

PRAVNE KARAKTERISTIKE I HARMONIZACIJA UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA EVROPSKE UNIJE

LEGAL FEATURES AND HARMONIZATION OF INTERNAL MARKET OF EUROPEAN UNION

Armand Krasniqi
Anida Dacic

SAŽETAK

Ugovorom o osnivanju, kao i na poštovanju jedinstvenih pravila konkurencije i zajedničke trgovinske politike. U praktičnom smislu, uspostavljanje zajedničkog tržišta je podrazumijevalo da se obezbijede uslovi za funkcionisanje četiri osnovne slobode, ili načela: slobodnog kretanja lica, slobodnog prometa robe, slobodnog vršenja usluga i slobodnog kretanja kapitala. U političkom smislu, Jedinstvenim evropskim aktom je izvršena transformacija izražene političke volje u pravno obavezujući akt, sa ciljem da se ostvari najveća ekonomska integracija mirnim putem, oličena u unutrašnjem tržištu, jedinstvenoj Evropi bez granica i građana Evrope. Od mjera harmonizacije se očekuje da ostvare dva, donekle različita i oprečna zadatka: da zamjene neusklađene nacionalne propise kako bi se njihovom primjenom ostvarili komunitarni ciljevi i da, sa druge strane, očuvaju i ispoštuju različitosti u nacionalnim pravnim sistemima. Dobrovoljnost poštovanja harmonizovanih standarda se ogleda u tome to proizvođači mogu primenjivati i druge tehničke specifikacije ako na taj način mogu odgovoriti zahtevima. Ovako određena sloboda prometa se može ograničiti jedino tzv. nacionalnim imperativnim razlozima

Ključne riječi: Ugovor, unutrašnje tržište, Transformacija, evropski akt, ekonomska zajednica, harmonizacija

Key words: contract, internal market, transformation, European Act, economic community, harmonisation

SUMMARY

In a practical sense, establishing common market meant providing conditions for functioning four basic freedoms: free movement of people, goods, services and capital. In a political sense, expressed political will was transformed in a legally binding act by the Single European Act, in order to accomplish the largest economic integration peacefully, embodied in internal market, unique Europe without borders and European citizens. It is expected from the harmonisation measures to accomplish two in a way different and opposite goals: in one hand to change non-harmonised national regulations and, by using these regulations, accomplish community goals; and, in other hand, to keep and respect differences of the national law systems. Voluntariness of respecting harmonised standards means that producers can also use other technical specifications if they can respond to the requests. This way defined free trade can be restricted only by a so called "national imperative reasons".

UVOD

Pojam zajedničkog i unutrašnjeg tržišta

Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, pred Zajednicu su postavljeni brojni, prije svega ekonomski ciljevi. Uvodnim odredbama člana 2. Ugovora, ekonomski ciljevi Zajednice su u opštem smislu određeni kao uspostavljanje zajedničkog tržišta i postepeno usklađivanje ekonomskih politika država članica. O značaju zajedničkog tržišta i njegovom odnosu prema ostalim ciljevima Zajednice dovoljno govori činjenica da je Zajednica u svakodnevnom govoru dugo vremena poistovećivana sa njim, pa je nazivana jednostavno Zajedničko Evropsko Tržište (ZET). Međutim, Ugovorom o osnivanju nije bio određen pojam zajedničkog tržišta.⁽¹⁾ Iz odredbi ugovora se jedino moglo zaključiti da funkcionisanje zajedničkog tržišta počiva na uspostavljanju carinske unije, zajedničkoj carinskoj tarifi i ukidanju kvantitativnih ograničenja u trgovini između država članica u rokovima koji su bili predviđeni Ugovorom o osnivanju, kao i na poštovanju jedinstvenih pravila konkurencije i zajedničke trgovinske politike. U praktičnom smislu, uspostavljanje zajedničkog tržišta je podrazumijevalo da se obezbjeđe uslovi za funkcionisanje četiri osnovne slobode, ili načela: slobodnog kretanja lica, slobodnog prometa robe, slobodnog vršenja usluga i slobodnog kretanja kapitala. Kasnije proklamovano unutrašnje ili jedinstveno tržište je, jedinstvenim evropskim aktom definisano na funkcionalan i dosta uopšteni način, kao prostor bez unutrašnjih granica u kome je obezbeđeno slobodno kretanje robe, lica, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama Ugovora ⁽²⁾ Kako njegovo ostvarivanje podrazumeva ukidanje svih propisa donetih od država članica kojima se direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno može osujetiti trgovina unuta Zajednica,⁽³⁾ to je ovaj rad posvićen

mjerama kojima je to ostvareno i načinima njihovog usvajanja.

TRANSFORMACIJA ZAJEDNIČKOG U UNUTRANJE TRŽIŠTE

Nakon što je sredinom 1968. godine konstatovano da su sprovedene mjere za uspostavljanje zajedničkog tržišta, pred Evropsku zajednicu je, nakon izvjesnog kolebanja oko pravaca daljeg razvoja, Bijelom knjigom I i Jedinstvenim aktom kao sljedeći cilj postavljeno uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg ili jedinstvenog tržišta. Tome je 1980. godine prethodio politički dogovor šefova država i vlada koji su izrazili jasnu političku volju o ubrzanom uspostavljanju unutrašnjeg tržišta, a konačnu političku odluku o tome su donijeli na zasjedanju Evropskog savjeta, 25. i 26. juna 1984. godine u Fonteneblou. Evropski savjet je istovremeno pozvao Komisiju da sačini detaljan program mjera i akcija i odredi precizne rokove za njihovo ostvarivanje. Komisija je u rekordno kratkom roku od sedam nedelja sačinila tzv. Bijelu knjigu, sa popisom potrebnih mjera i akcija i dinamikom njihovog usvajanja. Ciljevi iz Bijele knjige su zvanično potvrđeni i ozakonjeni u usvojenom Jedinstvenom evropskom aktu, koji u ustavnopravnom smislu predstavlja reviziju i dopunu osnivačkog ugovora iz 1957. godine. Ovako formulisani politički ciljevi koji su operacionalizovani u Bijeloj knjizi su pravno ozakonjeni u Jedinstvenom evropskom aktu (Single European Act)⁽⁴⁾, koji je usvojen 1986. godine, a stupio na snagu 1987. godine. U JEA je unutrašnje tržište (internal market, Binennenmarkt) definisano kao područje bez unutrašnjih granica, na kome su obezbijeđeni slobodno kretanje lica i promet robe, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama ovog Ugovora. Ovako široko određen pojam unutrašnjeg tržišta ⁽⁵⁾ preuzet je i u Mastiškom Ugovoru o osnivanju Evropske unije, a zadržan je i u kasnijim

revizijama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Međutim, konceptom unutrašnjeg tržišta iz Ugovora o Evropskoj uniji nije zamijenjen prethodni koncept zajedničkog tržišta. Oni i dalje postoje kao paralelni ciljevi, pa se u Ugovoru koriste oba izraza. Otuda se pravne i ekonomske karakteristike zajedničkog i unutrašnjeg tržišta moraju tražiti u aktima koji su prethodili usvajanju Jedinstvenog evropskog akta i Ugovora o Evropskoj uniji, opštoj ekonomskoj teoriji i sudskoj praksi Suda Evropskih zajednica Suda pravde. U ostalim dokumentima, pored izraza zajedničko i unutrašnje, koristi se i izraz jedinstveno tržište (single market).(6) U politickom smislu, Jedinstvenim evropskim aktom je izvršena transformacija izražene političke volje u pravno obavezujući akt, sa ciljem da se ostvari najveća ekonomska integracija mirnim putem, oličena u unutrašnjem tržištu, jedinstvenoj Evropi bez granica i građaninu Evrope.

U ekonomskom smislu, uspostavljanjem unutrašnjeg tržišta trebalo je stvoriti neophodne uslove i trasirati put za ekonomsku i monetarnu uniju. Naime, zbog postojećih barijera u međusobnoj trgovini, već osamdesetih godina je bilo jasno da se problemi sve veće nezaposlenosti i daljeg ekonomskog razvoja moraju riješavati novim mjerama, koje bi vodile postepenom stvaranju ekonomske i monetarne unije, toje podrazumijevalo postojanje unutrašnjeg tržišta i jedinstvenog novca.

UNUTRANJE TRŽIŠTE KAO PROCES

Koncept zajedničkog tržišta nije ni nov, ni originalan. Istorija pokazuje da ovaj tip organizacije privrede karakteriše svaki federalni tip državnog uređenja, odražava pre ekonomsku protivtežu politickoj želji za zajednitvom.(7) Evropske ekonomske zajednice bilo je raznih pokušaja uspostavljanja čvršćih ili labavijih ekonomskih i političkih veza između različitih država, počev od carinskog saveza

njemačkih država (Zollverein), do unije država Beneluksa. U teoriji su ovi i drugi oblici uspostavljanja institucionalnih veza označavani kao oblici međunarodne kooperacije, koje karakteriše sektorska integracija, i međunarodne ekonomske integracije, koje karakteriše globalna integracija. U okvirima i jednih i drugih moguće je ostvariti različit stepen povezanosti nacionalnih privreda. S obzirom da je Evropska ekonomska zajednica osnovana, prije svega, kao optša ekonomska integracija, to su za njen razvoj od značaja samo oblici međunarodne ekonomske integracije, koji se u ekonomskoj teoriji prema stepenu povezanosti svojih članica mogu klasifikovati kao:(8)

1. Zona slobodne trgovine, u kojoj su uklonjene sve prepreke u trgovini između država članica, ali su članice zadržale slobodu vođenja sopstvene trgovinske politike prema trećim državama nečlanicama.(9)
2. Carinska unija je vrlo slična zoni slobodne trgovine, ali su države članice obavezne da vode zajedničku spoljnu politiku u trgovinskim odnosima, na primjer moraju usvojiti zajedničku carinsku tarifu na uvoz robe koja vodi porijeklo iz država nečlanica.
3. Zajedničko tržište predstavlja takav oblik ekonomskog povezivanja država u kome je, pored carinske unije, omogućeno slobodno kretanje i ostalih faktora proizvodnje: robe, usluga, radne snage i kapitala(10)
4. Ekonomska unija podrazumijeva da je između država članica, pored zajedničkog tržišta, ostvarena potpuna unifikacija monetarne i fiskalne politike, kao i da postoji centralna vlada koja to kontroliše kako bi postojeće države članice postale dijelovi ili regioni jedinstvenog entiteta.
5. Politička unija u pravnom i politickom smislu podrazumijeva postojanje jedinstvene nacije i centralne vlasti, koja bi sa autoritetom (nad)nacionalne vlade

potpuno kontrolisala monetarnu i fiskalnu politiku i koja bi u političkom smislu odgovarala centralnom parlamentu.

Navedeni oblici međunarodne integracije se mogu podeliti i na pozitivne i negativne. Termin *negativna* (11) integracija upućuje na potrebu uklanjanja prepreka u trgovini između članica, ili na eliminisanje svih ograničenja u procesu liberalizacije trgovine. Termin *pozitivna integracija* se odnosi na promjenu postojećih instrumenata i institucija i, to je važnije, stvaranje novih, kako bi se omogućilo da tržišno integrisane zone funkcionišu na odgovarajući način i efikasno, kao i promovisanje (12) Sektorska integracija i zona slobodne trgovine čine među ostalih širih ciljeva unije međunarodnu ekonomsku integraciju koja podrazumijeva samo negativnu integraciju, dok ostali oblici (i unutrašnje tržište) predstavljaju pozitivnu integraciju, pošto zahtijevaju pozitivni akt usvajanja zajedničkih spoljnih odnosa ili, kao minimum, zajedničku spoljnu tarifu.

Zajednica je prolazi kroz obe faze. U početnoj fazi tzv. negativne integracije, ukinute su prepreke slobodnom kretanju robe, usluga, lica i kapitala. Ovu fazu karakteriše i zajednička politika u oblasti poljoprivrede i transporta, institucionalizovanje sistema koji obezbeđuje poštovanje prava konkurencije i uspostavljanje i ostvarivanje postavljenih ciljeva, posebnih odnosa sa trećim državama. Zajednica je donijela niz propisa pravno tehničke prirode u industrijskoj i poljoprivrednoj proizvodnji i transportu.

U drugoj fazi, koja je označena kao pozitivna integracija, aktivnost organa Zajednice je bila usmjerena više na usklađivanje stavova država članica nego na legislativnu delatnost, sa ciljem da se postepeno usklade nacionalne ekonomske politike. Kao što se vidi, u postojećoj teoriji unutrašnje tržište nije bilo poznato kao institucionalizovani stepen ekonomske integracije. Otuda se može smatrati kao

međufaza ili proces prerastanja zajedničkog tržišta u ekonomsku i političku uniju, a ne kao konačni i samostalni ekonomski cilj njegovih država članica. Razlog tome je to tržište kao ekonomska kategorija ili postoji u potpunosti, sa svim pratećim atributima, ili ne postoji. U tom smislu se ono poredi sa bremenitošću. A poznato je da se ne može biti napola bremenit. Ili se jeste, ili nije. Stoga se ni sa uspostavljanjem tržišta ne može stati na pola puta. Ako je tržište, mora biti jedinstveno. Ako nije jedinstveno, (14) efekti su kao i da tržišta nema.

Od svakog oblika tržišnog povezivanja, pa i od unutrašnjeg tržišta u Evropskoj uniji, očekuje se da ostvari određene, prije svega ekonomske ciljeve, ali i da stvori pretpostavke za ostvarivanje drugih ciljeva. Tako se od uspostavljanja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta očekivalo da omogućí postepeno stapanje različitih nacionalnih tržišta u jedno jedinstveno (*single market*) ili *unutrašnje tržište* (*internal market*), na kome će vladati isti uslovi za preduzimanje svih oblika ekonomskih aktivnosti za sve tržišne subjekte, bez obzira na njihovo državljanstvo ili nacionalnu pripadnost.

I ako će se pogodnostima od unutrašnjeg tržišta koristiti, prije svega, komunitarni subjekti privređivanja, njegovo funkcionisanje na posredan način utiče i na ponašanje subjekata iz trećih država i unutrašnju organizaciju tržišta u državama nečlanicama. Ovo posljednje je zbog toga to će subjektima iz trećih država biti mnogo lakše da posluju na unutrašnjem tržištu Evropske unije ako slični uslovi vladaju i unjegovim državama. Tako unutrašnje tržište Evropske unije djeluje kao faktor integracije, ne samo između država članica, već i na posredan način podstiče takve procese i unutar trećih država. Stvaranje sličnih tržišnih uslova onda indukuje i političko zbližavanje. (15) U tom smislu, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta nije cilj za sebe, pa se, osim kao međufaza ka stvaranju potpune ekonomske i monetarne unije, čiji je cilj stvaranje političke unije pa se može posmatrati i kao pravni i politički

proces usklađenim ili unifikovanim komunitarnim pravnim sistemom.(16)

MJERE ZA USPOSTAVLJANJE UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA

Uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog i unutrašnjeg tržišta zavisi od stepena ostvarivanja četiri osnovne slobode i pravila o konkurenciji, odnosno od uspjeha u otklanjanju zabrana i barijera u međusobnoj trgovini između država članica. Naime, pokazalo se da, i pored toga što je godinu i po dana ranije od predviđenog prelaznog roka uspostavljena carinska unija, što su eliminisana kvantitativna ograničenja i što je uvedena zajednička carinska tarifa prema trećim državama, nije upotpunosti omogućen slobodan promet robe, slobodno kretanje lica, slobodno vršenje usluga i slobodno kretanje kapitala. Ostale su brojne nekarinske barijere, koje su se odnosile na različite oblasti privređivanja, kao to su npr. javne nabavke i državni monopoli, kojima su države članice pokušavale da zaštite domaća tržišta. U slučaju prometa robe, države članice su i nakon isteka prelaznog perioda i dalje pokušavale da ometu potpuno slobodno cirkulisanje robe nametanjem kvantitativnih ograničenja (kvota), zahtijevanjem uvoznih dozvola, zahtijevanjem sertifikata o porijeklu, uslovljavanjem da roba bude određenog sastava, pakovanja, težine i slično. Nakon što je konstatovano da u okviru Zajednice postoje određene prepreke punom ostvarivanju navedenih sloboda, Komisija je dobila zadatak da sve te prepreke identifikuje i da predloži mjere i akcije za njihovo uklanjanje čijom primjenom bi seostvarila zaista zona bez granica.

Sve te prepreke Komisija je u Bijeloj knjizi I grupisala u fizičke, tehničke i poreske prepreke. Kao primjer postojanja fizičkih prepreka navedene su fizičke prepreke na carinskim ispostavama kao najočiglednija manifestacija da carinska teritorija Zajednice nije smatrana jedinstvenom. Kao

tipičan primjer postojanja tehničkih prepreka navedene su različite norme koje su na iste proizvode primjenjivane u državama članicama, a opravdavane su različitim razlozima: higijenskim, bezbednosnim, zatištom životne sredine ili zaštitom potrošača. Poreske prepreke su se manifestovale kroz različite vrste poreza koji su postojali u državama članicama kao i primjenjivanje različitih osnova za njihov obračun i naplaćivanje, čime su istu robu ili usluge stavljali u različiti položaj na nacionalnim tržištima država članica. Da bi ovo spriječila, Komisija je u Bijeloj knjizi predložila konkretne mjere i akcije koje su se sastojale u donošenju novih usklađenih ili unifikovanih propisa ili u ukidanju postojećih, čijom primjenom bi se uklonile navedene prepreke.

Sam program uspostavljanja jedinstvenog tržišta okarakterisan je kao najveći(17) zakonsko-regulativni zahvat koji je Zajednica ikad preduzela. Iz osnivačkog ugovora nisu automatski uklonjene postojeće prepreke u trgovini između država članica, niti je uspostavljeno unutrašnje tržište. U velikom broju, državama članicama je bilo propisano da slučajeve, tzv. negativne odredbe, uklone postojeće barijere i da ne uvode nove u međusobnoj trgovini, ali to nije bilo dovoljno. Za njihovo sprovođenje bilo je potrebno preduzeti i pozitivne mjere, tj. donijeti i sprovesti niz propisa sekundarnog zakonodavstva, kako bi se propisi u državama članicama uskladili u mjeri u kojoj je to neophodno za uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.

Pri tome su korišćene različite tehnike obuhvaćene uglavnom pojmom harmonizacije, dok su u manjem broju slučajeva na nivou(18) Zajednice usvajani jedinstveni propisi u formi komunitarnih uredbi. Bijelom knjigom je bilo predviđeno da se do kraja 1992. godine donese oko 300 akata sekundarnog zakonodavstva, čijim sprovođenjem bi se obezbijedili uslovi za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. Otuda se

u pravnom smislu, uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta može posmatrati kroz proces donošenja i sprovođenja(19) (20) regulacije i deregulacije i preduzimanja odgovarajućih akcija od navedenih mjera sa strane organa Zajednice. Povećana i ubrzana legislativna aktivnost zahtijevala je i preraspodjelu odgovarajućih ovlaštenja, pa su jedinstvenim evropskim aktom osnovnim organima Evropske ekonomske zajednice: Savjetu, Evropskom parlamentu i Komisiji(21) Tako je odredba, neka od postojećih ovlaštenja proširena ili su im dodata i nova člana 95(1) dato pravo Savjetu da donese najveći broj mjera koje se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, uključujući i one kojima se regulise pravo konkurencije, zaštita potrošača, slobodno kretanje radnika i pravo pojedinaca i kompanija da u drugoj državi članici preduzimaju određene poslovne aktivnosti, donosi većinom glasova. U nekim drugim oblastima, koje se posredno tiču uspostavljanja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, npr. u pogledu donošenja odgovarajućih mjera za zatitu životne okoline, zdravlja i sigurnosti radnika i slično, dato je pravo Komisiji da odgovarajuće propise donosi apsolutnom većinom. U materiji poreza, slobode kretanja lica i zaštite interesa zaposlenih lica, zbog osjetljivosti pitanja, Savjet može donositi odluke samo kvalifikovanom većinom.(22)

RAZLIČITI PRISTUPI I TEHNIKE HARMONIZACIJE

Od mjera harmonizacije se očekuje da ostvare dva, donekle različita i oprečna zadatka: da zamjene neusklađene nacionalne propise kako bi se njihovom primjenom ostvarili komunitarni ciljevi i da, sa druge strane, očuvaju i ispoštuju različitosti u nacionalnim pravnim sistemima. To je moguće postići različitim metodima i tehnikama harmonizacije

.U teoriji se navode sljedeće metode harmonizacije: harmonizacija putem definisanja jedinstvenih normi na komunitarnom nivou, totalna harmonizacija, opcionalna harmonizacija, djelimična harmonizacija, minimalna harmonizacija, alternativna harmonizacija, harmonizacija putem uzajamnog priznavanja nacionalnih propisa, harmonizacija putem priznavanja kontrole ovlašćenih organa drugih država članica i harmonizacija upućivanjem na standarde

NOVI PRAVAC U HARMONIZACIJI - HORIZONTALNA HARMONIZACIJA

Starom tehnikom, koja se označava i kao stari ili vertikalni pristup, usvajana su identična pravila koja su se primjenjivala u cijeloj Zajednici. Negativna strana ovakvog pristupa je što su u takvim komunitarnim uputstvima morali biti formulisani svi tehnički detalji kojima se potpuno određuju tehničke karakteristike proizvoda u pitanju ili grupe proizvoda (uputstva ili direktive sektorskog pristupa) ili, to su morali biti određeni svi uslovi za pružanje određene usluge. Nalaženje takvih rješenja, međutim, znatno je usporilo proces harmonizacije pa je Komisija u cilju ubrzanja i pojednostavljenja harmonizacije u Bijeloj knjizi i o kompletiranju(23) unutrašnjeg tržišta, preporučila novu tehniku ili novi pristup (new approach). Tako je Savjet Evropske ekonomske zajednice Rezolucijom od 7. maja 1985. godine o Novom pristupu tehničkoj harmonizaciji i standardizaciji, preporučio da se kod donošenja isprovođenja novih tehničkih propisa primjenjuje nešto izmenjen postupak, označen kao novi pristup.

Novi pristup se zasnivao na usvajanju tzv. horizontalnih uputstava koja su se primjenjivala u industriji kao cjelini, više nego u određenim granama u okviru industrije. Za razliku od detaljnih uputstava koja su karakterisala raniji ili stari pristup

posektorima, a koja su bila usmjerena na konkretne proizvode, u horizontalnim uputstvima se utvrđuju samo osnovni zahtjevi koji se tiču opštih pitanja, kao što su bezbjednost, zdravlje i životna sredina i opšti rizici. U pitanju su zahtjevi koje moraju da ispune srodne grupe proizvoda da bi mogle biti u slobodnom prometu, zajednički ili horizontalni zahtjevi za grupe proizvoda. Na taj način je zakonodavna harmonizacija ograničena samo na propisivanje onih tehničkih uslova i karakteristika koji se direktno tiču sigurnosti i javnog zdravlja, kao na primjer kod prehrambenih proizvoda, lekova ili motornih vozila. Drugačije rečeno, ovakvim uputstvima se određuju samo bitni ili suštinski zahtevi koje određeni proizvodi moraju imati u prometu unutar Zajednice.

Novi pristup je zasnovan na 4 osnovna načela:

1. Legislativna harmonizacija je ograničena na propisivanje ili usvajanje, putem uputstava iz člana 95. Ugovora o osnivanju, *suštinskih* sigurnosnih zahtjeva ili drugih zahtjeva koji imaju *opšti* značaj a koje moraju da ispune proizvodi stavljeni u promet u Zajednici da bi mogli da budu u slobodnom prometu. Tako proizvedenoj robi se mora osigurati slobodan promet u okviru Zajednice bez verifikacije.
2. Kod određivanja tehničkih specifikacija koje se zahtevaju za proizvodnju i puštanje u promet proizvoda koji odgovaraju takvim zahtevima postavljenim u uputstvima, organizacije ovlašćene za standardizaciju će uzeti u obzir postojeće stanje tehnologije. Kao specijalizovane organizacije za standardizaciju su navedene CEN, CENELEC i ETSI.
3. Ove tehničke specifikacije nisu obavezne i zadržavaju svoj status dobrovoljnih standarda. To praktično znaci pravo proizvođača da proizvode po ovim standardima, ili u skladu sa drugim standardima, ali onda moraju da dokažu

da takvi proizvodi odgovaraju suštinskim zahtevima uputstava preko sistema testova i sertifikata.

4. Pretpostavlja se da su proizvodi koji su proizvedeni u skladu sa harmonizovanim standardima usklađeni sa suštinskim zahtevima koji su postavljeni Uputstvom.

Da bi u pogledu tehničkih specifikacija zadovoljio osnovne (suštinske) zahteve, proizvod mora ispunjavati harmonizovane tehničke standarde određene u relevantnim komunitarnim uputstvima. Ovlašćena nacionalna tijela vrše procjenu saglasnosti u skladu sa tzv. globalnim pristupom koji je definisan rezolucijom Savjeta od 21. decembra 1989. godine. Iako je poštovanje harmonizovanih ili drugih standarda dobrovoljno, praksa pokazuje da se oni veoma poštuju jer samo proizvodi napravljeni u skladu sa osnovnim zahtevima uživaju slobodu prometa na celoj teritoriji Zajednice. Dobrovoljnost poštovanja harmonizovanih standarda se ogleda u tome to proizvođači mogu primenjivati i druge tehničke specifikacije ako na taj način mogu odgovoriti zahtevima. Međutim, samo za proizvode koji su proizvedeni u skladu sa harmonizovanim standardima važi pretpostavka da odgovaraju osnovnim suštinskim zahtevima. Da bi ovaj sistem mogao da funkcioniše, rezolucijom je određeno da je, na jednoj strani, neophodno da standardi garantuju kvalitet u pogledu suštinskih zahteva koji su određeni uputstvima i da, na drugoj strani, javne vlasti garantuju da će obezbediti očuvanje sigurnosti i drugih zahtjeva na svojoj teritoriji.

Na osnovu navedenih karakteristika, razlike između starog i novog pristupa se mogu rezimirati u sledećem:

1. Novi pristup se odnosi na velike grupe ili familije proizvoda, kao što su mašine, igračke i slično, ili na tzv. horizontalne rizike, kao što je elektromagnetska kompatibilnost, dok

je stari pristup bio proizvodno usmeren pristup.

2. Novi pristup uspostavlja tešnju saradnju između javnih vlasti i učesnika na tržištu što standardima daje značajnu ulogu, dok organi koji su ovlašćeni da procenjuju usklađenost sa zahtjevima iz uputstava (tzv. obaveštavajuća tela) mogu biti i privatna. Prema starom pristupu, tehničke specifikacije su usvajale javne vlasti koje su obavljale i poslove obaveštavajućih tijela.
3. Novi pristup definiše bitne ili suštinske zahteve koje proizvodi koji su u prometu moraju da ispune ali, za razliku od starog pristupa, tehničke specifikacije nisu uključene.
4. Pošto uputstva novog pristupa ne sadrže tehničke specifikacije, onda ni ne zahtevaju njihovo prilagođavanje tehničkom progresu, kao što je to slučaj sa uputstvima iz starog pristupa.
5. Uputstva novog pristupa dozvoljavaju proizvođačima značajan stepen fleksibilnosti. Oni mogu izabrati i adaptirati tehnologiju kako bi zadovoljili suštinske zahteve. U pogledu ocene usklađenosti, uputstva novog pristupa pružaju različite opcije.
6. Uputstva starog pristupa se često zasnivaju na opcionalnoj harmonizaciji, tj. ostavljaju proizvođačima pravo da slede ili harmonizovana komunitarna pravila čime obezbeđuju slobodan promet, ili nacionalnu regulativu, ali im onda nije garantovan slobodan promet. Uputstva novog pristupa su zasnovana na totalnoj ili potpunoj harmonizaciji jer zamenjuju različite nacionalne propise. Danas se uputstva novog pristupa koriste za najveći broj industrijskih proizvoda. Samu tehniku transponovanja uputstava novog pristupa karakteriše totalna ili potpuna harmonizacija tako da njene odredbe zamenjuju sve odgovarajuće odredbe nacionalnih propisa, a nacionalne implementirajuće mere kojima se transponuju uputstva moraju

upućivati na uputstvo u pitanju i o njima mora biti obaveštena Komisija.

PRELAZNI INSTRUMENTI I MEHANIZMI HARMONIZACIJE

Prije lansiranja tzv. novog pristupa korišćeni su sljedeći prelazni instrumenti ili mehanizmi harmonizacije:

- mehanizmi za *spriječavanje pojave novih prepreka* u trgovini,
- načelo *uzajamnog priznavanja* legalno plasirane robe i
- *tehničko usklađivanje* zakonodavstava.

Spriječavanje nastanka novih prepreka trgovini je obezbijeđeno na taj način što je na nivou Zajednice doneto komunitarno uputstvo Saveta EEZ broj 83/189(24) o postupku pružanja informacija i standarda i tehničkih propisa. Navedenim uputstvima je propisan postupak i dopunjeno Uputstvima broj 98/34. i 98/48. davanja informacija o standardima i tehničkim propisima. Uputstva se primjenjuju na tehničke specifikacije čije je poštovanje obavezno *de iure* ili *de facto* u slučajevima plasiranja ili upotrebe proizvoda u bilo kojoj državi članici. Pod robom se podrazumjevaju industrijski i poljoprivredni proizvodi i riba. Kasnijim izmjenama, domašaj primjene je proširen i na usluge. Uputstvima je propisana obaveza državama članicama da ustanove jedinstveno centralno tijelo koje bi informisalo Komisiju i koje bi bilo odgovorno za prijavljivanje nacrtu nacionalnih propisa koji sadrže tehničke specifikacije. Za treću državu ovo praktično znači obavezu da ustanovi, ako već ne postoji, uporedivi sistem za razmjenu informacija sa pridruženim državama, a kasnije i da potpiše poseban ugovor sa Evropskom unijom kojim bi se obezbijedio obostrani pristup informacijama (*načelo transparentnosti*) tehničkim propisima. Posao organizovanja odgovarajućeg nacionalnog tijela što ne podrazumijeva harmonizaciju domaćih propisa sa

propisima u Evropskoj uniji, već ima za cilj da treća država ustanovi sličan ili isti postupak prijavljivanja nacrtu propisa koji sadrže tehničke specifikacije koje određeni proizvod mora da sadrži da bi bio u prometu harmonizacija domaće procedure. U skladu sa definicijama iz uputstava, pod tehničkom specifikacijom se podrazumevaju specifikacije sadržane u dokumentu kojima se za konkretni proizvod zahtijeva da poseduje određene karakteristike, na primjer u pogledu nivoa kvaliteta, svojstava, sigurnosti ili dimenzija, terminologije, simbola, testiranja, pakovanja, obeležavanja ili označavanja. Pod *standardom* se, pak, podrazumijeva tehnička specifikacija koja je odobrena ili priznata od tijela za standardizaciju za ponovljenu ili stalnu primjenu, čije poštovanje nije obavezno. Tehničko pravilo se odnosi na *tehničku specifikaciju*, uključujući relevantne administrativne odredbe čije je poštovanje *de iure ili de facto* obavezno u slučaju stavljanja u promet ili koriscenja odnosnog proizvoda, dok program standarda označavaju dokument u kome su nabrojani subjekti koji nameravaju da saceine ili izmene standarde. Primjenom uputstvima propisanog postupka za razmjenu informacija zahtijeva se saradnja između različitih nacionalnih tela koja su ovlaćena da odlucuju o usvajanju tehnickih propisa. Radi lakše i jednostavnije komunikacije, Komisija zahtijeva da se u trećim državama osnuje, ako već ne postoji, jedinstveno centralno tijelo koje bi jedino kontaktiralo sa Komisijom. Nakon što nadležno centralno tijelo dostavi potrebne informacije Komisiji i drugim državama partnerima, usvajanje predloženog tehnickog pravila se mora odložiti za tri mjeseca kako bi se ostavilo vremena zainteresovanim da dostave svoje primedbe. Ako u ovom roku neka država članica ili Komisija dostavi detaljno (obrazloženo) mišljenje koje mora da sadrži upozorenje da bi takva mjera mogla predstavljati prepreku slobodnoj trgovini robom ili uslugama, država članica je

obavezna da izvjesti Komisiju o akcijama koje u tom pogledu namjerava da preduzme. U tom slučaju se usvajanje tehnickog pravila odlaže za još tri mjeseca. Ako Komisija obavijesti domaću državu da ima namjeru da predloži ili da će usvojiti obavezujući komunitarni akt u odnosnoj oblasti, ili ako smatra da u oblastina koju se odnosi predloženi nacionalni akt već postoji prijedlog obavezujućeg komunitarnog propisa, država članica mora odložiti usvajanje predloženog tehnickog pravila za 12 meseci od dana notifikacije.

Samo u izuzetnim i hitnim slučajevima ozbiljnih i nepredvidivih okolnosti koje se odnose na zaštitu javnog zdravlja, zaštitu životinja ili očuvanje biljaka, nacionalna mjera (tehničko pravilo) se može odmah usvojiti. U tom slučaju se u obaveštenju moraju navesti razlozi koji opravdavaju usvajanje akta po hitnom postupku, a Komisija će odlučiti o opravdanosti takvog postupka.

Proizvodi na ovaj način proizvedeni mogu se prodavati na teritoriji cijele Zajednice bez bilo kakvih ogranićenja, osim onih koja su dozvoljena samim Ugovorom o osnivanju. Takvi proizvodi, dakle, moraju biti uzajamno priznati od svih država, a to podrazumijeva njihovu obavezu da na svojoj teritoriji dozvole promet takvih proizvoda. U tom smislu i Sud pravde je u čuvenom slučaju *Cas-sis de Dijon* zauzeo stav da se proizvodima koji su na legalan način stavljeni u promet u jednoj državi članici mora obezbijediti slobodan promet i u svim ostalim državama članicama. Ovako određena sloboda prometa se može ograničiti jedino tzv. nacionalnim imperativnim razlozima. Sud je pošao od toga da pojam onoga to predstavlja zdrav i siguran proizvod ne treba u principu mnogo da se razlikuje od države do države članice. U strogom smislu riječi, ovo i nije metod harmonizacije prava, već tehnika koja treba da dovede do eliminisanja prepreka u trgovini. Međutim, korišćenje takve tehnike može dovesti do prakticne harmonizacije nacionalnih propisa. Kao primerovog

metoda se navodi Uputstvo Savjeta broj 89/48 o opštem sistemu priznavanja diploma više sprema dobijenih nakon okončanja profesionalne obuke u trajanju od najmanje tri godine.

ZAKLJUČAK

Unutrašnje tržište Evropske unije djeluje kao faktor integracije, ne samo između država članica, već i na posredan način podstiče takve procese i unutar trećih država. Stvaranje sličnih tržišnih uslova onda indukuje i političko zbližavanje. U tom smislu, uspostavljanje unutrašnjeg tržišta nije cilj za sebe, pa se, osim kao međufaza ka stvaranju potpune ekonomske i monetarne unije, čiji je cilj stvaranje političke unije pa se može posmatrati i kao pravni i politički proces usklađenim ili unifikovanim komunitarnim pravnim sistemom. Iz osnivačkog ugovora nisu automatski uklonjene postojeće prepreke u trgovini između država članica, niti je uspostavljeno unutrašnje tržište. U velikom broju, državama članicama je bilo propisano da slučajeve, tzv. negativne odredbe, uklone postojeće barijere i da ne uvode nove u međusobnoj trgovini. Prije lansiranja tzv. novog pristupa korišćeni su sljedeći prelazni instrumenti ili mehanizmi harmonizacije: mehanizmi za spriječavanje pojave novih prepreka u trgovini načelo uzajamnog priznavanja legalno plasirane robe i tehničko usklađivanje zakonodavstava.

LITERATURA

1. K. Mortelmans, The Common Market, Internal Market and the Single Market, Whats in a Market?, CMLRev. (1998), 101, str. 107.
2. Čl. 8a Jedinstvenog evropskog akta i čl. 7a Ugovora o Evropskoj uniji.
3. Slučaj 8/74, Procureur du Roi v Dassonville, [1974 ECR 837, navod br. 5.

4 Vid. Suppl. 2/1986 of the Bull. of the EEC. Akt je usvojen 1986. godine, a stupio je na snagu 1. jula 1987. godine.

5 Čl. 7A(2) Ugovora o osnivanju.

6 V. Kovač, Konstitutivni elementi jedinstvenog tržišta u Evropskoj, Pravni i ekonomski okviri uključivanja privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije, Kragujevac, 1994,

7. Lasok and Bridge, The Law of the Economy in the European Communities, London, 1980, str. 51.

8. El-Agra, Economics of the European Community, 1990, str. 1,2.; Janca, Osobenosti multilateralne saradnje u međunarodnim privrednim organizacijama integracionog karaktera, Pravo, teorija i praksa, poseban broj iz septembra 1986.

9. Primeri: EFTA Evropska zona slobodne trgovine, LAFTA Latinoamericka zona slobodne trgovine i NAFTA Severnoamericka zona slobodne trgovine.

10 Primeri: Istocno afrička zajednica (EAC) i Evropska ekonomska zajednica.

11. El-Agra, (Ed.), n. delo, navodi da podela potiče od J. Tibernena.

12. El-Agra, n. delo,

13 V. Mathijsen, A Guide to European Community Law, London, 1985, str. 109.

14 Kovac, Konstitutivni elementi jedinstvenog tržišta u Evropskoj uniji i Pravni i ekonomski okviri uključivanja privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije, Kragujevac, 1994,

15 Kovac, Evropa 1992, moguće posledice i opcije, Beograd, 1990, str. 4.

16 McGee and Weatherill, The Evolution of the Single Market Harmonisation or Liberalisation, 53 Modern Law Rev. (1990), str. 578.

17 Nova Evropa, Evropska zajednica 1992 i nakon toga, (red. M. Crnobrnja), Beograd, 1992, str. 21.

18 Vid. Pelkmans and Robson, n. delo, str. 183.

19 Vid. Commission Eleventh Annual Report to the European Parliament, 1993, COM(94) 500 final, str. 6.

- 20 Majone, Deregulation or Re-regulation?
Policy-making in the European Community
since the Single Act,
EUI Working papers in political and social
sciences, 93/2, str. 11.
- 21 From Single Market to European Union,
Publication of Commission of the European
Communities, Luxembourg, 1992, str 10.
- 22 R. Vukadinovic, Kako harmonizovati
domace propise sa pravom Evropske unije,
Kragujevac, 2004.
23. COM (85) final, 19-20.