

**ПРИМЕНА ПРИНЦИПА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТИ КРОЗ
НАЧЕЛО УЗАЈАМНОГ ПРИЗНАЊА НА ЈЕДИНСТВЕНОМ
ТРЖИШТУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ: УНУТРАШЊЕ ТЕХНИЧКО
ЗАКОНОДАВСТВО И СЛОБОДА КРЕТАЊА РОБЕ**

Апстракт: Рад се бави интеракцијом начела узајамног признања и начела пропорционалности у систему права јединственог тржишта Европске уније. Начело узајамног признања предвиђа механизам функционисања јединственог тржишта путем обавезе за државу чланицу да дозволи пуштање у промет одређеног производа пореклом из друге државе чланице у којој је произведен легално, иако се њени прописи по којима је произведен и пуштен у промет разликују од прописа државе у коју се производ увози. Са друге стране, принцип пропорционалности уређује услове под којима држава чланица може одступити од примене принципа узајамног признања.

Кључне речи: слобода кретања робе, принцип пропорционалности, хармонизација прописа, *Cassis de Dijon* принцип, начело узајамног признања.

Увод

Слобода кретања робе између држава чланица Европске уније (ЕУ) је један од фундаменталних принципа на којима почива право ЕУ, а који је изражен у члану 34 Уговора о функционисању Европске уније (раније члан 28. Римског уговора од 1957.године) којим се забрањују квантитативна ограничења увоза између држава чланица и све остале мере које имају слично дејство. У прошлости је свака држава чланица доносила и примењивала сопствено техничко законодавство за индустријске производе. Због тога је хармонизација постојећих техничких стандарда и прописа у свакој држави чланици од есенцијалног значаја за елиминисање великог броја препрека за одвијање слободног кретања робе унутар ЕУ.

У унутрашњој трговини између земаља чланица Уније принцип узајамног признања има за циљ да обезбеди да производ који је легално произведен и стављен у промет у једној држави чланици по њеним прописима, без законских препрека може бити стављен у промет у другој држави чланици, иако се њени технички прописи разликују и евентуално захтевају другачије услове за стављање производа у промет.

Принцип узајамног признања се развио кроз праксу Суда правде Европских заједница, који је својим одлукама и мишљењима успоставио основне тачке и полазне критеријуме у оцењивању оправданости рестрикционих мера држава чланица приликом примене унутрашњег техничког законодавства у односу на производе или услуге из других чланица.

Један од основних критеријума које је Суд оцењивао је критеријум пропорционалности. У складу са овим критеријумом мера која се примењује мора за свој циљ имати заштиту интереса који има већу друштвену вредност од интереса слободне трговине, мора бити погодна за заштиту препознатог интереса и не сме бити већег интензитета од оног који је неопходан да би се циљ мере постигао. Такође, мера не сме бити арбитрарна и не сме да представља прикривено ограничење трговине у циљу заштите економских интереса.

На почетку рада се говори о појму принципа узајамног признања и пропорционалности у контексту права унутрашњег тржишта ЕУ. Затим следи детаљнији преглед праксе Суда правде Европских заједница која је до формалног отелотворења принципа узајамног признања кроз секундарно законодавство ЕУ била главни основ позивања на овај принцип. На крају следе кратке напомене о Регулативи која је пре неколико година ступила на снагу, а која овај принцип уздиже на ниво законског правила у систему права ЕУ.

1. Појам и природа принципа узајамног признања и принципа пропорционалности

Предуслов правилног функционисања јединственог тржишта ЕУ су одређени механизми који то омогућавају. Један од најважнијих механизма функционисања јединственог тржишта је усаглашавање, односно хармонизација прописа. То се чини на тај начин што државе чланице уносе у своје законодавство европске правне тековине (*aquis communautaire*) у облику директива којима се уређују бројне области од значаја за кретање робе, услуга, људи и капитала. Принцип узајамног признања је један од механизма функционисања тржишта Уније у оним случајевима када се ради о областима техничког законодавства за које не постоје хармонизовани прописи и који су остали у домену националног законодавства.

Техничко законодавство своју важност црпи из идеје да производи који су понуђени на тржишту морају испуњавати одређене техничке захтеве (пра-

вила која се односе на ознаку, облик, величину, тежину, састав, презентацију, етикетање, паковање и сл.), како у првом реду не би били опасни за њихове кориснике/потрошаче, а онда и за друга лица¹. За случајеве који нису регулисани усаглашеним законским прописима примењује се принцип узајамног признања, који подразумева да, уколико се производ легално производи и продаје у једној земљи ЕУ, и преостале земље морају омогућити његово слободно кретање на својим тржиштима.

Овај принцип омогућава поштовање начела супсидијарности избегавањем стварања детаљних правила на нивоу ЕУ. Принцип узајамног признања се чини много прихватљивијим и ефикаснијим од потпуне и свеобухватне хармонизације прописа. Према изворима из Европске комисије, 25% индустријских производа којима се тргује унутар ЕУ није обухваћено хармонизованим прописима². Тиме се осигурава веће поштовање локалне, регионалне и националне традиције и омогућава да се одржи разноликост производа и услуга. Стога је он постао прагматично и моћно средство трговинске и економске интеграције у јединствено тржиште ЕУ³.

Принцип пропорционалности, схваћен као средство балансирања између начела слободе трговине и сувереног права држава чланица да регулаторним мерама остварују различите јавноправне интересе, прихваћен је као релевантан правни стандард у међународној трговини. Иако се примењује као важан принцип у међународној трговини, он се не везује само за ову област. Принцип пропорционалности је већ дуже време признат као принцип који се поштује и на ширем плану међународних односа.

Пропорционалност у ужем смислу огледа се у његовом значају за просуђивање и евалуацију односа између економских интереса (слободна трговина), са једне, и других јавноправних интереса (заштита животне средине, јавног здравља, радноправних прописа), са друге стране. У овом значењу, начело пропорционалности је суштински критеријум за утврђивање приоритета конкурентних правнополитичких интереса и циљева⁴.

У ширем смислу, пропорционалност је одраз идеје да између средства и циља мора постојати разумни однос. У остваривању одређених легитимних јавних интереса, држава не може ограничити слободну трговину у већем сте-

1 Александар Ћирић, *Међународно трговинско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2010, стр. 423.

2 European Commission (14.02.2007): “*Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision 3052/95/EC*”.

3 Александар Ћирић, *op.cit.*, стр. 423.

4 Предраг Цветковић, *Увод у право Светске трговинске организације*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2010, стр. 154.

пену него што је то неопходно. У том смислу тест пропорционалности има двостепену структуру⁵:

1) први степен је испитивање подобности (е. “*suitability*”) регулаторне мере државе да се њоме остваре легитимни јавноправни циљеви;

2) други степен је разматрање питања неопходности (е. «*necessity*») предузимања управо такве мере, односно испитивање могућности да се легитимни јавноправни циљеви остваре мерама и активностима које су мање штетне за трговинску активност.

Дакле, и принцип узајамног признања и принцип пропорционалности спадају, сваки на свој начин, у базичне принципе и механизме на којима почива начело слободног кретања робе на јединственом тржишту ЕУ. Поред свог одвојеног значаја, они се нужно преплићу у својој непосредној примени. До овога долази управо у случају када држава чланица сматра да има право да одступи од принципа узајамног признања зарад заштите неког јавног интереса. Тада несумњиво долази до примене принципа пропорционалности, од којег држава чланица не може ни у ком случају да одступи, јер је тај принцип замишљен као коректив и «последња брана» интереса и слобода заједничког тржишта од евентуалних ограничавајућих мера држава чланица.

2. Начело слободног кретања робе, допуштени изузеци и принцип пропорционалности на јединственом унутрашњем тржишту

Члан 34 Уговора о функционисању Европске уније (Лисабонски уговор)⁶ представља општу одредбу која предвиђа слободно кретање робе унутар свих земаља чланица ЕУ. Пре Лисабонског уговора идентичну одредбу је садржао и Римски уговор од 1957. године (Оснивачки уговор Европске економске заједнице), најпре у члану 28, а затим у одредбама различитих енумерација након измена Уговора које су следиле. Ова одредба гласи:

„Квантитативна ограничења на увоз и све мере са еквивалентним дејством забрањене су између држава чланица“.

Јединствено унутрашње тржиште представља територију без унутрашњих граница и где је слободан промет робе обезбеђен Оснивачким уговором који забрањује све мере које имају ограничавајуће дејство на увоз у квантитативном смислу. Ова забрана се односи на све унутрашње мере које имају потенцијал да ограниче, директно или индиректно, стварно или потенцијално, слободу кретања робе на унутрашњем тржишту.

⁵ Ibid, стр. 157.

⁶ *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU, The Treaty of Lisbon)*. Ступио на снагу 2009. године. Овај Уговор је 2007. године заменио Уговор о оснивању Европске заједнице (Римски уговор од 1957. године)

Међутим, члан 36 Лисабонског уговора, допушта одређене изузетке од правила које предвиђа члан 34. Ови „Допуштени изузеци“ из члана 36 конституишу принцип пропорционалности у смислу баланса између интереса слободне трговине и одређених јавних интереса који су у тој одредби набројани. Члан 36 у првој реченици гласи:

« Одредбе члана 34 и 35 не забрањују забрану или друге видове рестрикције увоза, извоза или транзита робе, на основу оправдане заштите јавног морала, јавног поретка и јавне безбедности; заштите живота и здравља људи, животиња и биљака; заштите националног уметничког, историјског и археолошког блага; или заштите индустријске и приватне својине».

Међутим, друга реченица члана 36 успоставља принцип пропорционалности у смислу дејства и интензитета мере:

«Такве забране или рестрикције, се међутим, неће примењивати на арбитран и дискриминаторски начин, и неће представљати прикривену рестрикцију трговине између држава чланица».

Ову одредбу, додуше у другачијој еnumerацији, садржао је и Римски уговор од 1957. године, а задржала се и током свих измена Римског уговора.

Примењујући сопствену техничку регулативу у односу на производе из других држава чланица, органи државе чланице у коју се такви производи увозе могу доћи у прилику да прекрше одредбе Уговора, чак и ако се та правила примењују без изузетка на све производе, како домаћег, тако и иностраног порекла.

Принцип узајамног признања, који је изнедрила пракса Суда правде, је један од механизма којим се осигурава слободно кретање робе у оквиру јединственог унутрашњег тржишта. Овај принцип се примењује на производе који нису предмет хармонизације техничких прописа и стандарда које одређени производ мора да испуни. У складу са овим принципом, држава чланица не може да забрани на својој територији продају производа који је легално произведен у другој држави чланици, чак и у случају када је такав производ произведен у складу са техничким прописима који се разликују од оних који важе у чланици где се прозвод увози. Једини допуштени изузеци од овог принципа предвиђени су у члану 36 Уговора, а који се односе на заштиту одређених јавних интереса. Међутим, мере које се предузимају на основу допуштених изузетака морају бити пропорционалне циљу који се њима жели постићи (друга реченица члана 36), о чему ће надаље бити речи.

3. Развој принципа узајамног признања кроз праксу Суда правде Европских заједница

Обзиром да принцип узајамног признања није експлицитно навођен у оснивачким уговорима, он је прецизиран у одлукама Суда правде Европских заједница (у даљем тексту: Суд) приликом тумачења одредбе Римског уговора

(у даљем тексту: Уговор) о допуштеним изузецима. Наиме, у неколико важних одлука приликом оцењивања усаглашености примене унутрашњих техничких прописа на производ из друге државе чланице са поменутом одредбом Уговора, Суд је установио начело узајамног признања и регулисао примену допуштених изузетака од тог начела. Један од најважнијих принципа којим се Суд руководио том приликом је принцип пропорционалности.

3.1. *Cassis de Dijon* принцип

Иако је у још у случају *Dassonville* из 1977. године⁷ Суд наговестио успостављање овог принципа, принцип узајамног признања први пут је недвосмислено признат у чувеној одлуци *Cassis de Dijon* из 1979. године⁸. Поред тога, мера коју је држава чланица предузела била је од стране суда подвргнута тесту пропорционалности.

Власти Савезне Републике Немачке су забраниле увоз француског ликера *Cassis-de-Dijon* из разлога што је састав ликера чинило 20% алкохола, што није било у складу са домаћим прописима који су захтевали да таква врста алкохолног пића садржи најмање 32% алкохола. Ово подручје регулативе није било обухваћено хармонизацијом националних прописа, и у одсуству хармонизације, свака држава чланица је била слободна да регулише производњу, рекламирање и продају алкохолних пића на својој територији.

Као оправдање за забрану увоза ликера, власти СР Немачке изложиле су аргумент заштите здравља људи и позвале се на тадашњи члан 30. Уговора који је регулисао допуштене изузетке. Наиме, тврђено је како је смисао прописивања минимума количине алкохола заштита здравља људи, обзиром да је научно установљено да је на пића са малом количином алкохола знатно већа толеранција, а самим тим и опасност од већег и учесталијег конзумирања, него на пића са већим садржајем алкохола.

Суд је нашао да је заштита интереса здравља људи легитимна и да представља допуштени изузетак од примене начела слободног кретања робе (и да је у том делу у складу са одредбом о допуштеним изузецима), али је са друге стране закључио да је потпуна забрана увоза производа непропорционална наведеном циљу, односно да није у складу са другом реченицом одредбе која гласи „Такве забране или рестрикције, се међутим, неће примењивати на арбитраран и дискриминаторски начин, и неће представљати прикривену рестрикцију трговине између држава чланица». Мера је легитимна једино уколико је неопходна и подобна да се њоме постигне циљ заштите јавног интереса и не сме бити већег интензитета од оног који је потребан да би се такав интетрес заштитио. Мера потпуне забране увоза, по мишљењу Суда није неопходна да

⁷ Case 8/74 (*Dassonville*), 11.07.1977.

⁸ Case 120/78 (*Cassis-de-Dijon*), 20.02.1979.

би се постигао циљ заштите здравља људи. У овом случају Суд је сматрао да би мера обавезног означавања о колични алкохола и упозорење о повећаној толеранцији на свакој боци била довољна за постизање циља, а самим тим и пропорционална.

У овом случају Суд је, тумачећи одредбе Римског уговора које предвиђају слободно кретање робе, успоставио принцип према коме су власти једне државе чланице у обавези да се уздрже од подвргавања увезеног производа националним техничким прописима и стандардима, уколико је такав производ легално произведен по прописима и стандардима земље порекла. Држава чланица може да одступи од овакве обавезе једино уколико се ради о заштити одређеног јавног интереса од оних који су таксативно наведени у тадашњем члану 30 Уговора, а означени су као „допуштени изузеци“. Међутим и у том случају мера се мора подвргнути тесту пропорционалности (друга реченица одредбе).

3.2. Примена принципа узајамног признања и начела пропорционалности у односу на процедуре претходног одобрења

Процедура претходног одобрења представља административну процедуру давања *ex ante* одобрења од стране власти неке државе чланице као услова да се одређени производ нађе на домаћем тржишту. Дакле, да би дошло до увоза неког производа, неопходна је претходна дозвола власти земље увознице, а на основу пријаве и захтева заинтересованог лица.

Суд је у неколико својих одлука поновио свој став да овакве процедуре представљају ограничење слободне трговине и да су супротне начелима Уговора, а посебно начелу узајамног признања. Ипак, такве процедуре могу бити оправдане уколико се њима штите одређени јавни интереси и уколико се подвргну тесту пропорционалности.

Тако је у случају „*Canal Satélite Digital SL*”⁹ Суд упутио мишљење у којем је таксативно навео услове под којима се процедуре *ex ante* одобрења могу сматрати легитимним, односно под којима се такве процедуре могу сматрати сагласним са принципом пропорционалности.

Суд је заузео став да национално законодавство које предвиђа процедуру претходног одобрења представља препреку како за слободу кретања робе, тако и за слободу кретања услуга, а то представљају фундаменталне слободе на којима почива јединствено унутрашње тржиште. Због тога, да би примена таквих процедура била оправдана, њихов циљ мора бити искључиво заштита јавних интереса које препознају одредбе оснивачких уговора и морају бити у складу са принципом пропорционалности. Поред тога, такве процедуре морају бити адекватне за постизање циља заштите одређеног јавног интереса и не

⁹ Case C-390/99 (*Canal Satélite Digital SL*), 22.01.2002.

смеју по свом интензитету да иду изнад нивоа који је неопходан да би се циљ заштите постигао.

Поред овог начелног мишљења, Суд је прецизно набројао услове који приликом примене процедуре *ex ante* одобрења морају бити испуњени да би се би се примена такве процедуре сматрала пропорционалном:

1) процедура претходног одобрења мора бити заснована на објективним, недискриминаторним критеријумима који су унапред познати и не сме омогућити органима надлежним за давање одобрења да поступају на арбитраран и дискрециони начин;

2) мера коју држава чланица предузима се неће сматрати неопходном уколико суштински дупликује контролу која је већ била спроведена, било у тој држави чланици, било у другој држави чланици;

3) процедура претходног одобрења сматраће се неопходном само уколико би накнадна (*ex post*) контрола била неблаговремена и неефикасна за постизање легитимног циља;

4) процедура претходног одобрења не сме трајати дуго и изазивати непотребне и непропорционалне трошкове за привредне субјекте.

У случајевима који су следили Суд је потврдио своју позицију у вези примене принципа пропорционалности и принципа узајамног признања у случају процедура претходног одобрења.

У случају тужбе Европске комисије против Португала¹⁰, предмет спора је била примена домаћих прописа који су предвиђали обавезу прибављања претходног позитивног мишљења Националне лабораторије Министарства јавних послова о употреби грађевинског материјала са недовољним званичним спецификацијама и са недовољним практичним искуством у употреби. Са друге стране, члан 4 Директиве 89/106/ЕЕС од 1988. године¹¹ наводи да, уколико не постоје хармонизована техничка правила и спецификације, држава чланица треба да сматра да је производ погодан за употребу уколико задовољава основне захтеве и уколико носи СЕ ознаку (Conformity European)¹². Члан 16 Директиве предвиђа да у случају непостојања услова из члана 4, власти државе дестинације производа ће сматрати да је производ у складу са унутрашњим техничким

10 Case C-432/03 (*Commission v Portuguese Republic*) 10.11.2005.

11 Council Directive of 21 December 1988 on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to construction products.

12 Предност “СЕ” ознаке је у томе што она представља неку врсту “трговинског пасоша за производ” за ЕУ тржиште. Она садржи: назив или идентификациони знак произвођача; идентификационе карактеристике самог производа; симбол организације која је, евентуално, била укључена у надзор, као и број атеста, уколико постоји. Производима са ознаком “СЕ” је омогућено слободно кретање на јединственом тржишту, на коме земље чланице немају право забране његовог промета, осим уколико не постоји кршење одредби директива, или уколико постоји ризик који директиве не предвиђају (*наведено у: Александар Тирић, op.cit. стр. 409.*).

прописима уколико су у држави порекла у односу на производ спроведена испитивања која би била еквивалентна испитивањима у држави дестинације. Међутим, власти Португала су подвргле својим прописима и испитивању ради одобрења за употребу водоводне системе увезене из Италије, у којој је претходно већ била спроведена контрола тих система.

Португал је у своју одбрану изнео аргумент да систем претходне контроле и одобрења у односу на употребу и подобност водоводног система не успоставља веће рестрикције у трговини између Португала и других држава чланица, и да се безбедност грађевинског објекта не може гарантовати без контроле водоводног система у грађевинском објекту.

Суд је изнео становиште да је Директива 89/106 донета са циљем да елиминира трговинске препреке и да обезбеди слободан промет грађевинског материјала унутар Заједнице. Директива предвиђа да држава чланица може подврћи претходној контроли одређени грађевински материјал пре уласка на њено тржиште једино у одсуству хармонизованих прописа за такав материјал. Али у том случају се не смеју кршити одредбе Уговора, односно такве контроле и одобрења не смеју превазилазити интензитет који је неопходан да би се постигао циљ на основу допуштених изузетака. У овом случају се радило о примени контроле која је већ спроведена у држави порекла, а према ставу Суда изнетог претходно у случају *Canal Satellite Digital SL* то представља кршење принципа пропорционалности, јер се ради о дуплој контроли.

Међутим, има случајева и када је Суд уважавао аргументе заштите јавног здравља и оцењивао да су процедуре претходне контроле и одобрења пропорционалне остварењу овог интереса.

У случају "*Nicolas Schreiber*"¹³, Суд је разматрао легалност италијанских прописа у погледу обавезног претходног одобрења на увоз биоцидалних производа, у време када стандарди у односу на те производе нису били у потпуности хармонизовани. У конкретном случају се радило о увозу кедровине из Немачке.

Николас Шрајбер, против кога је у Италији покренут кривични поступак због пропуштања пријаве ради процедуре претходног одобрења, бранио се аргументом да кедровина коју је увезао садржи само „основне супстанце“ у складу са Директивом 98/8¹⁴ о биоцидалним производима, и да је у складу са том Директивом пуштање таквих производа на тржиште било које државе чланице слободно, односно да одобрење власти није неопходно.

Суд је оределио став да се кедровина мора сматрати биоцидалним производом у складу са Директивом 98/8, а такви производи се сматрају ризичним за здравље људи, животиња и околине и да систем претходне контроле и одобрења има за циљ да заштити интерес јавног здравља и да је у том смислу та процедура

13 C-443/02 (*Nicolas Schreiber*) 15.07. 2004.

14 Directive 98/8 of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 concerning the placing of biocidal products on the market.

пропорционална циљу. Суд је даље установио да, иако је у Немачкој као земљи порекла увезене кедровине дозвољено стављање у промет таквих производа без претходног одобрења, чињеница да нека друга чланица прописује строже услове за тако нешто, не може се сматрати непропорционалном мером. Међутим, таква мера је по својој природи у супротности са одредбом Уговора која забрањује било каква квантитативна ограничења и мере са еквивалентним дејством, јер несумњиво представља препреку за слободан проток робе. Ипак, с обзиром да се ради о легитимном циљу заштите јавног здравља, и да не постоји мера заштите са слабијим интензитетом од претходног одобрења са којом би се постигао исти циљ, Суд је нашао да примена ове процедуре од стране италијанских власти није непропорционална.

3.3. Процена ризика и терет доказивања

Много година након одлуке у случају *Cassis de Dijon*, Суд је нашао још више разлога и аргумената да развије принципе узајамног признања и пропорционалности. Заштита јавног здравља се појављивала као један од главних разлога на који су се државе чланице позивале приликом примене административних мера које имају ограничавајуће дејство на трговину. Међутим, током решавања случајева Суд је установио обавезан захтев детаљне процене ризика по јавно здравље од стране власти државе чланице, и то у сваком конкретном случају, као и обавезу државе да докаже постојање таквог ризика. На тај начин, Суд је желео да предупреди предузимање рестрикционих мера на основу површних и неоправданих претпоставки и у недостаку јаких доказа.

У случају тужбе Комисије против Француске¹⁵, тужена није оспорила да њено национално законодавство има потенцијал да отежа трговину између држава чланица, али је са друге стране тврдила да су мере које се на основу тих прописа примењују оправдане јер за циљ имају заштиту јавног здравља и потрошача, што одрбе Уговора дозвољавају. Такође, Француска је тврдила да мере нису непропорционалне јер нема изричитих одредби комунитарног права које предвиђају узајамно признање прописа о адидивима који се додају прехранбеним производима намењених тржишту. Француска национална лабораторија је изнела мишљење да додавање адидива Л-тартрата и Л – карнитина прехранбеним производима штети здрављу људи због изостанка хранљивих и корисних материја.

Суд је заузео став да у вршењу свог дискреционог права заштите јавног здравља, држава чланица мора да поступа у складу са принципом пропорционалности. Држава може легитимно предузети оно што је заиста неопходно да се обезбеди очување јавног здравља или обезбеди заштита потрошача. Али конкретне мере које предузима морају да буду сразмерне циљу и мора се дока-

¹⁵ Case C-24/00 (*Commission v. France*) 05.02.2004.

зати да на располагању нису биле мере које су мање рестриктивне по слободну трговину унутар Заједнице. Међутим, по ставу Суда, допуштени изузеци се морају стриктно тумачити и власти државе чланице су у обавези да докажу у сваком конкретном случају, у околностима националних прехранбених навика и у светлу резултата међународних научних истраживања, да постоји стваран ризик по јавно здравље.

Забрана дистрибуције прехранбених производа са додатим адидивима у питању мора бити заснована на детаљној процени ризика од стране органа државе чланице. Одлука о забрани продаје прехранбених производа који су легално произведени и пуштени у промет у другој држави чланици, представља најрестриктивнију препреку за слободну трговину и може бити уведена само ако постоји реалан ризик за јавно здравље. Такав реалан ризик треба да се темељи на основу најновијих научних података доступних на дан доношења такве одлуке. У таквом контексту, предмет процене ризика од стране државе чланице је степен вероватноће штетног утицаја на здравље људи одређених хранљивих материја у намирницама и озбиљност тих потенцијалних ефеката.

Међутим, врло је велика вероватноћа да у одређеним случајевима не постоје прецизни научни подаци о постојању стварног ризика по здравље људи. У таквим околностима, мора се прихватити да државе чланице могу, у складу са принципом предострожности¹⁶, предузети заштитне мере без чврстих научних доказа о постојању и озбиљности тих ризика. Међутим, процена ризика не може бити заснована на чисто хипотетичким разматрањима. Суд је закључио да француске власти нису испоштовале минимум захтева који се очекују приликом примене принципа предострожности.

У једном другом случају, где се у контексту заштите јавног здравља оцењивао критеријум прехранбених потреба и навика становништва, Суд је заузео слично становиште, и поновио неопходност поштовања принципа пропорционалности.

Ради се о пресуди поводом тужбе Комисије против Краљевине Данске¹⁷, где је предмет спора била административна процедура коју су спроводили државни органи, а која је онемогућавала уношење на данско тржиште прехранбених производа који не одговарају прехранбеним сколоностима данске популације. У том тренутку нису постојали хармонизовани прописи који су уређивали услове под којима састојци попут витамина и минерала могу бити додати прехранбеним производима.

¹⁶ Принцип предострожности је такође један од важних принципа у међународној трговини, а који допушта одступање од преузетих обавеза забране ограничења трговине, уколико држава процени да има индиција које указују на постојање озбиљног ризика по неки јавни интерес. У том случају држава може и у недостатку довољних и научно утемељених доказа привремено предузети заштитне мере у циљу отклањања претпостављеног ризика.

¹⁷ Case C-192/01 (*Commission v. Denmark*) 23.09.2003.

Власти Краљевине Данске нису оспоравале ограничавајући ефекат примене својих прописа на прехранбене производе из других држава чланица на слободу трговине, али су се позвале на допуштене изузетке из Уговора.

Међутим, према ставу Суда у том случају, критеријум прехранбених сколности популације може утицати на детаљнију процену ризика одређених намирница по јавно здравље, али се никако не може искључиво тај критеријум сам по себи користити у коначној процени постојања ризика и као оправдање потпуне забране увоза производа из друге чланице.

Према томе, Суд је кроз праксу решавања спорова детаљно прецизирао примену допуштених изузетака у случају одступања од принципа узајамног признања. Држава, са једне стране, мора да докаже постојање стварног ризика како би оправдала одступање од својих обавеза, а са друге стране, примена ограничавајућих мера мора бити пропорционална циљу заштите јавног интереса.

4. Регулатива ЕУ 764/2008 о узајамном признању

Одлуке Суда у вези примене принципа узајамног признања и са њим у вези принципа пропорционалности биле су довољан основ да се ово питање уреди и путем секундарног законодавства Уније. Наиме, данас се примена овог принципа не заснива само на одлукама Суда, већ од недавно и на [Регулативи ЕУ 764/2008](#), која додатно разрађује ову материју. Регулатива је усвојена 2008. године, а ступила је на снагу маја 2009. године¹⁸. Основ за доношење Регулативе су претходне одлуке Суда, а пре свега чувена одлука у случају *Cassis de Dijon*.

Регулатива предвиђа да принцип међусобног признања гарантује слободно кретање роба и услуга без потребе за усаглашавањем националних законодавстава. Роби, која се легално производи у једној држави чланице, не може бити забрањен промет на територији друге државе чланице, чак и ако се производни и технички поступци њене израде, па и квалитет, разликују од оних примењених на домаћи производ исте врсте¹⁹.

Регулатива предвиђа обавезу државе да поштује стриктне услове у погледу времена и доказа уколико њене власти имају намеру да забране увоз производа или да наложе произвођачу измену састава производа као услов за улазак на тржиште²⁰. Једини изузетак је дозвољен превасходно ради заштите

18 „Regulation (EC) No 764/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 laying down procedures relating to the application of certain national technical rules to products lawfully marketed in another Member State and repealing Decision No 3052/95/EC.

19 Александар Ћирић, *op.cit.* стр. 423.

20 Надлежни органи државе чланице су дужни да компанији која би била погођена забраном увоза, обезбеде рок од 20 дана да се изјасни о намераваној забрани. Након изјашњавања, органи државе имају рок од 20 дана да размотре изјашњавање компаније и да донесу одлуку. Уколико власти овај рок пропусте, по Регулативи се сматра да је донета позитивна одлука о пуштању производа у промет (Члан 6.1 и 6.2. Регулативе)

општег интереса, као што су здравље, заштита потрошача или заштита животне средине (члан 36. Уговора). Међутим, исто као и пракса Суда, и Регулative у том случају обавезује државу да докаже на основу «техничких и научних чињеница» постојање ризика по одређени јавни интерес.

Доношењем Регулative принцип узајамног признања се учврстио као један од принципа на коме почива функционисање унутрашњег тржишта, и добио је своје формалноправно утемељење, с обзиром да се донете Регулative примењују директно у свим држава чланицама и након њеног ступања на снагу очекује се да ће се број спорова у вези примене овог принципа смањити.

Резиме

Члан 34 Уговора о функционисању Европске уније забрањује квантитативна ограничења увоза између држава чланица и све остале мере које имају слично дејство. Са друге стране члан 36 Уговора дозвољава одступање од ове забране уколико се нађу испуњени стриктно прописани услови који се означавају термином „дозвољени изузеци“. Ради се о интересима који се сматрају по друштвену заједницу важнијим од интереса слободног кретања робе. Међутим, приликом примене рестрикционих мера у том смислу мора се поштовати принцип пропорционалности – мера која се примењује не сме имати дејство које је супротно циљу који се жели постићи, не сме бити већег интензитета од оног који је довољан да се циљ постигне и не сме представљати прикривено ограничење трговине. У одсуству хармонизације техничких прописа, од стране држава чланица могу бити успостављене препреке слободном кретању робе, путем примене техничких прописа у односу на промет производа које је легално произведен у другој чланици. Принцип узајамног признања обезбеђује слободно кретање робе и услуга без потребе за хармонизацијом националних техничких законодавстава.

Закључак

На основу свега што је наведено, може се закључити да ова два принципа, а посебно принцип узајамног признања, дају велики допринос у развоју и интеграцији тржишта земаља Европске уније, које се по много чему препознаје као јединствени облик економске интеграције у свету. Ови принципи су веома значајни механизми функционисања унутрашњег тржишта ЕУ, који се у својој примени преплићу и допуњују.

Принцип узајамног признања има значај за суштинско и фактичко остварење темељног начела слободног кретања робе на територији јединственог тржишта ЕУ. Он спречава могућност да државе чланице, користећи околност нехармонизованих техничких прописа, уведу рестрикционе мере услед

несагласности са њиховим техничким законодавством и тако прекрше основне одредбе Оснивачког уговора.

Ипак, Уговор предвиђа допуштене изузетке у виду заштите одређених јавних интереса, услед чега држава чланица има право да одступи од забране примене рестрикционих трговинских мера. У том случају до изражаја долази принцип пропорционалности. Уколико се државе чланице позову на неки од допуштених изузетака које предвиђа Уговор, оне меру морају спроводити на начин да се њоме не ограничава трговина у већем степену него што је то неопходно да би се заштитио јавни интерес.

Од чувеног случаја *Cassis-de-Dijon*, принцип узајамног признања се развијао кроз праксу Суда правде Европских заједница и има за циљ да обезбеди да производ који је легално произведен и стављен у промет у једној држави чланици по њеним прописима, без законских препрека може бити стављен у промет у другој држави чланици, иако се њени технички прописи разликују и евентуално захтевају другачије услове за стављање производа у промет.

Став Суда правде изражен у пракси решавања спорова је недавно добио и званично утемељење путем секундарне легислативе ЕУ, доношењем Регулative 764/08 која прописује обавезу узајамног признања.

Са друге стране принцип пропорционалности у међународним трговинским односима се развијао не само у оквиру права ЕУ, већ и на ширем плану уређивања међународне трговине, али и међународних односа у ширем смислу. У контексту проблема којим се овај рад бави, принцип пропорционалности има улогу да спречи злоупотребу легитимног коришћења ограничавајућих мера на основу допуштених изузетака. Наиме, позивајући се на допуштене изузетке, држава чланица може и одступити од поштовања принципа узајамног признања, али притом не сме злоупотребљавати то своје право и ограничавати слободну трговину да би заштитила економске интересе. У том смислу се принцип пропорционалности може тумачити као инструмент који надомешта принцип узајамног признања путем кориговања случајева одступања од њега.

Uroš Zdravković, LL.B.

Post-graduate student,

Faculty of Law, University of Niš

Applying the Proportionality Principle through the Principle of Mutual Recognition on the Common European Market: The Internal Technical Legislation and the Free Movement of Goods

Summary

The subject matter of this paper is the interaction between the principle of mutual recognition and the principle of proportionality in the legal system of the common European market. The principle of mutual recognition envisages a mechanism for the operation of the common market which obliges a member state to allow the circulation of goods and placement of a legally manufactured product from another member state on the (internal) market even though the regulations of the export state (on the production and circulation of a specific product) may differ from the regulations of the import state. On the other hand, the principle of proportionality lays down the conditions under which a member state may diverge from the application of the principle of mutual recognition.

Article 34 of the Treaty on the Functioning of the European Union explicitly prohibits any quantitative limitations on imports between member states and all other restrictive measures having equivalent effect. On the other hand, Article 36 of this Treaty makes allowances for an exemption from this prohibition in case of meeting the strictly prescribed requirements, which are termed as “admissible exceptions”. This term implies public interests which are considered to be more important for the community than the interest regarding the free movement of goods. Yet, the principle of proportionality must be observed in applying these restrictive measures; it means that the restrictive measure which is being applied may not have an effect which is contrary to the desired objective, it may not exceed the intensity which is sufficient for achieving the desired goal, and it may not imply a disguised restriction on trade. Due to the insufficient harmonization of technical regulations, member states may establish trade barriers to the free movement of goods by means of applying technical regulations on the circulation of a product which is legally manufactured in another member state. The principle of mutual recognition provides for the free movement of goods and services without the need for the harmonization of the national technical legislations.

Key words: free movement of goods, proportionality principle, harmonization of regulations, Cassis de Dijon principle, principle of mutual recognition

