su nekonzistentni te ne dopuštaju generalizaciju“ (ibid.). Do sličnog su zaključka na primjeru EU došli i Hodges i dr. (2016., str. 2).

Strateški dokumenti EU ističu mehanizme za brzo, jeftino i pristupačno rješavanje potrošačkih sporova kao bitan čimbenik u jačanju zaštite potrošača. Ovo poglavlje opisuje mehanizme koje je EU izgradila u tu svrhu., a koji uključuju:

1. alternativno rješavanje sporova (ARS), i
2. procedure koje olakšavaju pokretanje i vođenje sudskih sporova.



## 2.2.1. Alternativno rješavanje sporova

ARS obuhvaća izvansudske mehanizme za rješavanje sporova između potrošača i trgovaca, uglavnom uz pomoć treće strane, poput miritelja, arbitra ili pravobranitelja U. Uspostavljanje takvih mehanizama u državama članicama je obveza nametnuta europskom legislativom, a unesena je u skoro sve relevantne propise koji reguliraju financijske usluge u EU.<sup>3</sup> Temeljni pravni akti na tom području su:

1. Direktiva 2013/11/EU o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova,
2. Uredba 524/2013 o online rješavanju sporova, i
3. Direktiva 2008/52/EZ o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima.

Temeljna načela kojih bi se države članice trebale pridržavati u procedurama za izvansudsko rješavanje sporova iznijeta su još 1998. godine u Preporuci Europske komisije 98/257/EC<sup>4</sup>. Direktiva 2013/11/EU je usvojena 2013. godine temeljem članka 114. i 169. UFEU te uz pozivanje na članak 38. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Usvajanje zakonodavstva o ARS koje uključuje i elektroničku dimenziju trgovine predviđeno je i u dokumentu „*Single Market Act*“ kao jedna od poluga za poticanje rasta i jačanja povjerenja (Single Market Act, 2011, str. 12-14). Međutim, u stavku 5. preambule Direktive 2013/11/EU svjedoči se o poteškoćama s kojima se EU suočava pri postizanju svog cilja, a recentnija literatura konstatira da i nakon usvajanja Direktive 2013/11/EU postoje mnoge prepreke na području ARS (Hodges i dr. 2016., str. 2). Također, istraživanje je pokazalo da su mehanizmi za ARS privlačni samo nekim kategorijama građana dok „veliki broj običnih građana ili pripadnika osjetljivih skupina ARS ne smatra niti lako dostupnim niti jednostavnim za korištenje“ (Creutzfeldt, 2018., str. 157).

Temeljem Direktive 2013/11/EU, subjekti za ARS moraju prihvaćati domaće i prekogranične sporove, uključujući i sporove obuhvaćene Direktivom 2008/52/EZ (čl. 5, st. 2., tč. e). Pravne osobe nadležne za ARS moraju imati potrebno stručno znanje, biti neovisne i nepristrane te djelovati transparentno, učinkovito i pravedno (Direktiva 2013/11/EU, čl. 6-9). Bitno je istaknuti da „sporazum između potrošača i trgovca o podnošenju pritužbi subjektu za ARS nije obvezujući za potrošača ako je zaključen prije nastanka spora i ako rezultira lišavanjem potrošača prava da na sudu podnese tužbu za rješavanje spora“ (ibid., čl. 10, st. 1). Također, „u postupku ARS čiji je cilj rješavanje spora nametanjem rješenja, nametnuto rješenje može biti obvezujuće za stranke samo ako su one unaprijed informirane o njegovoj obvezujućoj prirodi te to izričito prihvaćaju“ (ibid., čl. 10, st. 2). Trgovci moraju „informirati potrošače o subjektu ili subjektima za ARS kojima su ti

<sup>3</sup> Od svih propisa prikazanih u ovom radu, jedino IORP II ne sadrži odredbe o postojanju sustava za ARS, a za osiguravajuća društva je EIOPA uvela ARS kroz svoje Smjernice o postupanju sa pritužbama od strane osiguravajućih društava (EIOPA, 2012., str. 2).

<sup>4</sup> Commission Recommendation 98/257/EC on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes, OJ L 115/31.



trgovci obuhvaćeni ako se za rješavanje sporova s potrošačima ti trgovci obvežu ili su obvezni koristiti te subjekte za ARS“ (ibid., čl. 13. st. 1). Također, članci 15. i 16. Direktive 2013/11/EU osiguravaju objavu popisa subjekata za ARS te suradnju subjekata za ARS na rješavanju prekograničnih sporova i razmjenu informacija o najboljim praksama. EK na svojoj mrežnoj stranici održava javno dostupan popis tijela za izvansudsko rješavanje sporova u svakoj pojedinoj državi.<sup>5</sup>

Uredba 524/2013 o online rješavanju potrošačkih sporova također je usvojena temeljem članaka 114. i 169. UFEU. Uredba 524/2013 i Direktiva 2013/11/EU su dva su međusobno povezana i komplementarna propisa. Uredba 524/2013 „predviđa uspostavu platforme za ORS koja potrošačima i trgovcima nudi jedinstvenu točku ulaza za izvansudsko online rješavanje sporova, putem subjekata za ARS koji su povezani s platformom“ (ibid., preambula, st. 12). Za izradu, upravljanje i održavanje platforme za ORS je odgovorna EK<sup>6</sup> (Uredba 524/2013, čl. 5). Platforma za ORS omogućava online podnošenje pritužbe tijelu za ARS na bilo kojem službenom jeziku u bilo kojoj državi članici. Proces se uglavnom u potpunosti odvija online, besplatno ili uz nominalnu naknadu te traje oko 90 dana nakon izbora tijela za ARS.<sup>7</sup>

Podršku razvoju mehanizama za ARS pružaju i Mreža europskih potrošačkih centara (ECC-Net) te Mreža nacionalnih organizacija zaduženih za vansudsko rješavanje pritužbi potrošača na području financijskih usluga (FIN-NET). ECC-Net je mreža koja se sastoji od 30 potrošačkih centara: po jednom u svakoj državi članici, Islandu i Norveškoj. Uspostavila ju je EK 2005. godine (EK, 2015a, str. 3). ECC-Net pruža besplatne informacije o pravima potrošača te pruža podršku u rješavanju sporova kada su trgovac i potrošač u različitim europskim državama. Popis svih potrošačkih centara po državama održava EK, a učinila ga je dostupnim na elektroničkoj poveznici.<sup>8</sup> Uz ECC-Net, EK je 2011. osnovala i FIN-NET – Mrežu nacionalnih organizacija zaduženih za izvansudsko rješavanje pritužbi potrošača na području financijskih usluga. FIN-NET pokriva skoro sve države članice EU, Island, Lihtenštajn i Norvešku. Popis svih članova FIN-NET-a javno je dostupan putem elektroničke poveznice koju održava EK.<sup>9</sup> Prema podacima dostupnima na internetskoj stranici EK, iako pružatelji financijskih usluga nisu u obvezi

<sup>5</sup> Vidi <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2> ; pristup 13.02.2019.

<sup>6</sup> Vidi <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage> ; pristup 13.02.2019.

<sup>7</sup> Vidi [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers\\_en#resolving-complaints-out-of-court](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/alternative-dispute-resolution-consumers_en#resolving-complaints-out-of-court) ; pristup 13.02.2019.

<sup>8</sup> Vidi [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network_en) ; pristup 13.02.2019.

<sup>9</sup> Vidi [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/fin-net-network/members-fin-net-country\\_hr](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/fin-net-network/members-fin-net-country_hr) ; pristup 13.02.2019.

postupiti prema odluci FIN-NET članice, najčešće će to učiniti dobrovoljno.<sup>10</sup>

## 2.2.2. Olakšavanje pokretanja i vođenja sudskih sporova

U slučaju da se potrošači odluče upustiti u sudski spor sa trgovcem iz druge države članice, mogu koristiti europsku proceduru za sporove male vrijednosti. Taj postupak, koji je definiran Uredbom 861/2007, omogućava pojednostavljeni postupak za sporove vrijednosti do 5.000 eura, a cilj mu je pojednostavljenje, pojeftinjenje i ubrzanje postupka. Tužba se podnosi na sudu u državi članici potrošača. Iako nije potrebno angažirati odvjetnika, sam postupak može stvoriti određene troškove za potrošača, poput sudskih pristojbi ili ovjere prijevoda.<sup>11</sup>

Osim uvođenja procedure za sporove male vrijednosti, na razini EU postoji još nekoliko mehanizama koji imaju za cilj olakšavanje pokretanja i vođenja sudskih sporova. Kao prvo, kako bi se poboljšala zaštita kolektivnih interesa potrošača u prekograničnim slučajevima, usvojena je Direktiva 2009/22/EZ o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača. Kolektivna pravna zaštita pojednostavljuje pristup pravosuđu onima čija je prava prekršio jedan te isti subjekt te im omogućuje da kolektivno provode svoja prava kada to ne bi mogli učiniti na pojedinačnoj osnovi zbog troškova ili vremena koje to zahtijeva. Postupak za kolektivnu pravnu zaštitu su ovlaštena pokrenuti javna tijela ili organizacije zadužene za zaštitu interesa potrošača (čl. 3). Od financijskih usluga, Direktiva 2009/22/EZ se primjenjuje na Direktivu 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima i Direktivu 2002/65/EZ o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje su namijenjene potrošačima (Prilog I Direktive 2009/22/EZ), iz čega proizlazi da većina financijskih usluga nije pokrivena europskim propisima vezanim uz sudske naloge za zaštitu potrošača.

Konačno, Uredba 2006/2004 o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača obvezuje nacionalna tijela zadužena za zaštitu potrošača na međusobnu suradnju, razmjenu informacija i pomoć u istragama, dok Europska pravna mreža za građanska i trgovačka pitanja (EJN-civil) putem kontakt centara pruža informacije sucima i drugim osobama u pravosudnom sustavu te izrađuje besplatne publikacije o europskom, međunarodnom i nacionalnom pravu.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Vidi [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/make-complaint-about-financial-service-provider-another-eea-country\\_hr](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/make-complaint-about-financial-service-provider-another-eea-country_hr) ; pristup 13.02.2019.

<sup>11</sup> Vidi [https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/consumers-dispute-resolution/formal-legal-actions/index\\_en.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/consumers-dispute-resolution/formal-legal-actions/index_en.htm) ; pristup 13.02.2019.

<sup>12</sup> Vidi [https://e-justice.europa.eu/content\\_european\\_judicial\\_network\\_in\\_civil\\_and\\_commercial\\_matters-21-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_european_judicial_network_in_civil_and_commercial_matters-21-en.do) ; pristup 14.02.2019.

## 2.3. Institucionalni i pravni okvir zaštite potrošača financijskih usluga u Hrvatskoj

Temeljni propis koji se bavi zaštitom potrošača u Hrvatskoj je Zakon o zaštiti potrošača. Njime su u hrvatsko zakonodavstvo prenesene odredbe Direktive 2011/83/EU o pravima potrošača te još šest drugih direktiva. Člankom 124. tog zakona je određeno da su nositelji zaštite potrošača: „Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, ministarstvo nadležno za poslove zaštite potrošača, nadležne inspekcije, Nacionalno vijeće za zaštitu potrošača, poslovna udruženja, udruge za zaštitu potrošača, jedinice lokalne samouprave i ostala tijela javne vlasti, svako iz svoje nadležnosti.“ Isti zakon, u članku 123., određuje da će Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministra nadležnog za poslove zaštite potrošača, uredbom odrediti tijela koja će biti nadležna za provedbu Uredbe 2006/2004.<sup>13</sup>

Odredbe Direktive 2013/11/EU su u Hrvatsko zakonodavstvo transponirane kroz Zakon o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova koji uređuje i provedbu Uredbe 524/2013. Odredbe tog zakona trebaju se sagledavati zajedno s odredbama članka 105. Zakona o zaštiti potrošača koji određuje da se „u slučaju spora između potrošača i trgovca može podnijeti prijava Sudu časti Hrvatske gospodarske komore, Sudu časti Hrvatske obrtničke komore ili prijedlog za mirenje pri centrima za mirenje“. Mirenje pred centrima za mirenje provodi se sukladno odredbama Zakona o mirenju (NN 18/11). Pravilnikom o registru izmiritelja i standardima za akreditiranje institucija za mirenje i izmiritelja (NN 59/11) utvrđeno je da registar izmiritelja vodi Ministarstvo pravosuđa (čl. 2).

Europski potrošački centar Hrvatska djeluje u okviru Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta.<sup>14</sup> Centri za ARS u Hrvatskoj popisani su na stranicama EK, a uključuju 6 centara za mirenje i dva suda časti.<sup>15</sup> Sukladno podacima dostupnima na internetskoj stranici EK, hrvatske članice FIN-NET-a su Centar za mirenje pri Hrvatskom uredu za osiguranje i Centar za mirenje pri HGK.<sup>16</sup> Valja još spomenuti da osim centra za mirenje pri Hrvatskom uredu za osiguranje djeluje i pravobraniteljstvo na području osiguranja osnovano na temelju članka 272. Zakona o osiguranju. Pravobraniteljstvo na području osiguranja je neovisno i samostalno tijelo za rješavanje žalbi osiguranika i oštećenih osoba.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Uredbom Vlade od 10. srpnja 2014. godine (NN 84/14) u članku 3., stavku 1., je Ministarstvo gospodarstva određeno kao jedinstveni ured za vezu nadležan za koordinaciju Uredbe 2006/2004. U stavku 2. istog članka su nabrojena nadležna tijela u Republici Hrvatskoj za provedbu Uredbe 2006/2004 među kojima se nalaze HANFA i HNB.

<sup>14</sup> Vidi <http://ecc-croatia.hr/>; pristup 15.02.2019.

<sup>15</sup> Vidi <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>; pristup 15.02.2019.

<sup>16</sup> Vidi [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/fin-net-network/members-fin-net-country/fin-net-members-croatia\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/consumer-financial-services/financial-dispute-resolution-network-fin-net/fin-net-network/members-fin-net-country/fin-net-members-croatia_en); pristup 15.02.2019.

<sup>17</sup> Vidi <https://www.huo.hr/hrv/pravobranitelj/17/>; pristup 15.02.2019.

U literaturi je moguće pronaći ocjenu da „zaštita potrošača u RH nije uređena na jedinstven i sustavan način“ (Miščenić, 2013., str. 150) te da se „nije dosljedno provodila strategija usklađivanja propisa u području zaštite potrošača, što je rezultiralo time da se mnoge odredbe nalaze nesustavno i međusobno neusuglašeno uređene u brojnim propisima“ (ibid., str. 170). Iako je detaljan prikaz te problematike izvan dosega ovog rada, u nastavku navodimo nekoliko primjera. Neobično je, primjerice, što temeljem članka 125. Zakona o zaštiti potrošača u Nacionalnom vijeću za zaštitu potrošača nema predstavnika Hanfe. Iako u Zakonu o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga nema izravnog spomena njezine nadležnosti za zaštitu potrošača, iz članaka 13. i 14. navedenog zakona, kao i iz svih sektorskih zakona za čije je provođenje nadležna HANFA, nedvojbeno proizlazi njezina odgovornost za zaštitu potrošača na području tržišta kapitala, investicijskih i mirovinskih fondova, osiguranja i leasinga. Nadalje, iako su u Zakonu o zaštiti potrošača prenesene odredbe Direktive 2002/65/EZ o trgovanju na daljinu financijskim uslugama, definicija financijske usluge iz članka 5. točke 3. Zakona o zaštiti potrošača nije sasvim usklađena s definicijom iz članka 2. točke (b) Direktive 2002/65/EZ. Korištenje pojma „investicijska usluga“ koji se inače koristi u Zakonu o tržištu kapitala, umjesto pojma „ulaganja“ koji se koristi u Direktivi i koji je mnogo šireg obuhvata, moglo bi dovesti do toga da ulagači u investicijske fondove budu isključeni iz te definicije, pa samim time i iz odredbi koje se odnose na trgovanje na daljinu financijskim uslugama. Treći primjer odnosi se na ARS. Dok Zakon o kreditnim institucijama u članku 310. propisuje da se u sporovima između potrošača i kreditne institucije može podnijeti prijedlog za mirenje ili pokrenuti alternativno rješavanje sporova u skladu s posebnim propisom kojim se uređuje alternativno rješavanje potrošačkih sporova, Zakon o potrošačkom kreditiranju u čl. 24. kao jedinu mogućnost propisuje podnošenje prijedloga za mirenje Centru za mirenje HGK. S druge strane, Zakon o otvorenim investicijskim fondovima u čl. 64. i Zakon o alternativnim investicijskim fondovima u čl. 66. eksplicitno spominju jedino arbitražni postupak. Konačno, kroz članke 106. do 123. Zakona o zaštiti potrošača u hrvatski su pravni sustav prenesene i odredbe Direktive 2009/22/EZ o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača. S obzirom na obuhvat te Direktive, i nepostojanje drugih odredbi u Zakonu o zaštiti potrošača, proizlazi da se postupak za zaštitu kolektivnih interesa u slučaju financijskih usluga može pokrenuti jedino u slučaju kršenja odredbi iz Zakona o potrošačkom kreditiranju, a ne kao mehanizam za zaštitu potrošača u slučaju korištenja drugih financijskih usluga.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Zanimljivo je što, primjerice, upravljanje obveznim mirovinskim fondovima ne potpada pod definiciju financijskih usluga, iako se radi o najmasovnijem ulagačkom proizvodu u RH.

### 3. ZAŠTITA POTROŠAČA NA PODRUČJU FINACIJSKIH USLUGA

Kao što je već spomenuto u poglavlju 2.1, odredbe o zaštiti potrošača su svoje mjesto najprije pronašle u propisima koji uređuju tržište kapitala. Do GFK je u regulatornoj teoriji prevladavalo mišljenje da je prudencijalna regulacija dovoljna zaštita za štediša u bankama, dok se zaštiti dužnika nije pridavala posebna pažnja. Zato pružatelji bankarskih usluga tradicionalno nisu bili zakonski obvezani pravilima poslovnog ponašanja. Međutim, nakon GFK primjetan je pojačan fokus na zaštiti ulagača i značajno horizontalno ujednačavanje kriterija i mjera vezanih uz zaštitu ulagača.

Na području bankarstva treba posebno istaknuti CRD koja je temeljna direktiva koja regulira bankarski sektor u EU i koja zajedno sa CRR treba „činiti pravni okvir kojim se uređuju pristup djelatnosti, nadzorni okvir i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva“ (CRR, preambula, st. 5).<sup>19</sup> Međutim, osim CRD i CRR je na razini EU doneseno još nekoliko ključnih propisa na tragu prioriteta koji su identificirani nakon GFK, a koji se posebno bave zaštitom potrošača. To su:

1. Direktiva 2014/92/EU o usporedivosti naknada povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama (PAD),
3. Direktiva 2008/48/EZ o ugovorima o potrošačkim kreditima (CCD), i
4. Direktiva 2014/17/EU o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine (MCD).

PAD ima za prvenstvenu svrhu „uklanjanje izravnih i neizravnih prepreka ispravnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta“ (PAD, preambula, st. 1) kroz olakšavanje prijenosa računa između banaka. Drugi je cilj PAD, kroz obvezu pružanja računa s osnovnim uslugama po razumnoj cijeni, „omogućiti svim potrošačima pristup računima za plaćanje jer su oni nekima uskraćeni ili im nisu ponuđeni primjereni proizvodi“ (PAD, preambula, st. 7). Usmjerenost na zaštitu osjetljivih skupina i financijsku inkluziju je u skladu sa promjenama u regulatornoj filozofiji nakon GFK. U Hrvatskoj je Zakonom o usporedivosti naknada, prebacivanju računa za plaćanje i osnovnom računu definirano da takvu uslugu mora pružati kreditna institucija koja ima imovinu veću od 15 milijardi kuna (čl. 22., st. 3) pri čemu razumnoj naknadi kreditne institucije utvrđuju uzimajući u obzir prosječnu neto plaću i prosječnu naknadu koju inače naplaćuju za tu uslugu (čl. 24., st. 3), a u slučaju potrošača koji pripadaju osjetljivoj skupini iz članka 24., stavka 10., naknada ne smije biti veća od 0,13% prosječne mjesečne isplaćene neto plaće u Hrvatskoj (čl. 24., st. 4).

CCD je usvojena sa ciljem osiguravanja da svi potrošači u EU „uživaju visoku i ekvivalentnu razinu zaštite svojih interesa i stvaranje istinskog unutarnjeg tržišta“ (CCD,

<sup>19</sup> U određenim se dijelovima, poput izračuna kapitalnih obveza i uvjeta primjenjivih na upravljačko tijelo, CRD i CRR primjenjuju i na investicijska društva.

preambula, st. 9), a posljedica je korištenja različitih zaštitnih mehanizama na nacionalnoj razini (CCD, preambula, st. 3) i znatnog proširenja izbora i vrste kredita koji se nude potrošačima (CCD, preambula, st. 5). MCD je usvojena sa specifičnom svrhom zaštite potrošača u slučaju stambenih kredita jer su se isti tijekom GFK pokazali osobito rizičnima za stanovništvo te čak i zaprijetili urušavanjem cjelokupnog financijskog sustava (MCD, preambula, st. 3).

Današnji regulatorni okvir različitih segmenata financijskih usluga u EU obuhvaća sljedeće zajedničke elemente koji svi imaju značajnu ulogu u zaštiti potrošača:

1. izdavanje odobrenja za rad,
2. odredbe o kapitalu,
3. organizacijski zahtjevi,
4. pravila poslovnog ponašanja,
5. nadležnosti, ovlasti i obveza suradnje između nadležnih tijela,
6. primjena izvansudskih mehanizama za pritužbe potrošača, i
7. odredbe koje se odnose na prekogranično pružanje usluga.

Osim gore nabrojanih elemenata koji su zajednički financijskoj regulativi općenito, pojedinačni propisi uključuju i specifične mjere za zaštitu potrošača koje su vezane uz same karakteristike proizvoda. Primjerice, UCITS uključuje i posebne odredbe o politici ulaganja (čl. 49 do 57) i obvezama depozitara (čl. 22 do 26b). Detaljan opis tih specifičnih mjera je izvan dosega ovog rada. O izvansudskim mehanizmima za pritužbe potrošača je već bilo riječi u poglavlju 2.2.1. Stoga, u nastavku ovog poglavlja prikazujemo najbitnije značajke elemenata od rednog broja 1 do 5 iz gornjeg popisa.

Financijska regulativa kao standard propisuje da je za početak obavljanja određenih djelatnosti potrebno dobiti odobrenje za rad od nadležnog regulatornog tijela u državi članici. Kao preduvjet za dobivanje odobrenja, financijske institucije moraju zadovoljiti određene preduvjete koji se odnose na upravljačko tijelo društva, njegove vlasnike, kapital i organizacijske uvjete. Nadležno će tijelo odbiti izdati odobrenje za rad ukoliko ti uvjeti nisu zadovoljeni. Na taj način, regulator dobiva ulogu „čuvara“ koji sprječava pristup financijskim tržištima osobama koje ne zadovoljavaju minimalne kriterije. Na primjer, nadležno će tijelo odbiti izdati odobrenje ako postoje dovoljni razlozi za pretpostavku da upravljačko tijelo društva može predstavljati prijetnju djelotvornom, dobrom i pažljivom upravljanju. Takva prijetnja može proizlaziti iz profesionalne prošlosti, nedovoljne stručnosti, nedovoljnog upravljačkog iskustva ili nedovoljne posvećenosti funkciji, bilo na razini pojedinog kandidata ili na razini upravljačkog tijela kao cjeline. Direktive Solventnost II (čl. 42) i IORP II (čl. 22) zahtjev za primjerenošću proširuju sa upravljačkog tijela i na nositelje ključnih funkcija poput aktuara, internog revizora i nositelja funkcije upravljanja rizicima. Slično tome, nadležna tijela mogu odbiti dati odobrenje za rad društvu ako nisu zadovoljna „primjerenošću“ i „stručnošću“ dioničara ili članova koji imaju kvalificirane udjele, ili ako odnosi uske povezanosti ili lociranost u zemlji izvan EU upućuju na rizik



da će nadležno tijelo biti u nemogućnosti djelotvorno obavljati nadzor. Jedna od osnovnih pretpostavki za izdavanje odobrenja je transparentnost po pitanju identiteta izravnih ili neizravnih dioničara ili članova društva.

Pred sve financijske institucije su postavljeni i minimalni kapitalni zahtjevi. Suvremena regulacija razinu potrebnog kapitala veže uz rizičnost poslovanja pojedine financijske institucije i njezin sistemski značaj, a u nju se ugrađuju i protu-ciklički elementi (Armour i dr., 2016., pp. 296-297). To znači da su kapitalni zahtjevi viši kod institucija koje vlastitim kapitalom jamče za novac svojih klijenata, upuštaju se u rizičnije poslove ili općenito predstavljaju sistemski rizik.

Nadalje, regulativa propisuje organizacijske uvjete koje moraju ispuniti i kontinuirano zadovoljavati pružatelji financijskih usluga da bi uopće mogli dobiti i zadržati odobrenje za rad. Organizacijski zahtjevi podrazumijevaju postojanje sustava upravljanja koji uključuju jasnu organizacijsku strukturu s dobro definiranim, transparentnim i dosljednim linijama odgovornosti. Društva su dužna usvojiti, primjenjivati i redovito ažurirati odgovarajuće politike i procedure koje su dostatne kako bi se poštovali propisani uvjeti za rad. To obuhvaća odgovarajuće administrativne i računovodstvene postupke, mehanizme unutarnje kontrole (interna revizija, funkcija usklađenosti, upravljanje rizicima) te djelotvorne mjere nadzora i zaštite sustava za obradu podataka. Naglasak je osobito stavljen na upravljanje sukobima interesa i upravljanje rizicima. Također, od društava se zahtijeva usvajanje politika primitaka koje promiču razumno i učinkovito upravljanje rizicima, a propisana su i pravila kojih se društva moraju pridržavati prilikom delegiranja poslova na treće osobe.

Pravila poslovnog ponašanja uključuju niz postupaka kojih su se dužni pridržavati pružatelji financijskih usluga. Svima je u temelju obveza fer i korektnog ponašanja u najboljem interesu klijenata i integriteta tržišta. Klasična mjera za zaštitu klijenata, koja je i dalje dominantna u financijskog regulativi, uključuje pružanje informacija o proizvodima i uslugama koji se nude. Osim osnovnih karakteristika proizvoda, regulativa inzistira na transparentnosti po pitanju naknada i potencijalnih sukoba interesa, kao primjerice u slučaju kada određena financijska institucija u svojstvu distributera proizvoda prima naknadu od druge financijske institucije koja je „proizvođač“. Međutim, pod utjecajem GFK i biheviornalnih financija, vidljiv je regulatorni odmak od količine informacija koje se trebaju pružiti prema razumljivosti, pravodobnosti i učinkovitosti. Zbog toga suvremena regulativa u EU pribjegava kraćim obrascima koji su svojim sadržajem i formatom prilagođeni tome da potencijalnog klijenta upozoravaju na glavne značajke i rizike proizvoda. Druga je svrha propisivanja ujednačenih obrazaca usporedivost proizvoda među različitim zemljama, ali i među sličnim proizvodima koji se klijentima nude u različitim pravnim formama. Cilj je usporedivosti, osim zaštite ulagatelja, jačanje unutarnjeg tržišta. Primjeri takvih obrazaca mogu se pronaći kod investicijskih proizvoda (npr. Dokument s ključnim informacijama iz Priloga I Delegirane Uredbe Komisije (EU) 2017/653 u skladu s Uredbom PRIIPs i Dokument s ključnim informacijama za ulagatelje iz Uredbe Komi-

sije (EU) br. 583/2010 o provedbi Direktive UCITS), kreditnih proizvoda (npr. obrazac Standardne informacije o kreditu za potrošače u EU iz CCD Priloga II i Europski standardizirani informativni obrazac iz Priloga II MCD), platnih proizvoda (npr. Informativni dokument o naknadama iz Priloga Provedbene Uredbe Komisije (EU) 2018/34 i Izješće o naknadama iz Priloga Provedbene Uredbe Komisije (EU) 2018/33 u skladu s PAD) i osigurateljnih proizvoda (Dokument s informacijama o proizvodu osiguranja iz Priloga Provedbene Uredbe Komisije (EU) 2017/1469 u skladu s IDD). Transparentnost i usporedivost dodatno su ojačane uvođenjem obveze postojanja u svakoj državi članici barem jedne privatne ili javne internetske stranice koja uspoređuje naknade koje naplaćuju pružatelji platnih usluga (PAD, čl. 7, st. 1-2). PAD je prenesena u pravni poredak Republike Hrvatske kroz Zakon o usporedivosti naknada, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu osnovnom računu, a podatke o naknadama na svojoj internetskoj stranici održava Hrvatska narodna banka.

Još jedna regulatorna inovacija sa značajnim utjecajem na poslovno ponašanje je tzv. „upravljanje proizvodom“. Ono je kao obveza uvedeno u različitim varijantama u MiFID II, MCD i IDD, a u skladu je s teorijom povećanog regulatornog intervencionizma. U osnovnim značajkama „upravljanje proizvodom“ uključuje obvezu „proizvođača“ proizvoda da već prilikom kreiranja i internog odobravanja proizvoda vodi računa o tome kojoj je ciljanoj skupini proizvod namijenjen, koje potrebe te skupine on zadovoljava, koji su rizici uključeni i kakva strategija distribucije proizvoda je primjerena toj vrsti proizvoda i klijenata. Također, „proizvođač“ je odgovoran i za ponašanje svojih „distributera“ koje treba informirati o gore opisanim značajkama proizvoda i osigurati da se distribucija proizvoda provodi na unaprijed definiran način prema unaprijed definiranim ciljnim skupinama potrošača. „Upravljanje proizvodom“ je najdetaljnije elaborirano u MiFID II (čl. 16 st. 3 i čl. 24 st. 2) i Poglavlju III povezane Delegirane direktive Komisije (EU) 2017/593. Međutim, iako su ti zahtjevi nešto manje precizno propisani nego li u MiFID II, MCD također uvodi pravila poslovnog ponašanja prilikom davanja kredita koji po svojoj prirodi odgovaraju takozvanom „upravljanju proizvodom“ (čl. 7). Pravila o upravljanju proizvodima uvedena su i u osiguranja kroz IDD (čl. 25) uz raspisivanje preciznih odredbi kroz Delegiranu uredbu Komisije (EU) 2017/2358.

Kada govorimo o nadležnim tijelima, propisi iz područja financijske regulacije naglasak stavljaju na to da im moraju biti dane dovoljne ovlasti i resursi za ispunjavanje njihovih zadataka. Takve su ovlasti značajan alat za zaštitu potrošača, a njihov raspon i razina preciznosti u europskim propisima ovisi o prirodi same usluge i vremenu kada je propis donesen. Neki propisi se zadovoljavaju propisivanjem da ovlasti moraju biti dovoljne (npr. PSD2), dok drugi precizno nabrajaju minimalne ovlasti (MiFID II). Na primjer, temeljem MiFID II (čl. 69), nadležna tijela, između ostalog, trebaju imati pristup svakom dokumentu, moći zahtijevati informacije od ili ispitati bilo koju osobu, zahtijevati postojeće zapise telefonskih razgovora ili elektroničkih komunikacija, tražiti zamrzavanje ili oduzimanje imovine, te zahtijevati, u mjeri u kojoj to dopušta nacionalno pravo, postojeće zapise o podatkovnom prometu koje posjeduje telekomunikacijski operater, ako

postoji opravdana sumnja u kršenje propisa. Obveza je država članica te zahtjeve ugraditi u nacionalna prava što u mnogim aspektima predstavlja izazov, primjerice u pogledu ovlasti državnih regulatornih agencija da ispituju bilo koju osobu, dobiju pristup podacima telekomunikacijskih operatera ili samostalno izriču novčane kazne. Od država članica se također zahtijeva omogućavanje administrativnih sankcija i mjera primjenjivih na kršenje propisa pri čemu takve sankcije i mjere trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Interesantno je primijetiti da je EU regulativa zauzela različite stavove po pitanju objave izrečenih sankcija. Dok, primjerice, u slučaju izrečenih sankcija iz područja tržišta kapitala MiFID II zahtijeva objavu sankcija (MiFID II, čl. 71) što opravdava postizanjem „odvraćajućeg učinka na najširu javnost“ (MiFID II, preambula, st. 146), kod kreditnih institucija i osiguranja je prevladao stav da radi zaštite financijske stabilnosti nije uputno javno objavljivati sankcije.

Osim odredbi o „upravljanju proizvodom“ koje su *ex ante* regulatorni alat, još jedna vrlo značajna promjena u regulatornom pristupu nakon GFK je uvođenje ovlasti intervencije u području proizvoda. Ovlasti intervencije su *ex post* regulatorni alat koji je također odraz jačanja intervencionizma u regulatornoj filozofiji. MiFIR u članku 40. daje ovlasti intervencije u području financijskih instrumenata ESMA-i, a u članku 41. daje identične ovlasti EBA-i u području strukturiranih depozita. Bitno je napomenuti da je odgovarajuće ovlasti za područje investicijskih osigurateljnih proizvoda dobila i EIOPA u članku 16. Uredbe PRIIPs. Temeljem tih ovlasti, europska nadzorna tijela mogu privremeno zabraniti ili ograničiti stavljanje na tržište, distribuciju ili prodaju određenih proizvoda ili proizvoda s određenim naznačenim obilježjima; ili određene vrste financijskih aktivnosti ili praksi (MiFIR, čl. 40, st. 1 i čl. 41, st. 1; PRIIPs čl. 16, st. 1). Zabrana ili ograničenje se mogu primijeniti samo ako su ispunjeni svi uvjeti. Mogu se primijeniti i kao mjera opreza prije nego što se financijski instrument ponudi, distribuira ili proda klijentima (MiFIR, čl. 40, st. 2 i čl. 41, st. 2; PRIIPs čl. 16, st. 2). Pri tome, te mjere ne smiju imati štetan učinak na učinkovitost financijskih tržišta ili na ulagatelje koji je neproporcionalan koristima mjere te ne smiju stvarati rizik regulatorne arbitraže (MiFIR, čl. 40, st. 3 i čl. 41, st. 3; PRIIPs čl. 16, st. 3). Uredbama MiFIR (čl. 42) i PRIIPs (čl. 17) su i nacionalna nadležna tijela u državama članicama dobila ovlasti zabraniti ili ograničiti u toj državi članici ili iz nje stavljanje na tržište, distribuciju ili prodaju određenih proizvoda ili proizvoda s određenim naznačenim obilježjima, ili određene vrste financijskih aktivnosti ili praksi. U ovome je trenutku intervencija na području proizvoda ograničena na investicijske proizvode i ne primjenjuje se na kredite. S obzirom na iskustva prije GFK vezana uz prekomjerno kreditiranje, kredite u stranoj valuti ili valutnu klauzulu nije nemoguće da u budućnosti, a u skladu sa naporima vezanima uz harmonizaciju regulacije, takav pristup bude primijenjen i na području kreditiranja.

## 4. SUVREMENI IZAZOVI

Digitalno tržište je prepoznato kao jedan od aspekata unutarnjeg tržišta sa najvećim potencijalom za rast. Digitalna strategija za Europu predstavljena je u strategiji Europa 2020 kao jedna od sedam ključnih inicijativa (EK, 2010a, str. 4). Digitalno unutarnje tržište je prepoznato i kao prioritet EK u Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu (EK, 2015c). Takva strategija zahtijeva i razvoj regulative koja će biti prilagođena tehnološkom napretku i izazovima koje ono donosi.

Zelena knjiga o maloprodajnim financijskim uslugama prepoznaje da digitalne tehnologije ne donose samo novu platformu za nuđenje tradicionalnih financijskih usluga od strane poduzeća koja su već uspostavila svoj položaj na tržištu, već omogućavaju ulazak na tržište novih sudionika, proizvoda i poslovnih modela koji imaju potencijal ugroziti postojeće pružatelje usluga (EK, 2015b, str. 10-11). Proizvodi poput posuđivanja između pojedinaca, plaćanja u stvarnom vremenu i dr. donose nove izazove u područjima regulacije i zaštite potrošača (EK, 2015b, str. 12). Među proizvodima čiju regulaciju EU tek razmatra posebno treba spomenuti crowdfunding i kriptovalute. Za oba je proizvoda karakteristično što na razini EU nisu donesena zakonodavna rješenja koja bi na jedinstven i nedvosmislen način regulirala ta brzo rastuća područja. Tome doprinose i brza evolucija tih proizvoda i poteškoće oko njihove pravne klasifikacije. S druge strane, nepostojanje propisa na razini EU te posljedične nacionalne diskrecije oko primjene postojećih propisa s područja financija na te nove proizvode, stvorili su fragmentiran i neujednačen pristup u EU koji ne doprinosi niti unutarnjem tržištu niti ujednačenju zaštiti potrošača.

### 4.1. Crowdfunding

Razvoj skupnog financiranja (eng. *crowdfunding*) je blisko povezan sa digitalnim tehnologijama. EK podržava *crowdfunding* (EK 2015d, str. 5; EK, 2016.) jer je, uz fondove poduzetničkog kapitala (eng. *venture capital*) i poslovne anđele, prepoznat kao mehanizam za financiranje novih poduzetničkih poduhvata (eng. *start-up*). *Crowdfunding* je agregiranje mnogobrojnih paralelno sklopljenih ugovora, najčešće ponuđenih ulagačima posredstvom internetske platforme od strane poduzetnika koji želi financirati određeni projekt (Armour i Enriques, 2018., str. 56). Sa pravnog aspekta, *crowdfunding* se nalazi na sjecištu tržišta kapitala i zaštite potrošača te pred regulatore postavlja niz teorijskih i praktičnih izazova. Postoje različiti tipovi *crowdfunding ugovora* (ibid.), a za ovaj rad su osobito zanimljivi oni koji predstavljaju vlasničko ulaganje (eng. *equity crowdfunding*) i oni koji predstavljaju kupnju proizvoda ili usluge (eng. *reward crowdfunding*). *Crowdfunding* donacije, zajmovi i različite varijante koje kombiniraju prethodno navedene modele nisu ovdje predmet razmatranja. Na razini EU još uvijek ne postoji regulacija *crowdfundinga*, ali su neke države članice usvojile vlastitu regulativu, što za *crowdfunding* platforme stvara pravne rizike i troškove.

Jedno od glavnih regulatornih pitanja vezanih uz *equity crowdfunding* je treba li se za takve inicijative objavljivati prospekt. Uredba o prospektu sadrži mnogobrojne iznimke,

od kojih je ona o nacionalnoj diskreciji oslobođenja od obveze izrade prospekta za izdanja manja od 8 milijuna eura najznačajnija u ovom kontekstu (Uredba 2017/1129, čl. 4, st. 2). Spomenuta nacionalna diskrecija omogućila je državama članicama različito reguliranje tog pitanja koje je dovelo i do različitog tretmana *crowdfundinga*. Koliko je tumačenje prirode *crowdfundinga* bitno, pokazuje primjer SAD-a gdje je equity crowdfunding slabo razvijen jer se smatra javnom ponudom vrijednosnih papira što sa sobom donosi visoku razinu troškova i stroge obveze za izdavatelja. S druge strane, UK je za *crowdfunding* iskoristilo mogućnost izuzetka iz Uredbe o prospektu što je dovelo do velikog razvoja *equity crowdfundinga* (Armour i Enriques, 2018., str. 64-65).

*Reward crowdfunding* je po svojoj prirodi puno bliži klasičnoj kupnji proizvoda ili usluge zbog čega se na njega ne primjenjuju propisi koji se odnose na tržište kapitala već oni vezani uz zaštitu potrošača. Interesantno je da je kod *reward crowdfundinga* situacija u SAD-u, u odnosu na EU, obrnuta u odnosu na *equity crowdfunding*. Naime, stroga pravila za zaštitu potrošača koja se primjenjuju u EU otežavaju njegov razvoj. Primjer takvih pravila su pravo na odustajanje kod ugovora na daljinu iz Direktive 2011/83/EZ (čl. 9) ili odredbe Direktive 93/13/EEZ koje onemogućavaju uklanjanje odgovornosti za ne isporuku proizvoda ili usluge (čl. 3). S druge strane, *Uniform Commercial Code* u SAD-u dozvoljava ugovorno odricanje potrošača od takvih prava, što je standardni pristup u ugovorima koji se nudi preko *crowdfunding* platformi. Zbog toga je *reward crowdfunding* u SAD-u znatno razvijeniji nego u EU (Armour i Enriques, 2018., str. 68-70).

## 4.2. Kriptovalute i digitalni tokeni

U literaturi se spominju tri osnovne vrste tokena. Prvu vrstu čine kripto-valute, gdje je valuta putem inicijalne ponude, tzv. ICO (eng. *initial coin offering*), emitirana kao instrument sa funkcijom plaćanja za dobra ili usluge koji su eksterni u odnosu na platformu koja ih izdaje. Drugu vrstu čine robni tokeni kojima je svrha da svojim korisnicima omoguću pristup nekom proizvodu ili usluzi koje su razvili ili razvijaju izdavatelji tokena. Treća vrsta tokena ima investicijsku komponentu, tj. investitorima obećava buduću (kripto) zaradu (Hacker i Thomale, 2018., str. 652-653). Vezano uz investicijske tokene, temeljno je pitanje podliježu li tokeni Uredbi o prospektu i MiFID II, tj. potpadaju li pod definiciju financijskog instrumenta ili prenosivog vrijednosnog papira. Izdavanje vrijednosnih papira bez prospekta za sobom može povlačiti ozbiljnu prekršajnu i kaznenu odgovornost, a trgovanje financijskim instrumentima (uključivo i prenosivim vrijednosnim papirima) za sobom povlači i primjenu čitavog niza odredbi iz MiFID II koje se odnose na zaštitu potrošača i odredbi MAR-a o zlouporabi tržišta. S obzirom na raznolikost tokena, i definicije vrijednosnog papira i financijskog instrumenta iz MiFID II, pravna karakterizacija tokena je kompleksno pitanje. Kako bi izbjegli neizvjesnost oko definicije vrijednosnog papira, izdavatelji mogu smanjiti rizik koristeći i neke od mnogobrojnih iznimki Uredbe o prospektu. U korist stavu da izdavatelji koriste tu mogućnost, govori i činjenica da „do srpnja 2018., niti jedno izdanje tokena nije bilo popraćeno prospektom“ (Hacker i Tho-

male, 2018., str. 649). Pri izdavanju tokena obično se izdaje tzv. *whitepaper*, dokument kojim se potencijalni investitori informiraju o odredbama i uvjetima tokena koji kupuju, međutim taj dokument nije zakonski obvezujući već je samo jedan od marketinških alata kojeg izdavatelji koriste. Nadalje, kripto-valute se mogu karakterizirati i kao elektronički novac te se kao takve često i koriste, čime bi one onda potencijalno potpadale i pod PSD2 direktivu.

## 5. ZAŠTITA POTROŠAČA U SLUČAJU KADA PRUŽATELJ FINANCIJSKE USLUGE NIJE U MOGUĆNOSTI ISPUNITI SVOJE OBEVEZE

Društva koja pružaju financijske usluge ponekad se nađu u financijskim poteškoćama unatoč svim prudencijalnim mjerama i ranije opisanim instrumentima za zaštitu ulagatelja. Zbog takvih su slučajeva uspostavljeni posebni *ex post* instrumenti za zaštitu. Među njima su mehanizmi za osiguranje depozita, sustavi za naknadu štete za investitore te sustavi za zaštitu osiguranika.

Direktiva 2014/49/EU o sustavima osiguranja depozita ima za cilj „ukloniti određene razlike među zakonima država članica u pogledu pravila o sustavima osiguranja depozita“ (Direktiva 2014/49/EU, preambula, st. 2) sa svrhom jačanja unutarnjeg tržišta u području kreditnih institucija, povećanja stabilnosti bankarskog sustava i zaštite deponenata (Direktiva 2014/49/EU, preambula, st. 3). Direktiva propisuje da sustavi za osiguranje depozita ne pokrivaju depozite drugih financijskih institucija i tijela javne vlasti, ali pokrivaju depozite pravnih osoba i neprofitnih ustanova (Direktiva 2014/49/EU, čl. 5, st. 1), a države članice mogu uključiti i depozite koje drže osobni ili strukovni mirovinski sustavi malih i srednjih poduzeća i depozite tijela lokalnih vlasti s godišnjim proračunom do najviše 500.000 eura (Direktiva 2014/49/EU, čl. 5, st. 2). Temeljem Direktive 2014/49/EU, kreditne institucije su obvezne postojećim i potencijalnim deponentima staviti na raspolaganje informacije potrebne za identifikaciju sustava za osiguranje depozita čiji su članovi ta kreditna institucija i njezine podružnice unutar Unije (Direktiva 2014/49/EU, čl. 16, st. 1 i 2).

Direktivom 97/9/EZ o sustavima naknada štete za investitore obuhvaćeni su novac i financijski instrumenti klijenata investicijskog društva „u slučajevima kada investicijsko poduzeće nije u mogućnosti ispuniti svoje obveze prema svojim klijentima investitorima“ (Direktiva 97/9/EZ, preambula, st. 8), a sa svrhom zaštite investitora, održavanja povjerenja u financijske sustave i neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta (Direktiva 97/9/EZ, preambula, st. 4). Sustavi naknade štete za investitore pružaju pokriće od najmanje 20.000 eura, a iz pokrića su isključeni profesionalni i institucionalni investitori, nadnacionalne institucije, vlada i središnja upravna tijela, pokrajinska, regionalna, lokalna i op-



ćinska tijela i neka poduzeća (Direktiva 97/9/EZ, Prilog I.). Direktiva 97/9/EC se temelji na načelu minimalnog usklađivanja zbog čega u Uniji postoje brojni sustavi naknade štete s vrlo različitim karakteristikama. Sustavi naknade štete investitorima ne pokrivaju investicijski rizik, a do naknade štete u pravilu dolazi zbog prijave ili ostvarenja operativnih rizika. Zastarjelost Direktive 97/9/EZ je izvor mnogih nejasnoća i neujednačenog postupanja na razini EU. Neki od takvih primjera identificiranih od strane EK uključuju: neusklađenost investicijskih usluga i vrsta klijenata s MIFID-om (EK, 2010b, str. 6), različiti tretman klijenata kada njihovu imovinu izravno drži investicijsko društvo ili je pohranjena kod skrbnika (EK, 2010b, str. 6-7), ulagači u UCITS fondove nisu pokriveni u slučaju nemogućnosti povrata imovine od strane depozitara fonda (EK, 2010b, str. 7), nejasnoće oko iznosa i izvora pokrića kada investicijske usluge pružaju kreditne institucije zbog čega klijenti drže novce na računu kod kreditne institucije (EK, 2010b, str. 8-9). Jasnoće radi, valja još i spomenuti da, iako se na strukturirane depozite primjenjuju mnoge odredbe MiFID II, u slučaju insolventnosti kreditne institucije oni su pokriveni sustavom osiguranja depozita (MiFID II, čl. 14) što također stavlja u nejednak položaj ulagače u proizvode koji su suštinski jednake, iako je njihova pravna forma drukčija.

Konačno, kada je riječ o zaštiti korisnika osiguranja u slučaju nesolventnosti društva za osiguranje, treba reći da, za razliku od sustava za osiguranje depozita i sustava za zaštitu ulagatelja, ne postoji propis na razini EU koji bi se primjenjivao na države članice. Od 30 država članica EU i Europskog ekonomskog prostora, njih 12 posjeduje jedan ili više općih sustava za zaštitu korisnika osiguranja. Međutim, ti sustavi pružaju različiti iznos pokrića, a i bitno su različiti u mnogim drugim bitnim aspektima poput opsega pokrića, operativnim procedurama i izvorima financiranja. To dovodi do nejednakosti u zaštiti potrošača među državama članicama (Europska komisija 2010c, str. 2) što je osobito bitno s obzirom na želju za jačanjem unutarnjeg tržišta i rastući broj prekograničnih transakcija. U Hrvatskoj ne postoji sveobuhvatan sustav zaštite ugovaratelja i korisnika osiguranja za slučaj nesolventnosti osiguravajućeg društva. Međutim, Garancijski fond pri Hrvatskom uredu za osiguranje naknađuje štete iz obveznih osiguranja u prometu koje oštećene osobe nisu mogle naplatiti zbog nastanka razloga za prestanak društva za osiguranje odnosno stečaja (Zakon o obveznim osiguranjima u prometu, čl. 44., st. 1, tč. 8). Takva je zaštita na višoj razini od one koju zahtijeva Direktiva 2009/103/EZ, a koja za sada propisuje samo naknadu štete u slučaju nepoznatih ili neosiguranih vozila. Članstvo u nacionalnom garancijskom fondu Republike Hrvatske je obavezno za društva za osiguranje iz druge države članice koja namjeravaju preko svoje podružnice (Zakon o osiguranju, čl. 66, st. 5) ili na temelju slobode pružanja usluga (Zakon o osiguranju, čl. 67, st. 3) pružati usluge osiguranja propisane Zakonom o obveznim osiguranjima u prometu, a isto vrijedi i za društva za osiguranje iz treće države u odnosu na njihove podružnice (Zakon o osiguranju, čl. 79, st. 5).

## 6. ZAKLJUČAK

Stvaranje jedinstvenog europskog tržišta i razvoj tehnologije doveli su do jačanja potrebe za zaštitom potrošača što je na osobito upečatljiv način došlo do izražaja tijekom GFK. Kriza nije samo potaknula dodatne napore zakonodavaca na području zaštite potrošača nego je uzrokovala suštinske i trajne promjene u regulatornoj filozofiji na području financijskih usluga. Promjenom postojećih i donošenjem mnogih novih propisa pokušalo se vratiti povjerenje potrošača u financijska tržišta koje je nakon GFK bilo poljuljano. Zakonodavnim promjenama je u fokus regulative umjesto „investitora“ stavljen „potrošač“ a regulatorna praksa i alati u velikoj su se mjeri ujednačili u različitim segmentima financijskog tržišta. Primjerice, po prvi su puta alati poput „upravljanja proizvodom“ i „pravila poslovnog ponašanja“ iz područja tržišta kapitala uvedena u područje klasičnih bankarskih proizvoda poput potrošačkih ili hipotekarnih kredita. Međutim, uspostavljanje koherentnijeg i čvršćeg regulatornog okvira ne jamči povratak povjerenja ili potpunu zaštitu potrošača. Ovaj je rad pokazao da su potrebni dodatni naponi na usklađivanju propisa kako bi se osigurala jednakomjerna zaštita potrošača u različitim segmentima financijskog tržišta te izbjegla regulatorna arbitraža. Također, u radu je pokazano da digitalno doba nosi nove izazove, poput crowdfundinga i kriptovaluta, a zakašnjela reakcija zakonodavaca na razini EU potencijalno otvara nova i neistražena područja rizika za potrošače. Na kraju, treba reći da intervencionistički pristup ne rješava sve probleme u regulaciji financijskih tržišta. Upravo suprotno, on može dovesti do zastoja inovacija, novih rizika i stvaranja golemih i tromih administrativnih aparata. Moguće je da će za uspješnu zaštitu potrošača u digitalnom dobu najvažnija karakteristika zakonodavaca i regulatora biti brza reakcija na promjene. Naravno, adekvatni alati za intervenciju koji su im dodijeljeni kao posljedica GFK tu mogu biti od velike koristi, ali za regulatore glavno pitanje ostaje kako na vrijeme otkriti i prilagoditi se novim rizicima, pronaći pravu mjeru u regulaciji i omogućiti razvoj tržišta na dobrobit korisnika.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Armour, J. i dr., 2016, *“Principles of Financial Regulation”*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
2. Armour, J. i Enriques, L., 2018, „*The Promise and Perils of Crowdfunding: Between Corporate Finance and Consumer Contracts*“, *The Modern Law Review* (2018), No. 81(1), pp. 51-84.
3. Colaert, V., 2016, „*MiFID II in Relation to Other Investor Protection Regulation: Picking up the Crumbs of a Piecemeal Approach*“, October 2016, URL=[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2942688](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2942688), pristupano 7. veljače 2019.

4. Council Resolution 2000/C 15/01 on a Community-wide network of national bodies for the extra-judicial settlement of consumer disputes, Službeni list Europske unije C 155/1.
5. Delegirana direktiva Komisije (EU) 2017/593 o dopuni Direktive 2014/65/EU u vezi sa zaštitom financijskih instrumenata i novčanih sredstava koja pripadaju klijentima, obvezama upravljanja proizvodima i pravilima koja se primjenjuju na davanje ili primanje naknada, provizija ili novčanih ili nenovčanih koristi, Službeni list Europske unije L 87/500.
6. Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/565 o dopuni Direktive 2014/65/EU u vezi s organizacijskim zahtjevima i uvjetima poslovanja investicijskih društava te izrazima definiranim za potrebe te Direktive, Službeni list Europske unije L 87/1.
7. Direktiva 97/9/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o sustavima naknada štete za investitore, Službeni list Europske unije L 084/22.
8. Direktiva 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o trgovanju na daljinu financijskim uslugama koje se namijenjene potrošačima i o izmjeni Direktive Vijeća 90/619/EEZ i direktiva 97/7/EZ i 98/27/EZ, Službeni list Europske unije L 271/16.
9. Direktiva 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o ugovorima potrošačkim kreditima i stavljanju van snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, Službeni list Europske unije L 133/66.
10. Direktiva 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima, Službeni list Europske unije L 136/3.
11. Direktiva 2009/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o sudskim nalogima za zaštitu interesa potrošača, Službeni list Europske unije L 110/30.
12. Direktiva 2009/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS), Službeni list Europske unije, L 302/32
13. Direktiva 2009/103/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti.
14. Direktiva 2009/138/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II), Službeni list Europske unije L 335/1.
15. Direktiva 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ, Službeni list Europske unije L 165/63.
16. Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicij-

- skim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ, Službeni list Europske unije L 176/338.
17. Direktiva 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010, Službeni list Europske unije L 60/34.
  18. Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća o sustavima osiguranja depozita, Službeni list Europske unije L 173/149.
  19. Direktiva 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU, Službeni list Europske unije L 173/349.
  20. Direktiva 2014/91/EU Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2009/65/EZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) u pogledu poslova depozitara, politika nagrađivanja i sankcija, Službeni list Europske unije, L 257/186.
  21. Direktiva 2014/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća o usporedivosti naknada povezanih s računima za plaćanje, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu računima za plaćanje s osnovnim uslugama, Službeni list Europske unije L 257/214.
  22. Direktiva (EU) 2015/2366 Europskog parlamenta i Vijeća o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ, Službeni list Europske unije L 337/35.
  23. Direktiva (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća o distribuciji osiguranja, Službeni list Europske unije L 26/19.
  24. Direktiva (EU) 2016/2341 Europskog parlamenta i Vijeća o djelatnostima i nadzoru institucija za strukovno mirovinsko osiguranje, Službeni list Europske unije L 354/37
  25. EBA Report, 2019., „*Report with advice for the European Commission on crypto-assets*“, 9 January 2019
  26. EIOPA, 2012, „*Guidelines on Complaints-Handling by Insurance Undertakings*“, EIOPA-BoS-12/069, 14 June 2012, dostupno na [https://eiopa.europa.eu/Publications/Guidelines/EIOPA\\_Complaints\\_Handling\\_GL\\_EN.PDF#search=EIOPA%20complaints%20handling%20gl](https://eiopa.europa.eu/Publications/Guidelines/EIOPA_Complaints_Handling_GL_EN.PDF#search=EIOPA%20complaints%20handling%20gl), pristupano 15. veljače 2019.
  27. ESMA, 2014, „*ESMA's Technical Advice to the Commission on MiFID II and MIFIR – Final Report*“, ESMA/2014/1569, 19 December 2014, dostupno na [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2014-1569\\_final\\_report\\_-\\_esmas\\_technical\\_advice\\_to\\_the\\_commission\\_on\\_mifid\\_ii\\_and\\_mifir.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/2014-1569_final_report_-_esmas_technical_advice_to_the_commission_on_mifid_ii_and_mifir.pdf), pristupano 21. veljače 2019.

28. Europska komisija, 2007, „*EU consumer policy strategy 2007-2013*“, Bruxelles, 2007, COM(2007) 99 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A132054>, pristupano 11. veljače 2019.
29. Europska komisija, 2010a, „*Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*“, Bruxelles, 2010, COM(2010) 2020, dostupno na <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>, pristupano 15. veljače 2019.
30. Europska komisija, 2010b, „*Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/9/EC of the European Parliament and of the Council on investor-compensation schemes*“, Bruxelles, srpanj 2010., COM(2010)371 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010PC0371&from=EN>, pristupano 28. veljače 2019.
31. Europska komisija, 2010c, „*White Paper On Insurance Guarantee Schemes*“, Bruxelles, srpanj 2010., COM(2010)370 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0370&from=EN>, pristupano 28. veljače 2019.
32. Europska komisija, 2011, „*Single Market Act – Twelve levers to boost growth and strengthen confidence*“, Bruxelles, travanj 2011., COM(2011) 206 final, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0206>, pristupano 11. veljače 2019.
33. Europska komisija, 2012b, „*Single Market Act II*“, Bruxelles, travanj 2012., COM(2012) 573 final, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52012DC0573>, pristupano 11. veljače 2019.
34. Europska komisija, 2015a, „*The European Consumer Centres Network – 10 years serving Europe’s consumers*“, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecc\\_net\\_-\\_anniversary\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf), pristupano 13. veljače 2019.
35. Europska komisija, 2015b, „*Zelena knjiga o maloprodajnim finansijskim uslugama – bolji proizvodi, veći izbor i više mogućnosti za potrošače i poduzeća*“, Bruxelles, 2015, COM(2015) 630 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0630>, pristupano 13. veljače 2019.
36. Europska komisija, 2015c, „*Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu*“, Bruxelles, 2015, COM(2015) 192 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>, pristupano 15. veljače 2019.
37. Europska komisija, 2015d, „*Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala*“, Bruxelles 2015, COM(2015) 468 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0468&from=EN>, pristupano 15. veljače 2019.



38. Europska komisija, 2016, „*Crowdfunding in the EU Capital Markets Union*“, Bruxelles 2016, SWD(2016) 154 final, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/system/files/crowdfunding-report-03052016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/crowdfunding-report-03052016_en.pdf), pristupano 15. veljače 2019.
39. Europska komisija, 2017a, „*FIN-NET activity report 2016*“, Bruxelles, 2017, dostupno na [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-activity-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-activity-report_en.pdf), pristupano 13. veljače 2019.
40. Europski parlament, „*Consumer Protection Aspects of Financial Services*“, 2014, URL=[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-MCO\\_ET\(2014\)\\_507463\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-MCO_ET(2014)_507463_EN.pdf), pristupano 7. veljače 2019.
41. Hacker, P. i Thomale, C., 2018, „*Crypto-Securities Regulation: ICOs, Token Sales and Cryptocurrencies under EU Financial Law*“, European Company and Financial Law Review, Vol. 15, issue 4, prosinac 2018., pp. 645-696.
42. Hodges, C., Creutzfeldt, N., Steffek, F. and Verhage, E., 2016, „*ADR and Justice in consumer disputes in the EU*“, Foundation for Law, Justice and Society. URL=<https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/download/aae4d77533593eaebc0b105f5cd-88bed0c161c9d01a3d7b95c1d05c3f3e4e98f917262/ADRandJustice%20Rev%202.pdf>, pristupano 7. veljače 2019.
43. Joint Committee of the European Supervisory Authorities, 2014, „*Discussion Paper – Key Information Documents for Packaged Retail and Insurance-based Investment Products (PRIIPs)*“, JC/DP/2014/02, 17 studeni 2014, dostupno na [https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Consultations/20141117\\_JC\\_DP\\_2014\\_02\\_-\\_DP\\_PRIIPs\\_KID.pdf](https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Consultations/20141117_JC_DP_2014_02_-_DP_PRIIPs_KID.pdf), pristupano 25. veljače 2019.
44. Kingsford-Smith, D. i Dixon, O., 2015, „*The Consumer Interest and the Financial Markets*“, IN: The Oxford Handbook of Financial Regulation, Moloney, N., Ferran, E. i Payne, J., eds., Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 969-726.
45. Meili, S., 2010, „*Consumer Protection*“, IN: The Oxford Handbook of Empirical Legal Research, Cane, P. i Kritzer, H. eds. Oxford University Press, Oxford, pp. 177-194.
46. Micklitz, H.W., 2012, „*European Consumer Law*“, IN: The Oxford Handbook of the European Union, Jones, E., Menon, A. i Weatherill, S. eds. Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 526-545.
47. Mišćenić, Emilia, 2013, „*Usklađivanje prava zaštite potrošača u Republici Hrvatskoj*“, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. IV No. 1, 2013, pp. 145-176.
48. Moloney, N., 2012, „*The Investor Model Underlying the EU’s Investor Protection Regime: Consumers or Investors?*“, European Business Organization Law Review, Vol. 13, issue 02, lipanj 2012, pp. 169-193.
49. Odluka o dodatnim kriterijima za procjenu kreditne sposobnosti potrošača te provođenju postupka naplate dospjelih neplaćenih obveza i dobrovolje namire, Narodne novine Republike Hrvatske br. 107/17.



50. Odluka o potrebnim znanjima i stručnosti osoblja kreditnih institucija i kreditnih posrednika te o zahtjevima i postupku za izdavanje odobrenja za pružanje usluga kreditnog posredovanja, Narodne novine Republike Hrvatske br. 107/17 i 22/19.
51. OECD, 2011, „*High Level Principles on Financial Consumer Protection*“, listopad 2011, URL=<https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48892010.pdf>, pristupano 8. veljače 2019.
52. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2012, Službeni list Europske unije C 326/391.
53. Preporuka komisije 98/257/EC, „*Commission recommendation on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes*“, Službeni list Europske unije L 115/31.
54. Provedbena uredba Komisije (EU) 2017/1469 o utvrđivanju standardiziranog formata dokumenta s informacijama o proizvodu osiguranja, Službeni list Europske unije L 209/19.
55. Spindler, G., 2011, „*Behavioural Finance and Investor Protection Regulations*“, Journal of Consumer Policy, Vol. 34, issue 4, pp. 315-336.
56. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija), 2016, Službeni list Europske unije C 202/13.
57. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2012, Službeni list Europske unije C 326.
58. Uredba (EU) r. 254/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o višegodišnjem programu za potrošače za razdoblje 2014.-2020. i o stavljanju izvan snage Odluke br. 1926/2006/EZ, Službeni list Europske unije L 84/42.
59. Uredba (EU) br. 524/2013 Europskog parlamenta i vijeća o online rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Uredba o *online* rješavanju potrošačkih sporova), Službeni list Europske unije L 165/1.
60. Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012, Službeni list Europske unije L 176/1.
61. Uredba (EU) br. 1093/2010 Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), Službeni list Europske unije L 331/12.
62. Uredba (EU) br. 1094/2010 Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje), Službeni list Europske unije L 331/48.
63. Uredba (EU) br. 1095/2010 Europskog parlamenta i Vijeća o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala), Službeni list Europske unije L 331/84.

64. Uredba (EU) br. 1286/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode za male ulagatelje i investicijske osigurateljne proizvode (PRIIP-ovi), Službeni list Europske unije L 352/1.
65. Uredba (EZ) br. 861/2007 Europskog parlamenta i vijeća o uvođenju europskog postupka za sporove male vrijednosti, Službeni list Europske unije L 199/1.
66. Uredba (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača, Službeni list Europske unije L 364/1.
67. Uredba (EU) br. 260/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 924/2009, Službeni list Europske unije L 094/22.
68. WorldBank, 2013, „*Responsible lending—overview of regulatory tools*“. URL=[http://sitere-sources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1361888425203/9062080-1364927957721/9115725-1384205223659/Responsible\\_Lending\\_Paper.pdf](http://sitere-sources.worldbank.org/EXTGLOBALFINREPORT/Resources/8816096-1361888425203/9062080-1364927957721/9115725-1384205223659/Responsible_Lending_Paper.pdf), pristupano 8. veljače 2019.
69. World Bank, 2017, „*Good Practices for Financial Consumer Protection*“. The World Bank Group, Washington.
70. Zakon o Hrvatskoj agenciji za nadzor financijskih usluga, Narodne novine Republike Hrvatske br. 140/05 i 12/12.
71. Zakon o obveznim osiguranjima u prometu, Narodne novine Republike Hrvatske br. 151/05, 36/09, 75/09, 76/13 i 152/14.
72. Zakon o osiguranju, Narodne novine Republike Hrvatske br. 30/15 i 112/18.
73. Zakon o potrošačkom kreditiranju, Narodne novine Republike Hrvatske br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 09/15, 78/15, 102/15, 52/16.
74. Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 1286/2014 o dokumentima s ključnim informacijama za upakirane investicijske proizvode, Narodne novine Republike Hrvatske br. 112/2018.
75. Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju, Narodne novine Republike Hrvatske br. 101/17.
76. Zakon o tržištu kapitala, Narodne novine Republike Hrvatske br. 65/18.
77. Zakon o usporedivosti naknada, prebacivanju računa za plaćanje i pristupu osnovnom računu, Narodne novine Republike Hrvatske br. 70/17.
78. Zakon o zaštiti potrošača, Narodne novine Republike Hrvatske br. 41/14, 110/15 i 14/19.

## CONSUMER PROTECTION OF FINANCIAL SERVICES IN THE EUROPEAN UNION

**Abstract:** The global financial crisis of 2008 has caused tectonic shifts in the regulatory philosophy in the field of financial services. The EU has reacted by enacting a series of new rules and amendments to existing ones with the purpose of strengthening consumer protection. This paper analyses the theoretical and regulatory framework of consumer protection in the field of financial services, taking into account the stated official goal of building the internal market and the need to adjust for technological advances. It brings a critical overview of the legislation by placing it in a theoretical framework and assessing it as a body in evolution.

**Key words:** *consumer protection, financial services*

