

Izvorni znanstveni članak
339.5.012.42(497.5:100)
Primljeno: 17. travnja 2007.

Sloboda kretanja roba i njezine implikacije na regulatornu autonomiju u Republici Hrvatskoj

TAMARA PERIŠIN*

Sažetak

U svim sustavima koji teže slobodnoj trgovini, potrebno je uskladiti taj interes sa zaštitom drugih vrijednosti, a države članice pristaju na određena ograničenja vlastite regulatorne autonomije kako bi se unutar cijeloga sustava postigla optimalna ravnoteža relevantnih interesa. U relativno heterogenim sustavima, kao što je Svjetska trgovinska organizacija (WTO), članice pridržavaju veći dio regulatorne autonomije kako bi zaštitile svoje vrijednosti, iako pritom trpi liberalizacija trgovine. Naprotiv, u relativno homogenim sustavima, kao što je Europska Unija (EU), članicama je oportuno pristati na veća ograničenja vlastite regulatorne autonomije jer na taj način omogućuju povećanu trgovinu, uz relativno malu štetu po zaštitu ostalih vrijednosti. Za Hrvatsku je korisno što se liberalizacija trgovine i ograničavanje regulatorne autonomije zbivaju postupno, kroz četiri temeljna stadija – članstvo u WTO-u, sklapanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, pregovore o članstvu te punopravno članstvo u Europskoj Uniji.

Ključne riječi: regulatorna autonomija, sloboda kretanja roba, slobodna trgovina, Europska Unija (EU), Svjetska trgovinska organizacija (WTO), Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)

Uvod – slobodna trgovina i vrijednosti

U svakom sustavu koji teži slobodnoj trgovini, potrebno je uskladiti taj interes sa zaštitom drugih vrijednosti. Naime, dok slobodna trgovina predstavlja pozitivnu pojavu koja pridonosi povoljnijoj alokaciji resursa, ekonomskom razvitku i podizanju životnoga standarda i kvalitete života,¹ isto-

* Tamara Perišin, Katedra za europsko javno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu.

¹ Na primjer, već sama Preambula Ugovora u Europskoj zajednici (UEZ) navodi kao jedan od njegovih glavnih ciljeva poboljšanja životnih i radnih uvjeta u Zajednici. Osim toga, u članak 2. UEZ govori da je zadaća Zajednice da kroz, *inter alia*, uspostavu zajedničkog tržišta promiče

dobno nadnacionalna i međunarodna pravila o toj trgovini mogu pravno ili stvarno ograničavati države u reguliranju, čak i onda kad je svrha regulacije zaštita neke vrijednosti. Usklađivanje relevantnih interesa iznimno je važno ne samo zato što utječe na konkurentnost i na ekonomske rezultate, nego i zbog toga što pogađa temelje nacionalne regulatorne autonomije, suverenosti te diobe ovlasti između grana i razina vlasti.

Danas postoje mnogi sustavi slobodne trgovine, ali pritom treba uočiti da ne postoji opće primjenjiva ravnoteža interesa koja bi bila primjenjiva na svakom od njih. To je stoga što optimalna ravnoteža svakoga sustava ovisi o njegovim ciljevima, strukturi, povijesti, članstvu i stupnju homogenosti. U slučajevima u kojima je sustav relativno heterogen, kao što je Svjetska trgovinska organizacija (WTO), tada članice moraju pridržati veći dio regulatorne autonomije kako bi zaštitile svoje vrijednosti, iako pritom trpi liberalizacija trgovine. Naprotiv, u relativno homogenim sustavima, kao što je Europska Unija (EU), članicama je oportuno pristati na veća ograničenja vlastite regulatorne autonomije jer tako omogućuju povećanu trgovinu, uz relativno malu štetu po zaštitu ostalih vrijednosti.

Slijedom navedenoga, u relativno heterogenim sustavima, koji najčešće i teže manjem stupnju integracije, države su spremne prihvatiti samo ograničavanje svoje regulatorne autonomije u donošenju protekcionističkih mjera, odnosno mjera kojima je svrha zaštita domaće proizvodnje. Na primjer, takva situacija prevladava u pravu WTO-a u pogledu trgovine robom. Na višem stupnju integracije države prihvaćaju i veća ograničenja regulatorne autonomije obvezujući se da neće prihvaćati ni mjere koje, iako možda nemaju protekcionističku svrhu, imaju nepovoljniji učinak na uvozne proizvode (neizravna diskriminacija). Pravila Europske Unije o neizravnim porezima kao obliku novčanih ograničenja trgovine robom primjer su takve integracije. Napokon, u sustavima koji su na visokom stupnju homogenosti i koji teže k intenzivnoj integraciji, države mogu biti ograničene i u donošenju mjera koje niti imaju protekcionističku svrhu niti neizravno diskriminiraju, ali predstavljaju znatnu prepreku u pristupu tržištu. Takva ograničenja predstavljaju europska pravila o nenovčanim ograničenjima trgovine robom. U svim navedenim slučajevima ako država ipak donese mjeru koja podliježe

“skladan, uravnotežen i održivi razvoj gospodarskih djelatnosti, visok stupanj zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, održivi i neinflatorni rast, visok stupanj konkurentnosti i povezanosti gospodarskih rezultata, visok stupanj zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša, poboljšanje životnoga standarda i kvalitete života te gospodarsku i društvenu povezanost i solidarnost između država članica”. Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), OJ 2002, C 325, p. 39, neslužbeni prijevod dostupan na <http://eu.pravo.hr/index.php?id=475>, 17. ožujka 2007. (Ako nije drukčije označeno u tekstu, preostali prijevodi su autoričini.) Preambula Sporazuma o WTO-u također navodi podizanje životnoga standarda kao jedan od ciljeva Organizacije. Agreement Establishing the World Trade Organization, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#wtoagreement, 1. veljače 2007.

presumpciji o protivnosti pravilima relevantnoga sustava slobodne trgovine, opet postoji mogućnost njezina opravdanja ako na proporcionalan način teži ostvarivanju nekoga priznatog legitimnog cilja (poput zaštite zdravlja, okoliša, potrošača i slično).

Za Hrvatsku, ali i za mnoge druge države srednje i istočne Europe, vrlo je važno da se liberalizacija trgovine i ograničavanje regulatorne autonomije zbivaju postupno, i to kroz četiri temeljne faze – članstvo u WTO-u, zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP),² pregovore o članstvu u Europskoj Uniji te punopravno članstvo u Europskoj Uniji. Ovaj će članak najprije obraditi implikacije koje na nacionalnu regulatornu autonomiju ima punopravno članstvo u EU-u, a potom analizirati implikacije ranijih faza – članstva u WTO-u, SSP-u i pristupnih pregovora. Budući da je sloboda kretanja roba najrazvijenija tržišna sloboda koja često služi kao uzor u razvoju ostalih područja slobodne trgovine (poput kretanja radnika, usluga, poslovnoga nastana i kapitala), ona će biti u središtu ovoga rada. Osobit će naglasak biti na pravilima o nenovčanim ograničenjima slobode kretanja roba (količinskim ograničenjima, kvotama, i mjerama s istovrsnim učinkom) jer su njihovi učinci na regulatornu autonomiju država veći i prjeporniji nego učinci pravila o njihovim novčanim pandanima (carinama i diskriminatornim neizravnim porezima).

Sloboda kretanja roba u Europskoj Uniji

Utjecaji slobodne trgovine na nacionalnu suverenost osobito su vidljivi u Europskoj Uniji. Sloboda kretanja roba u EU-u uživa status temeljne slobode i predstavlja središte ekonomskoga ustava (Maduro, 1998.), a države članice nisu ograničene samo u donošenju mjera kojima bi se diskriminirali proizvodi iz drugih članica, nego i u donošenju drugih mjera koje predstavljaju znatnu prepreku u pristupu tržištu.

Najkontroverznija odredba o deregulaciji tržišta, odnosno o uklaňanju prepreka trgovini, jest članak 28 Ugovora o Europskoj zajednici (UEZ) koji uređuje nenovčana ograničenja slobodnoga kretanja roba na način da zabranjuje količinska ograničenja uvoza robe i mjere s istovrsnim učinkom. Ova odredba ima izravan učinak u državama članicama, tj. ona pojedincima daje subjektivna prava na koja se mogu pozvati pred nacionalnim sudom. Tako pojedinci (osobito trgovci) kroz ostvarivanje svojih subjektivnih prava ujedno pridonose poštovanju europskoga prava u objektivnom smislu. Takve su situacije vrlo česte pa se pitanje jesu li neki propis ili praksa protivni ugovornim jamstvima slobode kretanja roba nerijetko pojavljuje upravo u sporovima koji se vode pred nacionalnim sudom. U tom slučaju, taj sud mora

² *Narodne novine* – međunarodni ugovori 14/2001.

odgovoriti na tri pitanja, pri čemu rasprava o svakom sljedećem pitanju ovisi o tome je li odgovor na ono prethodno pozitivan. Ponajprije valja odgovoriti na pitanje je li sporna mjera obuhvaćena člankom 28 UEZ-a pa time *prima facie* protivna europskom pravu. Ako jest, sud se upušta u analizu druga dva elementa koja se oba odnose na opravdanje mjere, odnosno ispituje teži li sporna mjera ostvarivanju nekoga priznatog legitimnog cilja (poput zaštite zdravlja, potrošača, okoliša, ljudskih prava itd.), a ako je odgovor i na to pitanje potvrđan, sud još ispituje ostvaruje li mjera svoj cilj na proporcionalan način, tj. tako da ga nije moguće ostvariti mjerama koje bi bile manje restriktivne za trgovinu, i eventualno tako da koristi za ostvarivanje legitimnoga cilja nadmašuju štete za slobodnu trgovinu. Ako sud utvrdi da mjera obuhvaćena člankom 28 nije opravdana, bilo zato što ne teži priznatom legitimnom cilju bilo zato što nije proporcionalna, dužan ju je ne primijeniti. Na ovaj način sud može i mora provjeravati jesu li nacionalne mjere (propisi, prakse ili propusti) bilo kojega ranga (ustavnoga, zakonskog ili podzakonskog) u skladu s europskim pravom te, ako nisu, uskratiti njihovu primjenu. Stoga, europsko pravo o slobodnoj trgovini robama ne uzrokuje samo promjene u diobi vlasti između nacionalnih i nadnacionalnih tijela, nego i između grana vlasti. Sudbena vlast stječe ovlast i dužnost nadzora nad usklađenošću akata izvršne vlasti, zakonodavca i ustavotvorca s europskim pravom pri čemu, dakako, uvijek može tražiti mišljenje Europskog suda o pravilnoj interpretaciji pojedine europske norme. Nadalje, postojanje mjere protivne slobodi kretanja roba ima i druge posljedice. Ponajprije, država je dužna ukloniti protupravnu mjeru, a ako to ne učini, Europska komisija može protiv nje pokrenuti postupak pred Europskim sudom u kojem Sud može utvrditi da je posrijedi kršenje europskoga prava te naložiti državi poduzimanje određenih mjera radi usklađivanja svoga postupanja s europskim pravom, a ako država niti tome ne udovolji, Europski sud joj može izreći novčanu kaznu.³ Osim toga, ako je pojedinac pretrpio štetu zbog postojanja protupravne nacionalne mjere, država može, pod određenim pretpostavkama, za to odgovarati u postupku pred nacionalnim sudom.⁴

Zbog svega navedenoga bitno je utvrditi koje su nacionalne mjere obuhvaćene člankom 28 i stoga *prima facie* protivne europskom pravu te kako se mogu opravdati. Praksa Europskog suda u ovom pogledu znatno se mijenjala tijekom povijesti te se može podijeliti u tri glavne razvojne etape, a u svakoj je od njih Europski sud nastojao ispraviti nedostatke ranijega pristupa i odgovoriti na nove izazove.

³ Čl. 226-228 UEZ-a.

⁴ C-6 and 9/90 *Francovich and Bonifaci* [1991] ECR I-5357; C-46 and 48/93, *Brasserie du Pêcheur and Factorame III* [1996] ECR I-1029; Vidi Čapeta, 2003.

U prvoj etapi, članak 28 UEZ-a imao je najuži opseg te je obuhvaćao samo diskriminatorne mjere, a one su se mogle opravdati samo razlozima taksativno navedenim u članku 30 UEZ-a (javnim moralom, javnom politikom ili javnom sigurnošću; zaštitom zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka; zaštitom nacionalnih blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštitom industrijskoga i trgovačkoga vlasništva.) No, ubrzo se vidjelo da deregulacija utemeljena isključivo na zahtjevu za nediskriminacijom neće uspjeti ostvariti zajedničko tržište. Naime, uvijek se moglo smatrati da i mnoge nediskriminatorne mjere mogu predstavljati prepreke trgovini pa su Ugovorom dane ovlasti “europskom zakonodavcu”, odnosno političkim institucijama da donošenjem propisa na nadnacionalnoj razini te prepreke uklone, odnosno da rereguliraju tržište. Takvo donošenje nadnacionalnih propisa radi uklanjanja nediskriminatornih prepreka trgovini bilo je osuđeno u praksi. Naime, kad se šezdesetih godina 20. stoljeća trebalo prijeći s jednoglasnosti na odlučivanje kvalificiranom većinom u Vijeću ministara, došlo je do krize, a Francuska je u znak protesta protiv novoga sustava odlučivanja napustila Vijeće. Njezina “politika prazne stolice” ubrzo je dovela do kompromisa nazvanoga “Luksemburški dogovor” koji je državama članicama dao pravo veta u stvarima koje su smatrale protivnim svojem nacionalnom interesu.⁵ Dakle, a kako to Weiler navodi, postignuti dogovor i novouspostavljena ravnoteža sastojali su se u “osnaženim glasovima” (“enhanced Voice”) država članica te u smanjenoj mogućnosti “izlaska”, odnosno odustajanja od suodlučivanja (“reduced Exit”).⁶ Posljedica tog dogovora i snažnih “glasova” članica bilo je otežano donošenje odluka u Vijeću ministara i u ostvarivanju zajedničkih ciljeva. U takvim uvjetima Europski sud odlučio je nedostatnu reregulaciju tržišta dopuniti većom mogućnošću deregulacije te je proširio doseg članka 28 UEZ-a.

Početak druge faze razvoja sudske prakse o opsegu članka 28 je predmet *Dassonville*.⁷ Sporna mjera u tom predmetu bila je belgijska zabrana uvoza robe s oznakom podrijetla u slučajevima kad tu robu nije pratila službena isprava izdana od vlade zemlje izvoznice kojom je ta vlada potvrđivala pravo na oznaku podrijetla.⁸ Belgijska mjera predstavljala je prepreku trgovini gospodinu Dassonvilleu koji je uvezio škotski viski, ali ne izravno iz Škotske

⁵ Po prijelaznim odredbama Ugovora, Vijeće je 1965. godine trebalo prijeći s jednoglasnoga odlučivanja na odlučivanje kvalificiranom većinom. Vidi Craig/de Búrca, 2002.).

⁶ “Exit is the mechanism of organizational abandonment in the face of unsatisfactory performance. Voice is the mechanism of intraorganizational correction and recuperation.” There is a “zero-sum game between the two. Crudely put, a stronger ‘outlet’ for Voice reduces pressure on the Exit option and can lead to more sophisticated processes of self-correction. By contrast, the closure of Exit leads to demands for enhanced Voice” (Weiler, 1991.: 2411).

⁷ 8/74 *Procureur du Roi v Dassonville* [1974] ECR 837.

⁸ *Ibid.*

nego iz Francuske u kojoj proizvodi nisu morali imati potvrdu o podrijetlu. Općenito, uvozniku robe s oznakom podrijetla bilo je teže pribaviti potvrdu podrijetla ako je njegova roba već cirkulirala na zajedničkom tržištu, nego ako je dolazila izravno iz zemlje podrijetla. Stoga je belgijska mjera bila diskriminatorna za određene trgovinske puteve. No, Europski sud nije donio odluku na temelju te činjenice, nego je prihvatio aktivniju ulogu u promicanju slobode kretanja roba. Naime, Sud je znatno proširio opseg članka 28 prihvativši ekstenzivnu interpretaciju po kojoj su mjere s istovrsnim učinkom količinskim ograničenjima “[s]va trgovinska pravila što su ih donijele države članice, a koja mogu, izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ometati trgovinu unutar Zajednice”⁹ Implikacije tako široko postavljenoga opsega članka 28, Sud je ublažio naglasivši mogućnost opravdavanja mjere “pravilima razuma” navodeći da “[s]ve dok u Zajednici ne postoji sustav koji bi potrošačima jamčio autentičnost oznake podrijetla određenoga proizvoda, ako država članica poduzme mjere za sprječavanje nepoštenih prakse u vezi s time, podvrgnuta je uvjetu da te mjere moraju biti razumne i da potrebna dokazna sredstva ne smiju biti smetnja trgovini između država članica te da moraju, posljedično, biti dostupna svim državljanima Zajednice”.¹⁰ Ta je odluka u predmetu *Dassonville* bila “herojski” korak u razvoju unutarnjega tržišta i europske integracije jer predstavlja prvi slučaj u kojem je liberalizacija trgovine u Europi krenula dalje od tradicionalnih trgovinskih sporazuma (Weiler, 1999., 2000a., 2000b.: 205-207). Za razliku od konvencionalnoga shvaćanja slobodne trgovine koje u regulaciji tržišta zahtijeva samo nediskriminaciju, *Dassonville* zahtijeva eliminaciju svih nenovčanih prepreka trgovini.¹¹

Navedeni učinci *Dassonvillea* postali su posve jasnima tek nakon odluke u predmetu *Cassis de Dijon*.¹² *Cassis de Dijon* je francuski voćni liker koji sadržava između 15 i 20 posto alkohola pa se u vrijeme spora nije mogao uvesti u Njemačku u kojoj je bilo propisano da takva pića moraju imati barem 25% alkohola. Njemačka je opravdavala svoj propis zaštitom zdravlja (navodeći da proizvodi s manjim postotkom alkohola lakše uzrokuju otpornost na alkohol), ali i zaštitom potrošača koja nije navedena u članku 30 UEZ-a kao moguće opravdanje mjera s istovrsnim učinkom količinskim ograničenjima. Zanimljivo je da je i o ovom predmetu Sud mogao odlučiti

⁹ *Ibid.*, § 5. Zanimljivo objašnjenje ove formulacije nudi Stadlmeier, 2006.

¹⁰ *Dassonville* (bilj. 8) para 6

¹¹ Konvencionalno shvaćanje razlikuje pravila o pristupu tržištu i o reguliranju tržišta, pri čemu se prva temelje na zabranjivanju svih prepreka trgovini, a potonja na zabrani diskriminacije. Weiler, 2000a.: 205-207.

¹² 120/78 *Rewe-Zentrale AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECR 649, dalje u tekstu *Cassis de Dijon*.

bez ulaženja u pitanje nediskriminatorskih mjera. Naime, temelj za odluku mogla je biti činjenica što je njemački propis predstavljao dvostruki teret za uvozne proizvode budući da su ti proizvodi već udovoljili propisima o sastavu alkoholnih pića zemlje podrijetla. Drugim riječima, Sud je mogao reći da sporni propis obuhvaćen člankom 28 jer neizravno diskriminira uvoz. No, Sud je pošao drugim putem ponovivši da navedeni članak obuhvaća sve prepreke trgovini.

U ključnom dijelu odluke, ES je naveo da su, zbog nepostojanja zajedničkih pravila, države članice slobodne regulirati tržište, a da se “[p]repreke kretanju unutar Zajednice koje proizlaze iz različitosti nacionalnih zakona koji se odnose na prodaju proizvoda o kojima je riječ, moraju biti prihvaćene u mjeri u kojoj se te mjere mogu priznati kao nužne da bi se zadovoljili obvezujući zahtjevi”.¹³ To je temelj načela nepotpunoga uzajamnog priznanja (odnosno “funkcionalnog paralelizma”¹⁴). Uzajamno priznanje jamči da se proizvod koji je zakonito proizveden i stavljen na tržište u jednoj državi članici može uvesti u drugu državu članicu, a to je jamstvo nepotpuno jer ograničenje uvoza katkad može biti opravdano. Uvođenje načela nepotpunoga uzajamnog priznanja vrlo je važno za razvoj slobodne trgovine i za subjektivna prava trgovaca jer prebacuje teret dokazivanja u njihovu korist. Naime, ako je u državi uvoza trgovac ograničen u trgovini proizvodom koji je zakonito proizveden i stavljen na tržište u drugoj državi članici, on više ne mora dokazivati da je ograničavajuća mjera obuhvaćena člankom 28 i protivna Ugovoru. Naprotiv, za takvu mjeru vrijedi presumpcija da je protivna europskom pravu, a teret je na državi uvoza da dokaže da je ograničenje opravdano.

Odluka *Cassis* stoga osnažuje ovlasti pojedinaca u osiguravanju primjene slobode kretanja roba, eliminira brojne prepreke ostvarivanju te slobode te predstavlja “radikalnu promjenu naglaska u korist slobodne trgovine” (Weatherill/Beaumont, 1999.: 568/569) bez koje bi postojali ozbiljni poremećaji u zajedničkom tržištu. Načelo uzajamnoga priznanja kako je formulirano u predmetu *Cassis* predstavlja vrlo visoki stupanj integracije u Europi i uvodi znatna ograničenja nacionalne regulatorne autonomije kakva se ne pojavljuju u tradicionalnim ugovorima o slobodnoj trgovini. Iako bi se moglo tvrditi da je legitimnost tog načela i cijele odluke *Cassis* upitna zbog toga što možda nije bila zadaća Suda, nego političkih institucija, odlučiti kako da se uklone prepreke trgovini koje proizlaze iz razlika među pravnim pravilima država članica, ipak je općenito prihvaćeno stajalište da je uvođenje načela nepotpunoga uzajamnog priznanja bio pozitivan korak jer se više prepreka trgovini može ukloniti i bez ukidanja nacionalnih mjera i bez harmonizacije. Uzajamno priznavanje promiče demokratsku ideju o donošenju odluka na

¹³ *Ibid.*, § 8.

¹⁴ Weiler, 1999.: 366/367.

razinama bližim građanima,¹⁵ izbjegava nepotrebnu jednolikost te pridonosi većoj raznolikosti i tržišnoj utakmici. Zbog toga je ovo načelo postalo okosnicom takozvanoga “novog pristupa” unutarnjem tržištu koji je započeo s Bijelom knjigom Europske komisije iz 1985. godine.¹⁶

Odluka u predmetu *Cassis* modificirala je onu iz *Dassonvillea* u još jednom važnom pogledu. Naime, dok je *Dassonville* dopustio mogućnost opravdavanja mjera “pravilima razuma”, *Cassis* je detaljnije razradio sustav opravdanja uvodeći koncept “obvezujućih zahtjeva” (“mandatory requirements”) kojima se mogu opravdati jednako primjenjive mjere (tj. mjere koje ne diskriminiraju u samom svojem izričaju, odnosno koje nisu izravno diskriminatorne). Budući da Europski sud uvijek nastoji biti osjetljiv kad odlučuje o ravnoteži između interesa države da zaštiti neke vrijednosti i interesa unutarnjeg tržišta, razvio je mogućnost različitoga postupanja prema jednako i nejednako primjenjivim mjerama. Naime, Sud je uspostavio pravilo po kojem nejednako primjenjive mjere (izravna diskriminacija) mogu biti opravdane samo razlozima navedenim u članku 30 UEZ-a, a jednako primjenjive mjere mogu biti opravdane kako člankom 30 tako i obvezujućim zahtjevima javnoga interesa.

Odluke u predmetima *Dassonville* i *Cassis* bile su ključne u izgradnji zajedničkoga tržišta, ali se tijekom godina postupno smanjila potreba za takvim ograničenjima regulacije. Ponajprije su se promijenile ekonomska, društvena i politička situacija, uključujući i donošenje Ugovora koje su učinile “zakonodavnu” aktivnost lakšom (uvevši članak 100a UEZ-a, sada članak 95 UEZ-a, koji dopušta odlučivanje kvalificiranom većinom u donošenju mjera usmjerenih na djelovanje i uspostavljanje zajedničkoga tržišta), pa se stvaranje jedinstvenoga tržišta moglo nastaviti bez kontrole Suda nad onako širokim spektrom nacionalnih mjera (Weiler, 2000b.: 226). Osim toga, na potrebu promjene sudske prakse upozorila je i “bujica” predmeta koji su došli pred Europski sud, a koji zapravo nisu bili znatno povezani s unutarnjim tržištem, što je preopteretilo Sud i ugrozilo njihovu legitimnost. Najpoznatiji su predmeti *Sunday Trading*¹⁷ u kojima su trgovci nastojali osporiti zabranu trgovine nedjeljom navodeći da će se kao posljedica činjenice što trgovine ne rade nedjeljom prodavati manje proizvoda, uključujući uvozne proizvode, pa da je zabrana rada nedjeljom protivna slobodi kretanja roba. Sud je to prihvatio jer su se temeljem prijašnje sudske prakse sve prepreke

¹⁵ Članak 1 Ugovora o Europskoj Uniji (UEU), *Treaty on European Union (Nice consolidated version)*, OJ 2002, C 325, str. 9.

¹⁶ *Completing the Internal Market, White Paper from the Commission to the European Council*, COM(85) 310, 14. lipnja 1985.

¹⁷ V. 145/88 *Torfaen BC v. B & Q plc* [1989] ECR 3851 i 169/91 *Stoke on Trent and Norwich City Councils v. B & Q plc* [1992] ECR I-6625.

trgovini smatrale obuhvaćene člankom 28. No, treba pokazati da postoje bitne razlike između osporavane mjere u predmetu *Cassis* i one iz predmeta *Sunday Trading*. Naime, dok prethodna mjera stvara dvostruki teret za uvoznike, jer oni u pogledu sastava proizvoda moraju udovoljiti propisima dviju država, potonja predstavlja jednak teret domaćim i uvoznim proizvodima. Osim toga, dok mjera iz *Cassis* znatno ograničava pristup tržištu, to nije slučaj sa zabranom iz predmeta *Sunday Trading*. Zato je odluka Suda u ovim predmetima izazvala ozbiljne kritike i otpor situaciji u kojoj Sud može kontrolirati bilo koju mjeru koja na neki način ometa trgovinu (na primjer propis koji ograničava trgovinu vatrenim oružjem (Weatherill/Beaumont, 1999.: 608). Sud je odgovorio na tu zabrinutost i na nove okolnosti te je modificirao svoj pristup u nekoliko pravaca.

S jedne strane, novija sudska praksa sadržava i najavljuje promjene u pogledu opravdavanja nacionalnih mjera obuhvaćenih člankom 28. Sud ujedno proširuje listu mogućih opravdanja te mijenja njihovu primjenu, odnosno postoje naznake da bi se ubrzo i nejednako primjenjive mjere mogle opravdati obvezujućim zahtjevima (“mandatory requirements”).¹⁸ Osim toga, u novijoj praksi su se pojavili vrlo delikatni predmeti poput onih u kojima su temeljne slobode bile u sukobu s ljudskim pravima ili onih u kojima su prepreke trgovini izazvali pojedinci. U tim je slučajevima Sud počeo modificirati ustaljeni standard nadzora nad nacionalnim mjerama te je naglašavao da države u tim pitanjima imaju široku marginu diskrecije.¹⁹

S druge strane, najveće promjene u sudskoj praksi u proteklih petnaestak godina odnose se na sužavanje opsega članka 28. Temeljni je korak u tom redefiniranju članka 28 odluka u predmetu *Keck* u kojem se postavilo pitanje je li zabrana prodaje robe uz gubitak protivna slobodi kretanja roba.²⁰ Europski sud je utvrdio da “suprotno onome što je prethodno odlučeno, primjena na proizvode iz drugih država članica nacionalnih odredaba koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje nije takva da bi izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ometala trgovinu između država članica u smislu presude *Dassonville* ...” pod uvjetom da te odredbe ispunjavaju dva uvjeta: da se “primjenjuju na sve relevantne trgovce koji djeluju na nacionalnom području” te da “na isti način utječu, pravno i stvarno, na stavljanje u promet domaćih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica”.²¹ “Ako

¹⁸ V. C-2/90 *Commission v Belgium* [1992] ECR I-4431, *Walloon Waste*; Opinion of Advocate General Jacobs in C-379/98 *Preussen Elektra*, delivered on 26 October 2000, § 224-238.

¹⁹ C-368/95 *Vereingte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag* [1997] ECR I-3689; C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge and Republik Österreich* [2003] ECR I-5659.

²⁰ C-267-8/91 *Criminal proceedings against Keck and Mithouard* [1993] ECR I-6097.

²¹ *Ibid.*, § 16. Zanimljivo je da je Sud započeo ključni dio odluke riječima “protivno onome što je prethodno odlučeno”, ali nije precizirao koju sudsku praksu mijenja. To je najvjerojatnije

su ti uvjeti ispunjeni, primjena takvih pravila na prodaju proizvoda iz druge države članice koji ispunjavaju zahtjeve propisane od strane te države nije takve naravi da bi im onemogućila pristup tržištu ili bi ometala taj pristup više nego što ometa pristup domaćim proizvodima.”²² *Keck* je tako dao pravno značenje razlici između dviju vrsta prepreka trgovini. S jedne strane, ostavio je unutar dosega članka 28 mjere koje se odnose na same proizvode (poput one u predmetu *Cassis*), a s druge je strane isključio iz dosega tog članka mjere koje se odnose na određene načine prodaje i koje ispunjavaju navedene uvjete (poput onih u predmetima *Sunday Trading* i u samom slučaju *Keck*). Ta je podjela bila vrijedan korak u definiranju opsega članka 28, ali se u predmetima koji su uslijedili pokazalo da ima nedostataka jer nije uvijek moguće razlikovati mjere koje se odnose na sam proizvod od onih koji se odnose na način prodaje.²³ Osim toga postoje i prepreke trgovini koje ne pripadaju ni jednoj od ovih kategorija,²⁴ te da i između samih mjera koje se odnose na način prodaje postoje velike razlike u njihovu negativnom utjecaju na pristup tržištu.²⁵ Stoga se sudska praksa nakon *Kecka* razvija u smjeru naglašavanja važnosti pristupa tržištu. Mjere koje znatno ometaju pristup tržištu obuhvaćene su člankom 28, a one koje ga neznatno ometaju izvan su članka 28.

Suvremena interpretacija članka 28 koja se temelji na znatnom ometanju pristupa tržištu ostavlja manje prostora nacionalnim tijelima zaduženim za reguliranje tržišta nego što to čine konvencionalni sporazumi o slobodnoj trgovini koji od država jedino zahtijevaju da ne diskriminiraju. Takva je situacija korisna i prihvatljiva. Naime, Europska Unija i nije isključivo sporazum o slobodnoj trgovini, nego njezini ciljevi idu znatno dalje od liberalizacije trgovine. Čak i cilj uspostave jedinstvenoga tržišta nalaže uklanjanje mjera koje, iako nisu diskriminatorne, mogu imati učinak znatnoga ometanja pristupa tržištu i, posljedično, fragmentiranja tržišta. Na primjer, potpune zabrane proizvoda koje mogu postojati u nekim članicama (npr. zabrana duhana) svakako bi imale učinak fragmentiranja tržišta koje bi trebalo biti jedin-

bila praksa iz predmeta *Sunday Trading* (bilj. 21), ali je moguće da su unutar Suda postojale nesuglasice o opsegu sudske prakse koja se nastojala izmijeniti odlukom u predmetu *Keck*.

²² *Keck*, § 17

²³ V. *Familiapress* (bilj. 24)

²⁴ Primjerice, zabrana prodaje cigareta na automatima mjera je koja se odnosi na način prodaje, dok zabrana pušenja, iako ima isti učinak, ipak ne ulazi u tu kategoriju. Weiler, 2000b.: 228).

²⁵ C.f. *Sunday Trading* (bilj. 21); C-412/93 *Societe d'Importation Edouard Leclerc-Siplec v TF1 Publicite SA and M6 Publicite SA* [1995] ECR I-0179; C-34-36/95 *KO v De Agostini (Švenska) Forlag AB & TV-Shop i Sverige AB* [1997] ECR I-3843; C-405/98 *Konsumentombudsmannen (KO) v Gourmet International Products AB (GIP)* [2001] ECR I-01795; C-239/02 *Douwe Egberts* [2004] ECR I-07007.

stveno. Osim toga, i mjere koje su manje restriktivne od potpunih zabrana mogu rascjepkati tržište. Tako, na primjer, dok zabrana rada trgovina nedjeljom možda nije tako agresivna da bi fragmentirala tržište pa može ostati izvan obuhvata europskoga prava, situacija bi bila drukčija s mjerom koja bi npr. dopuštala prodaju određenih proizvoda samo nekoliko dana u godini.²⁶ Po mom mišljenju, takve mjere jesu i trebaju biti obuhvaćene europskim pravom slobode kretanja roba. Njihova kontrola od strane Europskoga suda i nacionalnih sudova ispravlja nedostatke u predstavljenosti interesa (domaćih i stranih) koji nisu bili uzeti u obzir pri donošenju osporavane nacionalne mjere.²⁷ Nadalje, ta kontrola pomaže u sprječavanju domaćih iracionalnih mjera koje su štetne i za samu državu koja ih je prihvatila,²⁸ potiče pluralizam i pridonosi legitimnosti nacionalnih mjera koje prođu kontrolu i ostanu na snazi.

Postupna liberalizacija trgovine robom i prilagođivanje ograničenjima regulatorne autonomije

Uspješno pridruživanje Europskoj Uniji i zadovoljavanje njezinih visokih standarda slobode kretanja roba *de facto* zahtijeva postupnu prilagodbu koja se odvija kroz povezivanje manje intenzivnim oblicima udruživanja, kao što su članstvo u WTO-u, zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju te pregovori o članstvu (Rodin, 2006.). Zapravo se kriteriji koje država mora ispuniti radi pristupanja Europskoj Uniji mogu ispuniti samo prolaskom kroz druge navedene oblike integriranja. Ugovor o Europskoj Uniji sa-

²⁶ Primjerice, u mnogim zemljama se neki pirotehnički proizvodi, poput petardi, smiju prodavati samo nekoliko dana u godini, najčešće u danima oko većih praznika.

²⁷ Vidi, Maduro, 1998., (bilj.3). Za suprotan argument vidi Regan, 2001.

²⁸ Domaće iracionalne mjere su one koje imaju nepovoljan učinak na državu u cjelini, iako možda mogu biti korisne određenim dijelovima društva kao što su domaći proizvođači. Najjasniji primjer domaće iracionalnosti je protekcionizam. Kako Regan objašnjava: “[i]f we judge by reference to national welfare, not governmental objectives, protectionism is usually or almost always domestically irrational (destructive of national welfare) for the regulating country; hence it is also globally inefficient. There are a number of perfectly proper goals that can be served by protectionist measures, such as revenue-raising, socially-valued redistribution, and correcting externalities, including externalities that discourage infant industries. Protectionism may even be necessary for social cohesion in a society where sectoral losses from opening trade would threaten political unrest. But in developed countries there will almost invariably be a better policy than protectionism for dealing with these problems; in that sense protectionism is almost invariably domestically irrational ... In developing countries, with less-developed tax systems and sometimes less stable political systems, we might need to scale back the ‘almost invariably’ to ‘usually’; but ‘usually’ still seems justified, not least because under political pressure the government is as likely to choose undesirable protectionist policies as desirable ones. In the end, we do not need to reach a conclusion about just how often protectionism might be domestically rational (and hence globally efficient).” Regan, 2006.: 951- 988).

država samo dva materijalna uvjeta koje država mora ispuniti kako bi mogla postati članicom te organizacije: ona treba biti europska država i treba poštovati načela slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavinu prava.²⁹ No, postoje još četiri grupe uvjeta propisanih od Europskih vijeća iz Kopenhagena i Madrida, a to su: stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući prava manjina; sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući pristajanje na političke, ekonomske i monetarne ciljeve; stvaranje uvjeta za integriranje kroz prilagodbu administrativnih i institucionalnih struktura koje jamče učinkovitu implementaciju pravne stečevine; te konačno, ekonomski uvjeti: funkcionirajuća tržišna ekonomija i sposobnost borbe s konkurencijom i tržišnim silama unutar Unije.³⁰ Uspješno ispunjavanje ove posljednje grupe uvjeta zapravo zahtijeva postupno otvaranje i reformu tržišta.

Za Hrvatsku je velik korak u tom smjeru predstavljalo pridruživanje Svjetskoj trgovinskoj organizaciji 2000. godine³¹ čime je ona postala stranka niza trgovinskih ugovora i pristala na određena ograničenja vlastite regulatorne autonomije u reguliranju tržišta. Temeljem Općeg sporazuma o carinama i trgovini (GATT), članice WTO-a su se obvezale da, u pravilu, neće donositi niti ostaviti na snazi protekcionističke mjere (osim carina koje smiju ostati na snazi jer se smatraju najtransparentnijim oblikom protekcionizma o kojem se zato lakše pregovara pa se u svakoj rundi pregovora postupno smanjuju). Glede nenovčanih ograničenja trgovine, pandani članka 28 UEZ-a u tekstu GATT-a su članci XI (o uklanjanju količinskih ograničenja) i III (načelo nacionalnoga postupanja). Te odredbe, promatrane zajedno, zabranjuju kvote i sve druge mjere koje stvaraju nenovčana ograničenja trgovine ako su prihvaćene sa svrhom zaštite domaće proizvodnje. Ta protekcionistička svrha može biti vidljiva iz negativnoga učinka mjere na uvozne proizvode, iz nedostatka drugoga racionalnog objašnjenja te mjere, iz političkih govora njezinih donositelja ili iz drugih okolnosti. Nadalje, Sporazum o tehničkim preprekama trgovini (TBTA) i Sporazum o sanitarnim i fitosanitarnim mje-

²⁹ Članci 49, 6 UEU-a.

³⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/glossary/terms/accession-criteria_en.htm, 1. prosinca 2006. V. *Presidency Conclusions of The Copenhagen European Council*, 21 and 22 June 1993, http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf i http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf, 1. prosinca 2006; *Presidency Conclusions of The Madrid European Council*, 15 and 16 December 1995, http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#enlarge, 1. prosinca 2006.

³¹ V. *General Council Decision of 17 July 2000, WT/ACC/HRV/60* 3 August 2000, *Protocol on Accession WT/ACC/HRV/61* 19 September 2000 and *Report of the Working Party on the Accession of Croatia to the World Trade Organization WT/ACC/HRV/59* 29 June 2000, http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm#hrv, 1. prosinca 2006. V. također Zakon o potvrđivanju protokola o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, *Narodne novine* – međunarodni ugovori 13/2000.

rama (SPSA) u svojim uskim područjima postavljaju i veća ograničenja regulatorne autonomije od zabrane protekcionizma (diskriminacije u svrsi), pa čak i od zabrane neizravne diskriminacije (diskriminacije u učinku). Tako SPSA zabranjuje druge oblike nepotrebnih prepreka trgovini kao što su donošenje mjera koje se ne temelje ni na relevantnom međunarodnom standardu niti na analizi rizika te zadržavanje na snazi mjera koje nisu objektivno i racionalno povezane sa znanstvenim dokazima.³² TBTA zabranjuje donošenje mjera koje se ne temelje na postojećem međunarodnom standardu ako je taj standard učinkovit i prikladan za ostvarivanje državnih legitimnih ciljeva.³³

Još nema dovoljno pokazatelja o tome kako se Hrvatska nosi s tim ograničenjima regulatorne autonomije i koliko poštuje obveze koje proizlaze iz članstva u WTO-u. Dosad je zabilježena samo jedna pritužba protiv Hrvatske, ali ona nije dovela do formiranja panela unutar WTO-a koji bi bio nadležan za prvostupanjsko odlučivanje. Pritužbu je uložila Mađarska koja je osporavala hrvatsku zabranu uvoza živih životinja i mesa u kojoj se kao svrha mjere navodilo sprječavanje širenja “kravljeg ludila” (odnosno uvoza transmisivnih spongiformnih encefalopatija, TSE).³⁴ No, zabrana uvoza se “osim na preživače [primjenjivala] i na druge životinje od ekonomske važnosti, kao što su žive svinje, perad, riba i njihovi proizvodi ... osim ako u državi izvoznici [nije postojala] zabrana hranjenja životinja hranom koja sadržava životinjske bjelančevine”.³⁵ Mađarska je istaknula da ne postoji “nikakav međunarodni standard koji bi opravdao takve zahtjeve glede hranjenja” životinja, da ne postoji “znanstvena osnova za primjenjivanje takvih zahtjeva

³² *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States*, Report of the Panel WT/DS26/R/USA, 18 August 1997; *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by Canada*, Report of the Panel in WT/DS48/R/CAN, 18 August 1997; *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16 January 1998; *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*, Report of the Panel, WT/DS76/R, 27 October 1998, Report of the Appellate Body, WT/DS76/AB/R, 22 February 1999; *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples*, Report of the Panel, WT/DS245/R, 15 July 2003, Report of the Appellate Body, WT/DS245/AB/R, 26 November 2003.

³³ *European Communities – Trade Description of Sardines*, Report of the Panel, WT/DS231/R, 29 May 2002, Report of the Appellate Body, WT/DS231/AB/R, 26 September 2002.

³⁴ Naredba o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku živih životinja i proizvoda životinjskoga podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija, *Narodne novine* 89/2003. Ta je mjera prihvaćena u sklopu niza mjera koje su, navodno, bile osmišljene radi prevencije širenja TSE bolesti u Hrvatsku. Još jedna mjera prihvaćena istoga dana bila je Naredba o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku goveda, proizvoda od goveda, kao i krmiva animalnoga podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija, *Narodne novine* 89/2003.

³⁵ *Croatia – Measure Affecting Imports of Live Animals and Meat Products – Request for Consultations by Hungary*, G/L/636 G/SPS/GEN/411 WT/DS297/1.

glede hranjenja na druge životinje osim na preživače” te da po saznanjima mađarskih vlasti Hrvatska nije provela nikakvu analizu rizika pa da je slijedom toga mjera protivna GATT-u i SPSA-u.³⁶ Moguće je da su ti mađarski prigovori bili osnovani, ali tijela WTO-a o tome nikada nisu odlučivala jer je Hrvatska brzo izmijenila sporne mjere.³⁷

Kad je riječ o sljedećoj fazi integracije, Republika Hrvatska je 2001. godine sklopila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Europskom zajednicom i njezinim državama članicama koji je stupio na snagu 1. veljače 2005. Glava IV SSP-a odnosi se na slobodu kretanja roba, a njezine odredbe u člancima 17(2), 18(4) i 20(2) propisuju da će Europska zajednica i Hrvatska ukinuti količinska ograničenja na uvoz i izvoz te mjere s istovrsnim učinkom glede proizvoda s podrijetlom iz Hrvatske odnosno Zajednice.³⁸ Ova pravna regulativa je temeljem Privremenog sporazuma na snazi od siječnja 2002. godine.³⁹ No, još nije izvjesno kakva ograničenja regulatorne autonomije postavljaju navedene odredbe SSP-a jer još ne postoji njihova općeprihvaćena interpretacija. Naime, te odredbe glase gotovo identično članku 28 UEZ-a, ali to ne znači da se one moraju jednako tumačiti.

Kad je riječ o izravnom učinku odredaba SSP-a unutar Europske Unije, po sudskoj praksi Europskog suda takav učinak odredbe međunarodnoga ugovora ne ovisi samo o njezinu tekstu, nego i o svrsi, prirodi i kontekstu

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Naredbe o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku živih životinja i proizvoda životinjskoga podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija, *Narodne novine* 96/2003, 100/2003, 121/2003, 141/2003, 7/2004.

³⁸ Članak 17(2) SSP: “Danom stupanja na snagu ovoga Sporazuma ukidaju se količinska ograničenja na uvoz u Zajednicu i mjere s jednakim učinkom za proizvode podrijetlom iz Hrvatske.”

Članak 18(4) SSP: “Danom stupanja na snagu ovoga Sporazuma ukinut će se količinska ograničenja te mjere s jednakim učinkom na uvoz u Hrvatsku robe podrijetlom iz Zajednice.”

Članak 20(2) SSP: “Stupanjem na snagu ovoga Sporazuma Zajednica i Hrvatska će međusobno ukinuti sva količinska ograničenja na izvoz, te mjere s jednakim učinkom.”

³⁹ Članak 130 SSP propisuje sljedeće: “U slučaju da prije okončanja postupaka koji su potrebni za stupanje na snagu ovoga Sporazuma odredbe nekih dijelova ovoga Sporazuma, osobito one koje se odnose na slobodno kretanje roba i na relevantne odredbe o prometu, stupe na snagu na osnovi Privremenoga sporazuma između Hrvatske i Zajednice, stranke su suglasne da u takvim okolnostima, za potrebe odredaba glave IV., članaka 70. i 71. ovoga Sporazuma, Protokola I. do 5. te odgovarajućih odredaba Protokola 6., izraz ‘dan stupanja na snagu ovog Sporazuma’ znači dan stupanja na snagu relevantnoga Privremenoga sporazuma u odnosu na obveze sadržane u naprijed navedenim odredbama.” Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europske zajednice, s druge strane (*Narodne novine* – međunarodni ugovori 15/2001) sadržava odredbe koje su identične gore navedenim odredbama SSP-a (članci 4(2), 5(4), 7(2)).

ugovora.⁴⁰ Stoga ponajprije treba utvrditi jesu li ispunjene opće pretpostavke za takav učinak, odnosno je li relevantna odredba jasna, precizna i bezuvjetna kao i članak 28 UEZ-a,⁴¹ a također je potrebno istražiti svrhu i prirodu SSP-a. U vezi potonjeg elementa analize vrlo je važno da je Europski sud u nekoliko predmeta već priznao izravan učinak određenih odredbi europskih sporazuma te sporazuma o suradnji s trećim državama. Na primjer, u predmetu *Gloszczuk* Sud je priznao izravan učinak odredbe poljskoga Sporazuma o pridruživanju smatrajući relevantnom činjenicu što je taj sporazum “kreiran radi promicanja širenja trgovine i usklađenih ekonomskih odnosa između Stranaka, kako bi se potaknuo dinamičan ekonomski razvoj i napredak Republike Poljske, zbog olakšavanja njezina pridruživanja Zajednici”.⁴² U predmetu *Simutenkov*, Europski sud je naglasio da je svrha Sporazuma o partnerstvu s Rusijom “uspostaviti partnerstvo između stranaka s ciljem promicanja, *inter alia*, razvoja među njima bliskih političkih odnosa, trgovine i skladnih ekonomskih odnosa, političkih i ekonomskih sloboda, i postizanje postupne integracije između Ruske federacije i širega područja suradnje u Europi ... Činjenica što je Sporazum time ograničen na uspostavljanje partnerstva između stranaka, bez predviđanja pridruživanja ili budućega pristupanja Ruske federacije Zajednici, ne bi sprječavala izravan učinak nekih njegovih odredaba. Jasno je iz prakse Suda da kad sporazum uspostavlja suradnju između stranaka, neke odredbe tog sporazuma mogu ... izravno regulirati pravni položaj pojedinaca”.⁴³ U svjetlu činjenice da je Europski sud priznao izravan učinak poljskoga Sporazuma o pridruživanju i ruskoga Sporazuma o partnerstvu, pozivajući se na ciljeve tih sporazuma navedene u njihovim preambulama, treba istaknuti da se preambula hrvatskoga SSP-a poziva na želju ugovornih strana “za jačanjem ... veza i uspostavom bliskoga i trajnoga odnosa temeljnoga na uzajamnosti i obostranom interesu, što bi Hrvatskoj trebalo omogućiti daljnje jačanje i širenje odnosa sa Zajednicom” te na “spremnost Europske Unije da u najvećoj mogućoj mjeri integrira Hrvatsku u političku i gospodarsku maticu Europe, te na njezin status potencijalnoga kandidata za članstvo u Europskoj Uniji na temelju Ugovora o Europskoj Uniji i ispunjenja kriterija koje je Europsko vijeće utvrdilo u lipnju

⁴⁰ 270/80 *Polydor Ltd. and RSO Records Inc. v Harlequin Record Shos Ltd. and Simons Records Ltd.* [1982] ECR 329; 104/81 *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.* [1982] ECR 3641; C-63/99 *The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk* [2001] ECR I-6369; C-265/03 *Igor Simutenkov v Ministerio de Educacion y Cultura and Real Federation Española de Futbol* [2005] ECR I-02579, para 21, 36.

⁴¹ Da bi odredba mogla imati izravan učinak, ona mora biti jasna, precizna i bezuvjetna. 26/62 *Van Gend & Loos NV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, à Enschede* [1963] ECR I; 47/75 *Defrenne v. v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, [1976] ECR 455.

⁴² *Gloszczuk* (bilj. 46) § 35.

⁴³ *Simutenkov* (bilj. 46) § 27, 29.

1993. godine, pod uvjetom uspješne provedbe ovoga Sporazuma, poglavito glede regionalne suradnje”.⁴⁴ Nadalje, članak 1. SSP-a među ciljevima pridruživanja navodi podupiranje nastojanja Hrvatske da završi prelazak u tržišno gospodarstvo, promicanje skladnih gospodarskih odnosa i postupno razvijanje područja slobodne trgovine između Zajednice i Hrvatske. Stoga, u svjetlu prirode i svrhe SSP-a te jasnoga, preciznog i bezuvjetnog teksta članka 17(2), 18(4) i 20(2), te bi odredbe trebale imati izravan učinak unutar Europske Unije, dok u Republici Hrvatskoj imaju snagu međunarodnoga ugovora.

Što se tiče dosega 17(2), 18(4) i 20(2) SSP-a, o tome također još ne postoji praksa. Moguće je da bi ga sudovi u državama članicama EU-a i Europski sud mogli interpretirati analogno dosegu članka 28 UEZ-a. Njihov je tekst identičan, ali to ne mora nužno biti tako jer SSP dijelom ima drukčiju svrhu, narav i kontekst nego Ugovor o Europskoj zajednici. Svakako bi bilo poželjno da hrvatski sudovi i prije pridruživanja Europskoj Uniji interpretiraju relevantne odredbe SSP-a u skladu s interpretacijom Europskog suda. Po hrvatskom pravu, ponajprije po Ustavu, ne postoji zapreka da sudovi interpretiraju relevantno pravo u skladu s pravnom stečevinom (Čapeta, Mihelein, Rodin, 2006., Rodin, 2003.: 591-613, Čapeta, 2006.: 1443-1494). štoviše, čini se da čak postoji obveza takve interpretacije. Članak 69(1) SSP-a obvezuje Hrvatsku da svoje postojeće i buduće pravo postupno uskladi s *acquis communautaire*, uključujući i s odlukama Europskog suda. Iz toga slijedi da je i interpretiranje postojećega i budućega prava, pa tako i SSP-a, u skladu s europskim pravom i politička i pravna obveza Hrvatske. Postojanje takve obveze osobito je naglašeno glede pravnih normi povezanih s tržišnim slobodama budući da članak 69(2) SSP-a propisuje da će se usklađivanje s pravnom stečevinom “u ranoj fazi, usredotočiti na temeljne dijelove pravne stečevine Zajednice... koji se odnose na unutarnje tržište i na druga područja vezana uz trgovinu”.⁴⁵

Slijedom navedenoga, SSP potencijalno sadržava znatna subjektivna prava koja bi sudovi morali štiti, a ujedno predstavlja ograničenja regulatorne autonomije zakonodavne i izvršne vlasti. No, u praksi promjene još nisu vidljive jer je proces provedbe SSP-a polagan i zahtjevan, a kako dugo nije ni postojala organizirana aktivnost usmjerena otkrivanju i uklanjanju administrativnih ili zakonskih mjera koje nisu u skladu s SSP-om, brojne su takve mjere još na snazi.

Ovaj je problem postao osobito vidljiv u pregovorima o pristupanju Europskoj Uniji koji su započeli 2005. godine. Naime, iako je Europska zajed-

⁴⁴ Preambula SSP-a, uvlake 1, 15.

⁴⁵ Radi analize hrvatskoga SSP-a u pogledu slobode kretanja radnika, poslovnog nastana i usluga, vidi Goldner, 2005.).

nica svjesna činjenice da je usklađivanje nacionalnoga prava s europskim jamstvima slobode kretanja roba velik izazov za svaku državu, ujedno smatra da je to usklađivanje nužan preduvjet uspješne integracije. O važnosti usklađivanja prava u području slobode kretanja roba svjedoči i činjenica da se to pravno područje u pristupnim pregovorima naziva prvim poglavljem *acquis communautaire* te se o njemu provodi prilično dugotrajan i detaljan “screening”. U slučaju hrvatskih pregovora, taj “screening”, odnosno uspoređivanje hrvatskog prava s europskim zahtjevima obavila je hrvatska delegacija s predstavnicima Europske komisije početkom 2006. godine. Analiza je pokazala da veliki dio usklađivanja još nije proveden i da je potrebno odgoditi otvaranje sadržajnoga dijela pregovora. Europska komisija je zaključila da Hrvatska prije otvaranje pregovora u tom poglavlju treba ispuniti tri preduvjeta,⁴⁶ od kojih se jedan odnosi upravo na identificiranje nenovčanih ograničenja trgovine robama, u obliku propisa ili administrativnih praksi, koja bi bila protivna članku 28 UEZ-a te na izradu plana usklađivanja s tim dijelom pravne stečevine. Neki primjeri spornih ograničenja trgovine već su bili dobro poznati jer ih je Europska komisija navela u svojim izvješćima o Hrvatskoj, a među njima su “uvozne dozvole ..., reklamne kampanje koje provodi Gospodarska komora, obvezna skladišta i obvezno označavanje zemlje podrijetla temeljem Zakona o zaštiti potrošača”.⁴⁷ No, velik dio posla identifikacije i uklanjanja mjera protivnih europskim jamstvima slobode kretanja roba još je pred hrvatskim vlastima. Valja primijetiti da iako je glavna inicijativa za ovu aktivnost došla od strane Europske komisije putem preduvjeta za otvaranje pregovora, od nje će najveću korist imati sama Republika Hrvatska. S jedne strane, brojne mjere koje treba ukloniti onemogućuju ostvarivanje prednosti slobodne trgovine, a da pritom ne postizu neki drugi vrijedan cilj.⁴⁸ S druge strane, opće je poznato da je trenutačno na

⁴⁶<http://www.delhrv.ec.europa.eu/images/article/File/Croatia%20Negotiations%20Progress%20Table%20221106.doc>, 28. studenoga 2006.

⁴⁷ *European Commission Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union*, COM(2004) 257 final, Brussels, 20 April 2004, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0257en01.pdf, 1. prosinca 2006.; v. također *Croatia – 2005 Progress Report*, COM (2005) 561 final, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1424, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1424_final_progress_report_hr_en.pdf, 1. prosinca 2006.; and *Commission Staff Working Document – Croatia 2006 Progress Report* COM(2006) 649 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/hr_sec_1385_en.pdf, 1. prosinca 2006.

⁴⁸ U tom su smislu problematične mnoge vrlo široke odredbe poput članka 17. Zakona o zaštiti potrošača koji detaljno propisuje podatke koji moraju biti navedeni na deklaracijama te ujedno određuje da oni uvijek moraju biti napisani hrvatskim jezikom. Iako je takva odredba u većini slučajeva vrlo razumna jer štiti potrošače, zdravlje, jezičnu raznolikost itd., ipak će ona biti sporna onda kad označavanje na hrvatskom jeziku nije nužno, na primjer, jer se bitna informacija može prenijeti piktogramima (kao što je to često slučaj s informacijama o sastavu i održavanju odjevnih predmeta). Zakon o zaštiti potrošača, *Narodne novine* 96/2003.

snazi velik broj nepotrebnih ili proturječnih propisa i praksi pa će njihova identifikacija i uklanjanje od strane institucija uključenih u pregovore i hitroreza⁴⁹ pridonijeti ne samo ostvarivanju prednosti slobodne trgovine nego i pravnoj sigurnosti.

Zaključak

Nositelji regulatornih ovlasti mogu štiti vrijednosti ukorijenjene u društvu koje predstavljaju, a u sustavima slobodne trgovine tradicionalni nositelji tih ovlasti ih djelomično gube. Općenito, dolazi do prijenosa ovlasti s država na nadnacionalne i međunarodne organizacije, kao što su EU i WTO, te sa zakonodavne i izvršne vlasti na sudbena tijela.

U Republici Hrvatskoj ove se promjene odvijaju postupno i planira se prolazak kroz četiri glavne faze – članstvo u WTO-u, sklapanje SSP-a, pregovore o pristupanju EU-u, te punopravno članstvo u Europskoj Uniji. Ulaškom u Svjetsku trgovinsku organizaciju Hrvatska se obvezala da neće postupati protekcionistički, odnosno da neće stvarati prepreke slobodnom kretanju roba zbog zaštite domaće proizvodnje. Također se obvezala ne prihvaćati druge oblike nepotrebnih prepreka trgovini kao što su sanitarne ili fitosanitarne mjere koje se ne temelje ni na relevantnom međunarodnom standardu niti na analizi rizika, ne zadržavati na snazi takve mjere ako nisu objektivno i racionalno poduprte znanstvenim dokazima, ne donositi tehničke propise koji se ne temelje na postojećem međunarodnom standardu ako je taj standard učinkovit i prikladan za ostvarivanje državnih legitimnih ciljeva itd. Sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska je izrazila svoju težnju da s Europskom zajednicom i njezinim državama članicama započne intenzivniji oblik integracije. Stoga, unatoč činjenici što još ne postoji sudska praksa o primjeni SSP-a, možemo zaključiti da njegove odredbe o slobodi kretanja roba smjeraju većoj liberalizaciji tržišta i da postavljaju veća ograničenja nacionalne regulatorne autonomije nego što je to slučaj s pravilima WTO-a i praksa bi ih trebala tako interpretirati. Hrvatski sudovi i upravna tijela relevantne bi odredbe SSP-a trebali interpretirati u svjetlu prakse Europskog suda o članku 28 i o srodnim odredbama Europskih sporazuma ili drugih sporazuma koje su Europska zajednica i njezine države članice sklopile s trećim državama. Takvom interpretacijom i uklanjanjem mjera koje su protivne SSP-u, lakše će se ispuniti i uvjet uklanjanja mjera koje su protivne članku 28 UEZ-a što će biti potrebno u velikoj mjeri učiniti već tijekom pregovora o članstvu u Europskoj Uniji. Punopravno članstvo u

⁴⁹ “U postupku hitroreza svaki se propis podvrgava setu jednostavnih pitanja: 1. Je li potreban? 2. Je li u skladu sa zakonom? 3. Je li povoljan za poslovanje? 4. Je li sukladan propisima WTO-a? 5. Je li u skladu s EU-standardima?” http://www.hitrorez.hr/sto_je_hitrorez, 25. travnja 2007.

Europskoj Uniji daje slobodi kretanja roba status temeljne slobode koja pojedincu jamči određena subjektivna prava. Države članice načelno ne smiju bez posebnoga opravdanja prihvaćati mjere koje znatno ograničavaju pristup tržištu, a pojedinac koji smatra da država tako postupa može tražiti zaštitu pred nacionalnim sudom. Sudovi tako dobivaju znatne ovlasti kontrole propisa i prakse izvršne i zakonodavne vlasti.

Radi uspješne integracije u Europsku Uniju vrlo je korisno što se ograničenja djelovanju zakonodavne i izvršne vlasti te povećavanje ovlasti sudbene vlasti zbivaju postupno. Tako se cjelokupan državni aparat i pojedinci mogu prilagoditi stvaranju novih odnosa između slobodne trgovine i zaštite drugih vrijednosti.

Literatura

- Craig, Paul, i de Búrca, Gráinne, 2002.: *EU Law – Texts, Cases and Materials*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford
- Ćapeta, Tamara, 2003.: Odgovornost država za štetu po pravu Europske zajednice, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 53 (3-4)
- Ćapeta, Tamara, 2006.: Interpretativni učinak europskog prava u članstvu i prije članstva u EU, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 5, Zagreb, str. 1443-1494
- Ćapeta, Tamara, Mihelin, Dario, Rodin, Siniša, 2006.: Croatia, u: Kellerman, Alfred, Czuczai, Jenő, Blockmans, Steven, Albi, Anneli, Douma, Wybe Th. (ur.), *The Impact of EU Accession on the Legal Orders of New EU Member States and (Pre-) Candidate Countries – Hopes and Fears*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague
- Goldner, Iris, 2005.: *Sloboda kretanja ljudi u Europskoj uniji temeljem Europskih sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu
- Maduro, Miguel Poiares, 1998.: *We, The Court*, Hart Publishing, Oxford
- Regan, Donald H., 2001.: Judicial Review of Member-State Regulation of Trade Within a Federal or Quasi-Federal System: Protectionism and Balancing, *Da Capo*, *Michigan Law Review*, vol. 99, br. 8
- Regan, Donald H., 2006.: What Are Trade Agreements For? – Two Conflicting Stories Told by Economists, With a Lesson for Lawyers, *J Int Economic Law*, December 2006, 9: 951-988
- Rodin, Siniša, 2003.: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 3-4, Zagreb, str. 591-613
- Rodin, Siniša, 2006.: Croatia, u: Blockmans, Steven, Lazowski, Adam (ur.), *The European Union and Its Neighbours*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague

- Stadlmeier, Sigmar, 2006.: Milestones on the Road to Keck, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 2
- Weatherill, Stephen i Beaumont, Paul, 1999.: *EU Law*, 3rd ed., Penguin Books, London
- Weiler, J. H. H., 1991.: The Transformation of Europe, 100 *Yale L. J.* 2403
- Weiler, J. H. H., 1999.: The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods u: Craig, Paul i de Búrca, Gráinne (ur.) *Evolution of EU Law*, Oxford University Press, Oxford
- Weiler, J. H. H., 2000a.: Cain and Abel – Convergence and Divergence in International Trade Law u: Weiler, J. H. H. (ur.), *The EU, the WTO, and the NAFTA – Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford University Press, Oxford
- Weiler, J. H. H., 2000b.: Epilogue: Towards a Common Law of International Trade u: Weiler, J. H. H. (ur.), *The EU, the WTO, and the NAFTA – Towards a Common Law of International Trade?*, Oxford University Press, Oxford

Izvori

Europska Unija

Ugovori

- Treaty establishing the European Community (Nice consolidated version), OJ 2002, C 325, str. 39
- Treaty on European Union (Nice consolidated version), OJ 2002, C 325, str. 9

Sudska praksa

- 26/62 Van Gend & Loos NV v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, à Enschede [1963] ECR 1
- 8/74 Procureur du Roi v Dassonville [1974] ECR 837
- 47/75 Defrenne v. v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, [1976] ECR 455
- 120/78 Rewe-Zentrale AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein [1979] ECR 649
- 270/80 Polydor Ltd. and RSO Records Inc. v Harlequin Record Shos Ltd. and Simons Records Ltd. [1982] ECR 329
- 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. [1982] ECR 3641
- 145/88 Torfaen BC v. B & Q plc [1989] ECR 3851
- C-6 and 9/90 Francovich and Bonifaci [1991] ECR I-5357
- 169/91 Stoke on Trent and Norwich City Councils v. B & Q plc [1992] ECR I-6625
- C-267-8/91 Criminal proceedings against Keck and Mithouard [1993] ECR I-6097

- C-46 and 48/93, Brasserie du Pecheur and Factorame III [1996] ECR I-1029
- C-2/90 Commission v Belgium [1992] ECR I-4431
- C-412/93 Societe d'Importation Edouard Leclerc-Siplec v TF1 Publicite SA and M6 Publicite SA [1995] ECR I-0179
- C-34-36/95 KO v De Agostini (Svenska) Forlag AB & TV-Shop i Sverige AB [1997] ECR I-3843
- C-368/95 Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag [1997] ECR I-3689
- C-405/98 Konsumentombudsmannen (KO) v Gourmet International Products AB (GIP) [2001] ECR I-01795
- C-63/99 The Queen v Secretary of State for the Home Department, ex parte Wieslaw Gloszczuk and Elzbieta Gloszczuk [2001] ECR I-6369
- C-112/00 Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge and Republik Österreich [2003] ECR I-5659
- C-239/02 Douwe Egberts [2004] ECR I-07007
- C-265/03 Igor Simutenkov v Ministerio de Educacion y Cultura and Real Federation Española de Futbol [2005] ECR I-02579
- Opinion of Advocate General Jacobs in C-379/98 Preussen Elektra, delivered on 26 October 2000

Ostali dokumenti

- Completing the Internal Market, White Paper from the Commission to the European Council, COM(85) 310, 14. lipnja 1985.
- Presidency Conclusions of The Copenhagen European Council, 21. i 22. lipnja 1993.
- Presidency Conclusions of The Madrid European Council, 15. i 16. prosinca 1995.
- European Commission Opinion on the application of Croatia for membership of the European Union, COM(2004) 257 final, Brussels, 20. travnja 2004.
- Croatia – 2005 Progress Report, COM (2005) 561 final, Brussels, 9. studenoga 2005. SEC (2005) 1424
- Commission Staff Working Document – Croatia 2006 Progress Report COM(2006) 649 final

Svjetska trgovinska organizacija

Ugovori i dokumenti o pristupanju

- Agreement Establishing the World Trade Organization
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994), including GATT 1947
- Agreement on Technical Barriers to Trade (TBTA)
- Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPSA)

General Council Decision Decision od 17. lipnja 2000, WT/ACC/HRV/60, 3. kolovoza 2000.

Report of the Working Party on the Accession of Croatia to the World Trade Organization WT/ACC/HRV/59, 29. lipnja 2000.

Protocol on Accession WT/ACC/HRV/61, 19. rujna 2000.

Praksa rješavanja sporova

Croatia – Measure Affecting Imports of Live Animals and Meat Products – Request for Consultations by Hungary, G/L/636 G/SPS/GEN/411 WT/DS297/1

European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, Report of the Panel WT/DS26/R/USA, 18. August 1997.

European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by Canada, Report of the Panel in WT/DS48/R/CAN, 18. August 1997.

European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, 16. siječnja 1998.

European Communities – Trade Description of Sardines, Report of the Panel, WT/DS231/R, 29. May 2002, Report of the Appellate Body, WT/DS231/AB/R, 26. rujna 2002.

Japan – Measures Affecting Agricultural Products, Report of the Panel, WT/DS76/R, 27. listopada 1998., Report of the Appellate Body, WT/DS76/AB/R, 22. veljače 1999.

Japan – Measures Affecting the Importation of Apples, Report of the Panel, WT/DS245/R, 15. lipnja 2003., Report of the Appellate Body, WT/DS245/AB/R, 26. studenoga 2003.

Republika Hrvatska

Zakon o potvrđivanju protokola o pristupanju Republike Hrvatske Marakeškom ugovoru o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije, *Narodne novine* – međunarodni ugovori 13/2000.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih Zajednica i njihovih država članica, *Narodne novine* – međunarodni ugovori 14/2001.

Privremeni sporazum o trgovinskim i s njima povezanim pitanjima između Republike Hrvatske, s jedne strane, i Europske zajednice, s druge strane, *Narodne novine* – međunarodni ugovori 15/2001.

Naredbe o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku živih životinja i proizvoda životinjskog podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih

spongiformnih encefalopatija, *Narodne novine* 89/2003., 96/2003., 100/2003., 121/2003., 141/2003., 7/2004.

Naredba o zabrani uvoza u Republiku Hrvatsku goveda, proizvoda od goveda, kao i krmiva animalnog podrijetla radi sprječavanja unošenja u Republiku Hrvatsku transmisivnih spongiformnih encefalopatija, *Narodne novine* 89/2003.

Zakon o zaštiti potrošača, *Narodne novine* 96/2003.

Tamara Perišin

*FREE MOVEMENT OF GOODS AND ITS IMPLICATION
FOR REGULATORY AUTONOMY IN CROATIA*

Summary

In all the systems aspiring towards free trade it is of essence to reconcile this interest with the protection of other values; also, the member states agree to certain restrictions of their regulatory autonomy for the system on the whole to strike an optimal balance among the relevant interests. In relatively heterogeneous systems such as the World Trade Organization (WTO), the members hold on to a significant portion of their regulatory autonomy in order to protect their values though this hampers the liberalization of trade. In relatively homogeneous systems, however, such as the European Union (EU), the members find it opportune to agree to tighter restrictions of their regulatory autonomy since thus they allow for increased trade without severely harming the other values. For Croatia it is good that the liberalization of trade and the restriction of regulatory autonomy have been gradual, occurring in four stages: the WTO membership, the Stabilization and Accession Agreement, negotiations on the EU membership and eventually the full EU membership.

Key words: regulatory autonomy, free movement of goods, free trade, European Union (EU), World Trade Organization (WTO), Stabilization and Association Agreement (SAA)



Mailing address: Pravni fakultet, Ćirilometodska ulica 4,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* tamara_perisin@yahoo.com