



SLOBODNO KRETANJE ROBE

Slobodno kretanje robe zajamčeno je ukidanjem carina i količinskih ograničenja te zabranom donošenja mjera s istovrijednim učinkom. Načelo uzajamnog priznavanja, uklanjanje fizičkih i tehničkih barijera te promicanje normizacije dodani su kako bi se nastavilo dovršenje uspostave unutarnjeg tržišta. Usvajanjem novog zakonodavnog okvira 2008. godine ojačani su slobodno kretanje robe, sustav nadzora tržišta u Europskoj uniji i oznaka CE. Nedavna istraživanja pokazuju da koristi koje proizlaze iz načela slobodnog kretanja robe i povezanog zakonodavstva iznose 386 milijardi EUR godišnje.

PRAVNA OSNOVA

Članak 26. i članci 28. do 37. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Pravo na slobodno kretanje robe podrijetlom iz država članica i robe iz trećih zemalja koja je u slobodnom prometu u državama članicama predstavlja jedno od temeljnih načela Ugovora (članak 28.). Na početku se slobodno kretanje robe smatralo dijelom carinske unije država članica, koja uključuje ukidanje carina, količinskih trgovinskih ograničenja i istovrijednih mjera te donošenje zajedničke vanjske tarife za Zajednicu. Poslije je naglasak stavljen na uklanjanje svih preostalih prepreka slobodnom kretanju robe s namjerom stvaranja unutarnjeg tržišta.

POSTIGNUĆA

Ukidanje carina i količinskih ograničenja (kvota) među državama članicama ostvareno je 1. srpnja 1968. Taj rok nije ispunjen za dodatne ciljeve: zabranu mjera s istovrijednim učinkom i usklađivanje relevantnih nacionalnih zakona. Ti su ciljevi postali ključni u stalnim nastojanjima da se ostvari slobodno kretanje robe.

A. Zabrana davanja koja imaju učinak istovrijedan carinama: članak 28. stavak 1. i članak 30. UFEU-a.

Budući da u Ugovoru ne postoji definicija navedenog koncepta, trebalo ju je odrediti sudskom praksom. Sud Europske unije smatra da se svako davanje, bez obzira na naziv ili način primjene, „određeno za proizvod uvezen iz države članice, a koje se ne odnosi na sličan domaći proizvod, zbog utjecaja na cijenu tog proizvoda ima isti učinak



na slobodno kretanje proizvoda kao i carina” može smatrati davanjem s istovrijednim učinkom neovisno o svojoj naravi ili obliku (predmeti 2/62 i 3/62^[1] te predmet 232/78^[2]).

B. Zabrana mjera koje imaju učinak istovrijedan količinskim ograničenjima: članci 34. i 35. UFEU-a

Sud Europske unije zbog toga je u presudi u predmetu [Dassonville](#) zauzeo stav da se sva trgovinska pravila koja su donijele države članice, a koja izravno ili neizravno odnosno stvarno ili potencijalno ometaju trgovinu unutar Zajednice smatraju mjerama koje imaju učinak istovrijedan količinskim ograničenjima ([predmet 8/74](#) od 11. srpnja 1974. i točke 63. do 67. [predmeta C-320/03 od 15. studenog 2015.](#)). Obrazloženje Suda još je više razrađeno u predmetu Cassis de Dijon (predmet 120/78), u kojem je Sud utvrdio načelo da svakom proizvodu koji je zakonito proizveden i stavljen na tržište u državi članici u skladu s njezinim pravičnim i uobičajenim propisima te proizvodnim postupcima u toj zemlji mora biti dozvoljen pristup tržištu bilo koje druge države članice. To je bilo osnovna ideja na kojoj se temeljila rasprava o utvrđivanju načela uzajamnog priznavanja koje vrijedi u nedostatku usklađenosti. Rezultat je da su države članice, čak i kad europske mjere za usklađivanje ne postoje (sekundarno zakonodavstvo Europske unije), dužne dopustiti promet i stavljanje na tržište robe zakonito proizvedene i stavljene na tržište u drugoj državi članici.

Važno je dodati da je područje primjene članka 34. UFEU-a ograničeno sudskom odlukom u predmetu Keck, u kojoj je utvrđeno da neki oblici prodaje nisu obuhvaćeni navedenim člankom pod uvjetom da nemaju diskriminacijski učinak (npr. primjenjuju se na sve relevantne trgovce koji posluju na državnom teritoriju te pravno i činjenično na isti način utječu na stavljanje na tržište domaćih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica) ([spojeni predmeti C-267/91 i C-268/91](#)).

C. Izuzeci od zabrane mjera koje imaju učinak istovrijedan količinskim ograničenjima

Člankom 36. UFEU-a državama članicama dopušta se da poduzmu mjere koje imaju učinak istovrijedan količinskim ograničenjima kada su one opravdane općim razlozima koji nisu ekonomske prirode (npr. razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti). Takve iznimke od općeg načela treba usko tumačiti i nacionalne mjere ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama. Konačno, mjere moraju imati neposredan učinak na javni interes koji štite i ne smiju nadilaziti nužnu razinu (načelo proporcionalnosti).

Nadalje, Sud Europske unije je u svojoj praksi (Cassis de Dijon) potvrdio da države članice mogu napraviti iznimke od zabrane mjera s istovrijednim učinkom na temelju obveznih uvjeta (koji se, između ostalog, odnose na učinkovitost fiskalnog nadzora, zaštitu javnoga zdravlja, pravičnost trgovinskih transakcija i zaštitu potrošača). Države članice dužne su obavijestiti Komisiju o nacionalnim mjerama za izuzeće. Postupci za razmjenu informacija i nadzorni mehanizam uvedeni su radi olakšavanja nadzora nad nacionalnim mjerama za izuzeće (kako je navedeno u člancima 114. i 117. UFEU-a,

[1] Presuda Suda od 14. prosinca 1962. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61962CJ0002>)

[2] Presuda Suda od 25. rujna 1979. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A61978CJ0232>)



[Odluci Europskog parlamenta i Vijeća br. 3052/95/EZ](#) i [Uredbi Vijeća \(EZ\) br. 2679/98](#)). To je dodatno formalizirano u [Uredbi \(EZ\) br. 764/2008](#) o uzajamnom priznavanju, koja je usvojena 2008. kao dio takozvanog novog zakonodavnog okvira.

D. Usklađivanje nacionalnog zakonodavstva

Donošenjem zakonâ o usklađivanju omogućeno je uklanjanje prepreka (poput toga da nacionalne odredbe postaju neprimjenjive), ali i uspostava zajedničkih pravila s ciljem da se zajamči slobodan promet robe i proizvoda i poštuju ostali ciljevi Ugovora o EZ-u kao što su zaštita okoliša i potrošača ili tržišno natjecanje.

Usklađivanje je dodatno olakšano uvođenjem pravila kvalificirane većine potrebne za većinu direktiva koje se odnose na ostvarenje jedinstvenog tržišta (članak 95. Ugovora o Europskoj zajednici, kako je izmijenjen Ugovorom iz Maastrichta) te usvajanjem novog pristupa koji je Komisija predložila u [Bijeloj knjizi](#) (1985.) kako bi se izbjeglo teško i detaljno usklađivanje. U novom pristupu, koji se temelji na Rezoluciji Vijeća od 7. svibnja 1985. (potvrđeno u [Rezoluciji Vijeća od 21. prosinca 1989. i Odluci Vijeća br. 93/465/EEZ](#)) vodeće načelo je uzajamno priznavanje nacionalnih propisa. Usklađivanje mora biti ograničeno na bitne zahtjeve i opravdano je u slučaju kad se nacionalna pravila ne mogu smatrati istovrijednima te stvaraju ograničenja. Direktive donesene u skladu s tim novim pristupom imaju dvostruku svrhu osiguranja slobodnog kretanja robe tehničkim usklađivanjem cijelog sektora i jamčenja visoke razine zaštite ciljeva od javnog interesa iz članka 114. stavka 3. UFEU-a (npr. u vezi s igračkama, građevinskim materijalom, strojevima, plinskim uređajima i telekomunikacijskom terminalskom opremom).

E. Ostvarenje unutarnjeg tržišta

Stvaranje jedinstvenog tržišta podrazumijevalo je uklanjanje svih preostalih prepreka slobodnom kretanju robe. U [Bijeloj knjizi Komisije \(1985.\)](#) navedeno je koje fizičke i tehničke prepreke treba ukloniti i koje mjere Zajednica u tu svrhu treba poduzeti. Većina tih mjera dosad je usvojena. Međutim, jedinstvenom tržištu i dalje su potrebne ozbiljne reforme kako bi ono moglo odgovoriti na izazove tehnološkog napretka.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament je podržao ostvarenje unutarnjeg tržišta, a posebnu je podršku uvijek davao „novom pristupu” u pogledu slobodnog kretanja robe. To je u zakonodavnom smislu dalo snažan doprinos direktivama o usklađivanju. Parlament je dao znatan doprinos paketu novog zakonodavnog okvira usvojenom 2008. godine. Za Parlament je u pregovorima s Vijećem bilo ključno osigurati dogovor o tome da svi uključeni gospodarski subjekti imaju sve veću odgovornost za osiguravanje sukladnosti i sigurnosti proizvoda koje stavljaju na tržište te dodatno ojačati oznaku CE na način da se potrošači s njom bolje upoznaju. Parlament u tom području i dalje djeluje s pomoću Paketa za usklađivanje, a čini ga devet direktiva koje obuhvaćaju različite proizvode kao što su dizala, pirotehnička sredstva i eksplozivi.



Parlament je u svojoj [Rezoluciji od 8. ožujka 2011.](#)^[3] zatražio od Komisije da uspostavi sustav nadzora jedinstvenog tržišta za sve proizvode (usklađene i neusklađene) na temelju jednog zakonodavnog akta koji obuhvaća i [Opću direktivu o sigurnosti proizvoda](#) i [Uredbu \(EZ\) br. 765/2008](#) o nadzoru tržišta, čime bi se postigla visoka razina sigurnosti proizvoda i nadzora tržišta te pojasnila pravna osnova. Komisija je 2013., na zahtjev Parlamenta, predstavila [Paket o sigurnosti proizvoda i nadzoru tržišta](#) koji se sastoji od novih pravila o primjeni za unutarnje tržište robe što će nacionalnim tijelima za nadzor tržišta omogućiti provođenje zakona i osiguravanje boljih i opsežnijih sredstava za zaštitu potrošača. Europski parlament je 17. travnja 2019. usvojio novu [Uredbu o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda](#). Odredbe o nadzoru tržišta u ovoj Uredbi trebale bi obuhvaćati proizvode koji podliježu usklađivanju na razini Unije. Time će se osigurati jedinstveni okvir za nadzor tržišta na razini Unije te će se doprinijeti povećanju povjerenja potrošača.

Nadalje, normizacija ima ključnu ulogu u pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Usklađene europske norme pomažu osiguravanju slobodnog kretanja robe na unutarnjem tržištu, a poduzećima u EU-u omogućavaju da postanu konkurentnija. Te norme pomažu zaštitu zdravlja i sigurnosti europskih potrošača, a doprinose i zaštiti okoliša. Sa željom da poboljša sadržaj reforme normizacije, Parlament je 21. listopada 2010. donio [rezoluciju](#)^[4] u kojoj je pozvao na očuvanje i poboljšanje mnogih uspješnih elemenata u sustavu normizacije te na pronalaženje odgovarajuće ravnoteže među nacionalnom, europskom i međunarodnom dimenzijom.

Dana 25. listopada 2012. Parlament i Vijeće donijeli su [Uredbu \(EU\) br. 1025/2012](#) o europskoj normizaciji kojom se modernizira i poboljšava mehanizam za utvrđivanje europskih normi.

Sedmi parlamentarni saziv zaključio je zakonodavno preispitivanje devet direktiva paketa za usklađivanje u područjima kao što su oprema niskog napona, elektromagnetska kompatibilnost, mjerni instrumenti i eksplozivi za gospodarsku uporabu, kao i direktiva o tlačnoj opremi i radijskoj opremi. Parlament je također zaključio zakonodavni rad o sljedećem: Uredbi o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda; označivanju i obilježavanju sirovinskog sastava tekstilnih proizvoda; sigurnosti i utjecaju na okoliš vozila na dva ili tri kotača i četverocikala te direktivi o rekreacijskim plovilima i osobnim plovilima^[5].

Osmi parlamentarni saziv nastavio je ulagati napore kroz rad na uredbama o žičarama, aparatima na plinovita goriva, medicinskim proizvodima i osobnoj zaštitnoj opremi. Parlament je uspješno dovršio rad na Uredbi o uvođenju sustava e-Poziva^[6] i na Odluci o interoperabilnim rješenjima za europske javne uprave, poduzetnike i

[3]SL C 199 E, 7.7.2012., str. 1. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3A%3A2012%3A199E%3ATOOC>

[4]SL C 70 E, 8.3.2012., str. 56. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3A%3A2012%3A070%3ATOOC>

[5]Za više informacija vidi studiju pripremljenu za Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača Europskog parlamenta (IMCO) naslovljenu „Planiranje u EU-u: Pregled zakonodavstva povezanoga s odborom IMCO”: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

[6]Uredba (EU) 2015/758 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o zahtjevima za homologaciju za uvođenje sustava eCall ugrađenog u vozilo koji se temelji na službi 112 te o izmjeni Direktive 2007/46/EZ (SL L 123, 19.5.2015., str. 77) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32015R0758>



građane (ISA2)^[7]. U okviru paketa o kružnom gospodarstvu Parlament je pripremio zakonodavstvo o stavljanju gnojidbenih proizvoda s oznakom CE na raspolaganje na jedinstvenom tržištu^[8].

Tijekom osmog parlamentarnog saziva donesena je nova [Direktiva o obavješćivanju 2015/1535](#) kojom se poboljšava međusobno informiranje među državama članicama o tehničkim propisima i [Uredba o uzajamnom priznavanju 2019/515](#) a poboljšanim odredbama u pogledu nacionalnih postupaka koji dovode do proširenja uzajamnog priznavanja^[9]. Parlament je 16. travnja 2019. usvojio Uredbu o homologaciji za motorna vozila u pogledu njihove opće sigurnosti te zaštite osoba u vozilima i nezaštićenih sudionika u cestovnom prometu u cilju uvođenja brojnih tehničkih mjera za spašavanje ljudskih života i ograničavanje ozljeda u cestovnim nesrećama koje uzrokuju više od 25 000 smrtnih slučajeva i 100 000 slučajeva ozbiljnih ozljeda godišnje na europskim cestama^[10].

Parlament je inzistirao na tome da to zakonodavstvo bude dopunjeno internetskim platformama, kao što su SOLVIT i informacijski sustav unutarnjeg tržišta u skladu s [Uredbom 1024/2012](#) za razmjenu informacija među nacionalnim tijelima i s Komisijom kako bi se riješili problemi s kojima se građani i poduzeća susreću prilikom kupnje ili prodaje robe u EU-u. Parlament je sve te platforme učinio pristupačne građanima i poduzećima preko jedinstvenog digitalnog pristupnika „Vaša Europa” usvajanjem [Uredbe 2018/1724](#)^[11].

Europski parlament podržava potrebu za jačom suradnjom Europske unije s nacionalnim tijelima radi poboljšanja kvalitete zakonodavstva Europske unije i utvrđivanja zakonodavstva koje treba pojednostaviti ili kodificirati. Parlament također poziva ostale institucije da podrže zajedničku regulaciju i dobrovoljne sporazume kad god je to moguće, u skladu sa spomenutim načelom boljeg donošenja zakonodavstva.

Nedavna istraživanja pokazuju da koristi koje proizlaze iz načela slobodnog kretanja robe i povezanog zakonodavstva iznose 386 milijardi EUR godišnje^[12].

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
04/2019

[7]Odluka Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa interoperabilnih rješenja za europske javne uprave, poduzetnike i građane (ISA²). Interoperabilnost kao sredstvo modernizacije javnog sektora (Tekst značajan za EGP) (COM(2014) 0367) http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_2_proposal_en.pdf

[8]Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila o stavljanju gnojidbenih proizvoda s oznakom CE na raspolaganje na tržištu te o izmjenama uredaba (EZ) br. 1069/2009 i (EZ) br. 1107/2009 (COM(2016) 0157) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52016PC0157>

[9]Uredba (EU) 2019/515 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 764/2008 (SL L 91, 29.3.2019., str. 1.) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32019R0515>

[10]Radionica o uvjetima za homologaciju motornih vozila <http://www.europarl.europa.eu/committees/hr/imco/events-workshops.html?id=20181115WKS02022>

[11]Charlotte Duke, Jedinstveni digitalni pristupnik: Kako bi EU mogao ispuniti očekivanja građana i poduzeća?, Briefing koji je pripremio Resorni odjel A za odbor IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI\(2018\)614219_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614219/IPOL_BRI(2018)614219_EN.pdf)

[12]Studija o doprinosu rastu: slobodno kretanje robe. ostvarivanje ekonomske koristi za građane i poduzeća?, 2019., pripremili Resorni odjel A i Institut ifo za odbor IMCO, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2019\)631063_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2019)631063_EN.pdf)

