



Bruxelles, 05.03.2021
C(2021) 1457 final

OBAVIJEST KOMISIJE

Vodič za članke od 34. do 36. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

(Tekst značajan za EGP)

Uvod

U Dugoročnom akcijskom planu za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta (dalje u tekstu „Akcijski plan za provedbu jedinstvenog tržišta”)¹, donesenom u ožujku 2020., poseban je naglasak na jedinstvenom tržištu i primjeni njegovih pravila. Kako bi se poboljšala usklađenost i izbjegla segmentacija tržišta, u 1. mjeri Akcijskog plana za provedbu jedinstvenog tržišta predviđa se da će Komisija za nacionalna tijela i dionike pripremiti konkretnije alate sa smjernicama. Predviđa se i ažuriranje Smjernica o primjeni članaka od 34. do 36. UFEU-a.

Stoga je Komisija ažurirala ove Smjernice u tom kontekstu. Ovim se dokumentom nastoji olakšati primjena prava EU-a u području slobodnog kretanja robe i jačati provedba kako bi se bolje iskoristile prednosti koje jedinstveno tržište robe donosi poduzećima i potrošačima u EU-u. Namjera mu je pojasniti primjenu članaka od 34. do 36. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) u svjetlu najrelevantnije sudske prakse Suda Europske unije u tom području. Njime se također nastoji ojačati dosljedna primjena načela slobodnog kretanja robe na cijelom unutarnjem tržištu, čime će se pomoći u uklanjanju svih preostalih prepreka i spriječiti pojava novih.

Ovaj se vodič temelji na izdanju iz 2009.² te, kako bi se pružio cjelovit i ažuran pregled primjene članaka od 34. do 36. UFEU-a, uključuje najrelevantniju sudsku praksu Suda Europske unije iz proteklih jedanaest godina. Međutim, iako sadržava sažetak relevantne sudske prakse i dodatne komentare, ne može se smatrati iscrpnim. Ovaj vodič nije pravno obvezujući dokument.

Zakonodavstvo EU-a i odluke iz ovog vodiča možete pronaći na *EUR-Lex*³, a presude Suda dostupne su i na internetskim stranicama Suda Europske unije⁴.

¹ COM(2020) 94, 10.3.2020.

² Vodič o primjeni odredaba Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje robe, 2010.

³ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hr>.

⁴ <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=hr>. Napominjemo da se u vodiču brojevi članaka iz UFEU-a upotrebljavaju i za upućivanje na presude Suda izrečene u skladu s Ugovorom o EZ-u.

Sadržaj

1. ULOGA I VAŽNOST SLOBODNOG KRETANJA ROBE NA UNUTARNJEM TRŽIŠTU.....	5
2. ODREDBE UGOVORA	5
3. PODRUČJE PRIMJENE ČLANKA 34. UFEU-A.....	6
3.1. Opći uvjeti	6
3.1.1. Neusklađeno područje	6
3.1.2. Značenje „robe”	7
3.1.3. Adresati.....	8
3.1.4. Aktivne i pasivne mjere.....	9
3.2. Teritorijalno područje primjene.....	10
3.3. Prekogranična trgovina.....	11
3.4. Vrste ograničenja u okviru članka 34. UFEU-a.....	12
3.4.1. Količinska ograničenja	12
3.4.2. Mjere s istovrsnim učinkom	12
3.4.2.1. Ograničenja uporabe.....	14
3.4.2.2. Diskriminirajući načini prodaje.....	15
3.5. Načelo uzajamnog priznavanja.....	17
4. VRSTE MJERA	19
4.1. Nacionalne odredbe povezane s uvozom (uvozne dozvole, inspekcije i kontrole)	19
4.2. Obveze imenovanja predstavnika ili osiguravanja skladišnog prostora u državi članici uvoza.....	20
4.3. Nacionalne zabrane određenih proizvoda/tvari	21
4.4. Cjenovne mjere.....	22
4.5. Postupci ishoda prethodnog odobrenja.....	24
4.5.1. Homologacija tipa.....	25
4.5.2. Registracija automobila	26
4.6. Ograničenja oglašavanja.....	26
4.7. Tehnički propisi sa zahtjevima za predstavljanje robe (težina, sastav, predstavljanje, označivanje, oblik, veličina, pakiranje).....	28
4.8. Oznake izvornosti, oznake kvalitete, poticanje na kupnju nacionalnih proizvoda	29
4.9. Ograničenja prodaje na daljinu (internetska prodaja, poštanska narudžba itd.).....	30

4.10.	Sustav povrata pologa.....	31
4.11.	Povrat troškova i paralelni uvoz	32
4.12.	Obveza uporabe nacionalnog jezika	34
4.13.	Ograničenja uvoza robe za osobnu uporabu.....	35
5.	POLJOPRIVREDNI PROIZVODI.....	35
6.	IZVOZNA OGRANIČENJA (ČLANAK 35. UFEU-A).....	37
6.1.	Definicija „izvoza”	37
6.2.	Količinska ograničenja i mjere s istovrsnim učinkom.....	37
7.	OPRAVDANI RAZLOZI ZA TRGOVINSKA OGRANIČENJA.....	39
7.1.	Članak 36. UFEU-a	40
7.1.1.	Javni moral, poredak i sigurnost.....	41
7.1.2.	Zaštita zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka (načelo predostrožnosti)	42
7.1.3.	Zaštita nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti	43
7.1.4.	Zaštita industrijskog i trgovačkog vlasništva	44
7.2.	Obvezujući zahtjevi	47
7.2.1.	Zaštita okoliša.....	47
7.2.2.	Zaštita potrošača	49
7.2.3.	Drugi obvezujući zahtjevi.....	50
7.3.	Test proporcionalnosti	51
7.4.	Teret dokazivanja	53
8.	VEZA S DRUGIM SLOBODAMA I ČLANCIMA UGOVORA POVEZANIMA SA SLOBODNIM KRETANJEM ROBE.....	53
8.1.	Temeljne slobode.....	53
8.1.1.	Članak 45. UFEU-a – Sloboda kretanja radnika	53
8.1.2.	Članci 49. i 56. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana i pružanja usluga	54
8.1.3.	Članak 63. i sljedeći članci UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala i plaćanja	57
8.2.	Drugi relevantni članci Ugovora	58
8.2.1.	Članak 18. UFEU-a – Nediskriminacija na temelju državljanstva.....	58
8.2.2.	Članci 28. i 30. UFEU-a – Carinska unija.....	58
8.2.3.	Članak 37. UFEU-a – Državni monopoli	59
8.2.4.	Članak 107. UFEU-a – Državne potpore.....	61

8.2.5.	Članak 110. UFEU-a – Porezne odredbe.....	63
8.2.6.	Članak 351. UFEU-a	64
9.	PROVEDBA ČLANAKA 34. I 35. UFEU-A	65
9.1.	Izravni učinak – provedba na razini pojedinaca	65
9.2.	SOLVIT	65
9.3.	Postupak zbog povrede iz članka 258. i 260. UFEU-a	66
9.3.1.	Postupak zbog povrede.....	66
9.3.2.	Pritužbe.....	66
10.	POVEZANI AKTI SEKUNDARNOG ZAKONODAVSTVA	68
10.1.	Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva	68
10.2.	Uredba (EU) 2019/515 – „Uredba o uzajamnom priznavanju”	68
10.3.	Uredba (EZ) br. 2679/98 – „Uredba o jagodama”	69

1. ULOGA I VAŽNOST SLOBODNOG KRETANJA ROBE NA UNUTARNJEM TRŽIŠTU

Unutarnje tržište jedno je od najvećih postignuća EU-a. Ono je u središtu europskog projekta, potaknulo je gospodarski rast proteklih desetljeća i donijelo konkretne koristi europskim potrošačima i poduzećima. Jedinstveno tržište koje dobro funkcionira još je važnije tijekom zdravstvenih kriza kao što je pandemija bolesti COVID-19. Omogućuje slobodno kretanje proizvoda, osigurava da budu dostupni i da u cijelom EU-u stignu do onih kojima su najpotrebniji.

Cjelovitost jedinstvenog tržišta također je nužan alat za poticanje kolektivnog oporavka gospodarstava svih država članica. U tom pogledu, unutarnje tržište može omogućiti građanima EU-a veći izbor proizvoda, ali i gospodarskim subjektima iz EU-a osigurati veliko domaće tržište, poticati trgovinu i tržišno natjecanje te poboljšati učinkovitost.

Danas je na unutarnjem tržištu moguće bez poteškoća kupovati i prodavati proizvode u 27 država članica s ukupno više od 450 milijuna stanovnika, a potrošačima je dostupan širok raspon proizvoda. Istodobno, trgovina robom čini oko 75 % trgovine unutar EU-a, što znači da je slobodno kretanje robe korisno i za poduzeća. Jedinstveno europsko tržište poduzećima u EU-u omogućuje izgradnju snažne platforme u otvorenu, raznovrsnu i konkurentnu okruženju. Ta snaga potiče rast i otvaranje radnih mjesta u Europskoj uniji te europskim poduzećima osigurava sredstva za uspješno poslovanje na globalnom tržištu. Zato je pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta robe ključno za sadašnje i buduće blagostanje Europske unije u globaliziranom gospodarstvu⁵.

Iz pravne je perspektive načelo slobodnog kretanja robe bilo ključni element u stvaranju i razvoju unutarnjeg tržišta. U člancima od 34. do 36. UFEU-a područje primjene i sadržaj tog načela definirani su kao zabrana neopravdanih ograničenja trgovine unutar EU-a. Međutim, oni se primjenjuju samo u neusklađenim područjima.

Zakonodavstvo o usklađivanju sastoji se od uredbi i direktiva EU-a čiji je cilj stvaranje zajedničkih pravila koja se primjenjuju u svim državama članicama. Dok su uredbe izravno primjenjivi i obvezujući akti koji se moraju u cijelosti primjenjivati u cijelom EU-u, direktive su akti kojima se samo utvrđuje cilj koji sve države članice moraju postići. Usklađenim zakonodavstvom u brojnim je područjima utvrđeno značenje unutarnjeg tržišta, čime je konkretno postavljen okvir načela slobodnog kretanja robe za određene proizvode. Neovisno o tome, osnovna funkcija načela Ugovora kao temelja i sigurnosne mreže za unutarnje tržište ostaje nepromijenjena.

Danas slobodno kretanje robe uključuje brojne politike i skladno se uklapa u odgovorno unutarnje tržište koje jamči jednostavan pristup visokokvalitetnim proizvodima uz visoku razinu zaštite drugih javnih interesa.

2. ODREDBE UGOVORA

Glavne su odredbe Ugovora kojima se regulira slobodno kretanje robe:

⁵ Komunikacija Komisije: Jedinstveno tržište u svijetu koji se mijenja – Iznimna prednost koja zahtijeva obnovljeni politički angažman, COM(2018) 772 final.

- članak 34. UFEU-a, koji se odnosi na uvoz unutar EU-a i kojim se zabranjuju količinska ograničenja i sve mjere s istovrsnim učinkom među državama članicama te glasi: „Količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među državama članicama.”,
- članak 35. UFEU-a koji se odnosi na izvoz iz jedne države članice u drugu te se njime isto tako zabranjuju količinska ograničenja i sve mjere s istovrsnim učinkom i glasi: „Količinska ograničenja izvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među državama članicama.”,
- članak 36. UFEU-a u kojem se navode izuzeća od sloboda unutarnjeg tržišta iz članka 34. i 35. UFEU-a koja su opravdana određenim posebnim razlozima i koji glasi: „Odredbe članka 34. i 35. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Međutim, te zabrane ili ograničenja ne smiju biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama.”

Članak 37. UFEU-a u poglavlju o zabrani količinskih ograničenja među državama članicama sadržava i pravila o prilagođavanju državnih monopola komercijalne naravi. Njegova uloga i odnos s člancima od 34. do 36. UFEU-a ukratko su opisani u poglavlju 6. ovog vodiča, koje obuhvaća i druge članke Ugovora.

3. PODRUČJE PRIMJENE ČLANKA 34. UFEU-A

3.1. Opći uvjeti

3.1.1. Neusklađeno područje

Iako su člancima od 34. do 36. UFEU-a postavljeni temelji za načelo slobodnog kretanja robe, oni nisu jedino pravno mjerilo za procjenu usklađenosti nacionalnih mjera s pravilima unutarnjeg tržišta. Ti se članci Ugovora primjenjuju ako neki proizvod nije obuhvaćen zakonodavstvom EU-a o usklađivanju ili je samo djelomično obuhvaćen njime. Primjer toga su tehničke specifikacije ili uvjeti prodaje nekog proizvoda koji se moraju uskladiti na temelju direktiva ili uredaba koje donosi EU. Glavno je pravilo, stoga, da kad je u nekom području provedeno iscrpno usklađivanje na razini Europske unije, svaku nacionalnu mjeru u tom području valja ocjenjivati u svjetlu odredaba te mjere usklađivanja, a ne s obzirom na odredbe primarnog prava⁶. Međutim, u slučajevima nepravilnog prenošenja sekundarnog zakonodavstva čiji je cilj uklanjanje prepreka unutarnjem tržištu, privatne osobe koje su zbog toga pretrpjele štetu mogu se

⁶ Vidjeti, primjerice, predmet C- 573/12 *Ålands Vindkraft* [2014.] EU:C:2014:2037, točka 57. i predmet C-242/17 *L.E.G.O* [2018.] ECLI:EU:C:2018:804, točka 52.

osloniti na odredbe Ugovora o slobodnom kretanju robe u svrhu uspostavljanja odgovornosti svoje države članice za povredu prava Unije⁷.

Stoga, kad je mjerodavno sekundarno zakonodavstvo, sve s njime povezane nacionalne mjere moraju se ocjenjivati s obzirom na odredbe o usklađivanju⁸. To je posljedica činjenice da se zakonodavstvo o usklađivanju može shvatiti kao sredstvo kojim se podupire načelo slobodnog kretanja robe utvrđivanjem stvarnih prava i obveza koje treba poštovati u slučaju određenih proizvoda.

Primjer toga je predmet C-292/12 *Ragn-Sells* o određenoj ugovornoj dokumentaciji koju je sastavila jedna lokalna jedinica u okviru postupka dodjele koncesije za usluge skupljanja i prijevoza otpada nastalog na njezinu području. Sud je naglasio da, kako je cilj Uredbe br. 1013/2006 o pošiljkama otpada osigurati usklađen sustav postupaka kojima se može ograničiti kretanje otpada s ciljem osiguravanja zaštite okoliša, nije potrebno ispitivati je li nacionalna mjera u skladu s člancima od 34. do 36. UFEU- a⁹. Čak i nakon više desetljeća predanog rada zakonodavca EU-a na osiguravanju sustava usklađenih pravila, odredbe Ugovora o slobodnom kretanju robe nisu postale suvišne; njihovo je područje primjene još uvijek znatno. Nije neuobičajeno da određena područja uopće nisu usklađena ili podliježu samo djelomičnom usklađivanju. Ako nije moguće utvrditi usklađeno zakonodavstvo ili ono nije iscrpno, primjenjuju se članci od 34. do 36. UFEU-a. U tom pogledu članci Ugovora djeluju kao sigurnosna mreža koja omogućuje da se preispita usklađenost s pravom EU-a svake prepreke trgovini na unutarnjem tržištu.

3.1.2. Značenje „robe”

Člancima 34. i 35. UFEU-a obuhvaćene su sve vrste uvoza i izvoza robe i proizvoda. Člancima Ugovora može biti obuhvaćena bilo koja roba, pod uvjetom da ima gospodarsku vrijednost: „robom, u smislu Ugovora, treba smatrati proizvode čiju se vrijednost može izraziti u novcu i koji kao takvi mogu biti predmet poslovne transakcije”¹⁰.

Sud Europske unije svojom je sudskom praksom više puta pojasnio pravilno definiranje određenih proizvoda. Primjerice, umjetnička djela treba smatrati robom¹¹. Kovanice koje više nisu u optjecaju kao valuta isto su tako obuhvaćene definicijom robe, kao i novčanice ili čekovi na donositelja¹², dok donacije u naravi nisu¹³. Otpad isto tako treba smatrati robom, bez obzira na to može li se reciklirati ili ponovno upotrijebiti¹⁴.

⁷ Predmet C-445/06 *Danske Slagterier/Savezna Republika Njemačka* [2009.], ECLI:EU:C:2009:178, točka 26.

⁸ Predmet C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004.] ECLI:EU:C:2004:799, točka 53.

⁹ Predmet C-292/12 *Ragn-Sells* [2013.] ECLI:EU:C:2013:820, točke 49.–50.

¹⁰ Predmet C-7/68 *Komisija/Italija* [1968.] ECLI:EU:C:1968:51.

¹¹ Predmet C-7/68 *Komisija/Italija* [1968.] ECLI:EU:C:1968:51; predmet C-7/78 *R./Thompson, Johnson i Woodiwiss* [1978.] ECLI:EU:C:1978:209.

¹² Predmet C-358/93 *Bordessa* [1995.] ECLI:EU:C:1995:54.

¹³ Predmet C-318/07 *Persche* [2009.] ECLI:EU:C:2009:33, točka 29.

¹⁴ Predmet C-2/90 *Komisija/Belgija* [1982.] ECLI:EU:C:1992:310, točke 23.–28.

Električna energija¹⁵ i prirodni plin¹⁶ isto se smatraju robom, kao i ljudska krv, plazma i lijekovi dobiveni od njih¹⁷.

Važno je, međutim, utvrditi pravnu razliku između robe i usluga u skladu sa slobodama utvrđenima Ugovorom¹⁸. Primjerice, dok je riba svakako roba, ribolovna prava i dozvole za sportski ribolov nisu uvijek obuhvaćeni načelom slobodnog kretanja robe. Prije bi se mogli opisati kao „pružanje usluge” u smislu odredaba Ugovora povezanih sa slobodom pružanja usluga¹⁹. Ako neka državna mjera utječe i na slobodu pružanja usluga i na slobodno kretanje robe, Sud može ispitati mjeru s obzirom na obje slobode. Primjerice, Sud je predmet 591/17 *Austrija/Njemačka* o infrastrukturnoj pristojbi i oslobođenju od poreza na motorna vozila za vozila registrirana u Njemačkoj razmatrao u odnosu na članak 34. UFEU-a i na slobodu pružanja usluga u skladu s člankom 56. UFEU-a. Isto tako, predmet je razmatrao s obzirom na načelo nediskriminacije iz članka 18. UFEU-a i članak 92. UFEU-a, kojim se zabranjuje diskriminacija u području prometa²⁰.

3.1.3. Adresati

Člancima od 34. do 36. UFEU-a obuhvaćene su mjere koje donose države članice. Te su odredbe široko tumačene kako ne bi obvezivale samo nacionalna tijela, već i sva druga tijela neke države, uključujući lokalne i središnje vlasti²¹ te pravosudna i upravna tijela neke države članice²². To se očito odnosi na mjere koje donose sva tijela osnovana u skladu s javnim pravom kao „javna tijela”. Usto, članci od 34. do 36. UFEU-a mogu se primijeniti na mjere koje poduzimaju nedržavna tijela i druga tijela osnovana u skladu s privatnim pravom, pod uvjetom da izvršavaju određene suverene funkcije ili da se njihove aktivnosti mogu se pripisati državi. Naime, mjere koje poduzima profesionalno tijelo kojem su nacionalnim zakonodavstvom dodijeljene regulatorne i disciplinske ovlasti u vezi s njegovim područjem djelovanja mogu biti u području primjene članka 34. UFEU-a²³.

To se odnosi i na djelatnosti tijela osnovanih u skladu s privatnim pravom, ali koja su uspostavljena zakonom, a uglavnom ih financira država ili se financiraju iz obveznih doprinosa poduzeća u određenom sektoru i/ili u kojima članove imenuju ili nadziru javna tijela pa se stoga mogu pripisati državi²⁴. U predmetu *Fra.bo* Sud je presudio da se

¹⁵ Predmet C-393/92 *Commune d'Almelo i drugi/NV Energiebedrijf Ijsselmij* [1994.] ECLI:EU:C:1994:171.

¹⁶ Predmet C-159/94 *Komisija/Francuska* [1997.] ECLI:EU:C:1997:501.

¹⁷ Predmet C-421/09 *Humanplasma GmbH/Republika Austrija* [2010.] ECLI:EU:C:2010:760, točke 27.–30., potvrđeno u C-296/15 *Medisanus* [2017.] ECLI:EU:C:2017:431, točka 53.

¹⁸ Vidjeti odjeljak 7.1.2. za dodatne informacije o povezanosti članaka od 34. do 36. i članka 56. UFEU-a.

¹⁹ Predmet C-97/98 *Peter Jägerskiöld/Torolf Gustafsson* [1999.] ECLI:EU:C:1999:515.

²⁰ Predmet C-591/17 *Austrija/Njemačka* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točke 39.–40.

²¹ Predmet C-1/90 *Aragonesa de Publicidad/Departamento de Sanidad* [1991.] ECLI:EU:C:1991:327.

²² Predmet C-434/85 *Allen and Hanburys* [1988.] ECLI:EU:C:1988:109, točka 25. Predmet C-227/06, *Komisija/Belgija*, ECLI:EU:C:2008:160, točka 37.

²³ Vidjeti spojene predmete C-266/87 i C-267/87R./*Royal Pharmaceutical Society of Great Britain* [1989.] ECLI:EU:C:1989:205; predmet C-292/92 *Hünernmund* [1993.] ECLI:EU:C:1993:932.

²⁴ Vidjeti predmet C-249/81 *Komisija/Irska* (Buy Irish) [1982.] ECLI:EU:C:1982:402; predmet C-222/82 *Apple and Pear Development Council* [1983.] ECLI:EU:C:1983:370; predmet C-325/00 *Komisija/Njemačka* [2002.] ECLI:EU:C:2002:633; predmet C-227/06 *Komisija/Belgija* [2008.] ECLI:EU:C:2008:160.

članak 34. UFEU-a primjenjuje horizontalno na privatnopravno tijelo za ovjeravanje. Nacionalna tijela smatrala su da su proizvodi koje ovjeri to tijelo u skladu s nacionalnim pravom. Nadalje, s obzirom na tu ovlast stečenu *de facto* tijelo za ovjeravanje bilo je ovlašteno regulirati ulazak proizvoda, u ovom slučaju bakrenih fazonskih komada, na njemačko tržište²⁵. Sud je potvrdio da se javne izjave državnih dužnosnika, iako nemaju pravnu snagu, mogu pripisati državi članici i biti prepreka slobodnom kretanju robe. Konkretno, to bi bio slučaj ako adresati tih izjava mogu razumno pretpostaviti da se radi o stajalištima koje je dužnosnik zauzeo u okviru svoje funkcije²⁶.

Iako je izrazu „države članice” pripisano široko značenje, on se općenito ne odnosi na „isključivo” privatne mjere, tj. mjere koje poduzimaju privatne osobe ili poduzeća, jer se one ne mogu pripisati državi. Međutim, u predmetu 265/95 *Komisija/Francuska* Sud je činjenicu da Francuska nije uzela u obzir sve potrebne i proporcionalne mjere kako bi spriječila štetne radnje privatnih osoba, u tom slučaju francuskih poljoprivrednika koji su sabotirali uvezenu poljoprivrednu robu, smatrao nepoštovanjem članka 34. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 3. UFEU-a²⁷. Iako je do ograničenja došlo zbog djelovanja privatnih osoba, utvrđeno je da država članica nije poštovala pravo EU-a jer nije poduzela odgovarajuće mjere kako bi zaštitila slobodno kretanje robe.

Naposljetku, članak 34. UFEU-a primjenjuje se i na mjere koje donose institucije EU-a. Zakonodavcu EU-a mora, međutim, biti dopušteno široko diskrecijsko pravo u pogledu sudskog preispitivanja. Stoga se na zakonitost mjere koju donese institucija EU-a može sumnjati samo ako je mjera očito neprimjerena s obzirom na cilj koji nadležna institucija želi postići²⁸.

3.1.4. Aktivne i pasivne mjere

Članak 34. UFEU-a često je okarakteriziran kao pravo na obranu, a za njegovu primjenu na nacionalne mjere koje nepotrebno otežavaju prekograničnu trgovinu nužna je pretpostavka djelovanje države. Stoga se mjere u području primjene članka 34. UFEU-a sastoje prvenstveno od obvezujućih odredaba zakonodavstva država članica. Međutim, i neobvezujućim mjerama moguće je prekršiti članak 34. UFEU-a²⁹. Riječ je o upravnim praksama koje mogu činiti prepreku slobodnom kretanju robe, pod uvjetom da su do neke mjere dosljedne i općenite³⁰.

Primjeri upravnih praksi koje Sud Europske unije smatra mjerama s istovrsnim učinkom uključuju: sustavno odbijanje dodjele homologacije za poštanske strojeve za frankiranje,

²⁵ Predmet C-171/11 *Fra.bo SpA/Deutsche Vereinigung des Gas und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch Wissenschaftlicher Verein* [2012.] ECLI:EU:C:2012:453, točke 31.–32.

²⁶ Predmet C-470/03 *AGM-Cosmet SRI* [2007.] ECLI:EU:C:2007:213.

²⁷ Predmet C-265/95 *Komisija/Francuska* [1997.] ECLI:EU:C:1997:595.

²⁸ Spojeni predmeti C-154/04 i 155/04 *Alliance for Natural Health* [2005.] ECLI:EU:C:2004:848, točke 47. i 52.

²⁹ Predmet C-249/81 *Komisija/Irska (Buy Irish)* [1982.] ECLI:EU:C:1982:402; predmet C-227/06 *Komisija/Belgija* [2008.] ECLI:EU:C:2008:160.

³⁰ Predmet C-21/84 *Komisija/Francuska* [1985.] ECLI:EU:C:1985:184; predmet C-387/99 *Komisija/Njemačka* [2004.] ECLI:EU:C:2004:235, točka 42.; predmet C-88/07 *Komisija/Španjolska* [2009.] ECLI:EU:C:2009:123; predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.] ECLI:EU:C:2003:492, točka 40.

što je po svojoj prirodi bila protekcionistička i diskriminirajuća praksa³¹, sustavno razvrstavanje kao lijekova po funkciji i, u slučaju nepostojanja odobrenja za stavljanje u promet, povlačenje s tržišta proizvoda koji se temelje na ljekovitim travama koje se zakonito proizvode ili stavljaju na tržište kao dodaci prehrani ili dijetetski proizvodi u drugim državama članicama³², automatsko razvrstavanje vitaminskih preparata kao „lijekova” koji se zakonito proizvode ili stavljaju na tržište kao dodaci prehrani u drugim državama članicama ako sadržavaju triput više vitamina³³ i zahtijevanje da se obogaćena hrana koja se zakonito proizvodi ili stavlja na tržište u drugim državama članicama može staviti na tržište u Danskoj samo ako se pokaže da se obogaćivanjem hranjivim tvarima ispunjavaju neke potrebe stanovnika Danske³⁴.

S obzirom na obveze država članica na temelju članka 4. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kojim se od njih zahtijeva donošenje svih odgovarajućih mjera kako bi se osiguravalo ispunjenje obveza iz Ugovora i koristan učinak („*effet utile*”) prava EU-a, Sud je utvrdio da se člankom 34. UFEU-a zabranjuje ne samo povreda koja je rezultat djelovanja države članice, nego i povreda koja je rezultat nedjelovanja. Do toga može doći ako država članica ne donese mjere potrebne za uklanjanje prepreka slobodnom kretanju robe, a konkretna prepreka može proizaći čak iz djelovanja privatnih osoba. U predmetu C-265/95 zaključeno je da je Francuska odgovorna za aktivnosti svojih poljoprivrednika koji su htjeli ograničiti uvoz poljoprivrednih proizvoda iz susjednih država članica presretanjem kamiona koji prevoze te proizvode ili uništavanjem njihova tereta. Nedjelovanje nacionalnih tijela da to spriječe smatralo se povredom članka 34. UFEU-a jer su države članice obvezne osigurati slobodno kretanje proizvoda na svojem državnom području poduzimanjem potrebnih i odgovarajućih mjera u svrhu sprečavanja bilo kakvih ograničenja izazvanih djelovanjem privatnih osoba³⁵.

Osim toga, članak 34. UFEU-a može stvoriti obvezu postizanja rezultata. Do povrede te obveze dolazi ako država članica zbog nedjelovanja ili nedovoljnog djelovanja nije postigla ciljeve. Primjerice, u predmetu C-309/02 Sud je u prethodnoj odluci utvrdio da su njemačka pravila bila u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a jer nisu osigurala privatnim osobama učinkovito sudjelovanje u njemačkom sustavu obveznog povrata jednokratne ambalaže za piće³⁶.

3.2. Teritorijalno područje primjene

Obveza poštivanja odredaba članka od 34. do 36. UFEU-a odnosi se na sve države članice EU-a. Isto tako, u određenim se slučajevima odredbe Ugovora mogu primjenjivati i na europska područja za čije je vanjske odnose odgovorna neka država članica i na

³¹ Predmet C-21/84 *Komisija/Francuska* [1985.] ECLI:EU:C:1985:184, točke 11.–15.

³² Predmet C-88/07 *Komisija/Španjolska* [2009.] ECLI:EU:C:2009:123, točke 54.–66., 116.

³³ Predmet C-387/99 *Komisija/Njemačka* [2004.] ECLI:EU:C:2004:235, točka 83.

³⁴ Predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.], ECLI:EU:C:2003:492, točka 40.

³⁵ Predmet C-265/95 *Komisija/Francuska* [1997.] ECLI:EU:C:1997:595, točka 31.; vidjeti i predmet C-112/00 *Schmidberger* [2003.] ECLI:EU:C:2003:333, točka 60., osobito o mogućim opravdanjima (sloboda izražavanja i sloboda okupljanja).

³⁶ Predmet C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004.] ECLI:EU:C:2004:799, točka 80.

prekomorska područja pridružena nekoj državi članici ili na drugi način povezana s njom³⁷.

Podroban popis područja na koja se primjenjuje članak 34. UFEU-a nalazi se u Prilogu ovom vodiču.

Kad je riječ o državama EFTA-e koje su ugovorne stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru i Turskoj, trgovina robom između tih država i država članica EU-a uređena je odredbama posebnih sporazuma, a ne odredbama UFEU-a. Tako proizvodi iz članka 8. stavka 3. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru koji potječu iz Islanda, Lihtenštajna i Norveške imaju pravo slobodnog kretanja u EU-u temeljem članka 11. Sporazuma o EGP-u. Industrijski proizvodi podrijetlom iz Turske imaju pravo slobodnog kretanja u EU-u temeljem članka od 5. do 7. Odluke 1/95 Vijeća za pridruživanje EZ–Turska o provedbi završne faze carinske unije³⁸.

3.3. Prekogranična trgovina

Područje primjene članka 34. UFEU-a ograničeno je na prepreke u trgovini među državama članicama. Stoga je prekogranični element preduvjet za ocjenjivanje predmeta na temelju te odredbe. Isključivo nacionalne mjere, koje utječu samo na domaću robu, nalaze se izvan područja primjene članka od 34. do 36. UFEU-a. Da bi mjera ispunila zahtjev za prekogranični element, dovoljno je da može neizravno ili potencijalno ometati trgovinu unutar EU-a³⁹.

U teoriji, zahtjevom za prekogranični element u odredbama Ugovora države članice ne sprečavaju se da na domaće proizvode primjenjuju manje povoljne uvjete nego na uvezene proizvode („obrnuta diskriminacija”), iako nije vjerojatno da će se to dogoditi u praksi. Iako se članak 34. UFEU-a primjenjuje pri ponovnom uvozu domaćeg proizvoda, odnosno kad on napusti državu članicu te je uvezen natrag⁴⁰, ne primjenjuje se kad je jedina svrha ponovnog uvoza izbjegavanje domaćih propisa⁴¹.

Zahtjev za prekogranični element može biti ispunjen i ako je proizvod samo u provozu kroz predmetnu državu članicu. U tom se smislu u članku 36. UFEU-a jasno navodi da se odredbe članka 34. i 35. UFEU-a odnose i na ograničenja u pogledu „provoza robe”.

Načelo slobodnog kretanja robe odnosi se na proizvode koji potječu iz država članica i na proizvode iz trećih zemalja u slobodnom prometu u državama članicama. Prema članku 29. UFEU-a smatra se da su proizvodi iz treće zemlje u slobodnom prometu u nekoj državi članici ako su ispunjene sve uvozne formalnosti i ako su naplaćene sve propisane carine. U predmetu C-30/01 *Komisija/Ujedinjena Kraljevina* Sud je potvrdio da se, prema članku 29. stavku 2. UFEU-a, mjere poduzete zbog trgovine unutar Unije na isti način primjenjuju na proizvode koji potječu iz država članica i proizvode iz trećih zemalja⁴².

³⁷ Vidjeti članak 355. UFEU-a.

³⁸ SL L 35, 13.2.1996., str. 1.

³⁹ Predmet C-8/74 *Dassonville* [1974.] ECLI:EU:C:1974:82, točka 5.

⁴⁰ Predmet C-78/70 *Deutsche Grammophon/Metro* [1971.] ECLI:EU:C:1971:59.

⁴¹ Predmet C-229/83 *Leclerc/Au Ble Vert* [1985.] ECLI:EU:C:1985:1.

⁴² Predmet C-30/01 *Komisija/Ujedinjena Kraljevina* [2003.], ECLI:EU:C:2003:489, točke 49.–54.

U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalna mjera nije izvan područja primjene zabrane iz članaka 34. i 35. UFEU-a samo zato što je prepreka koju stvara mala i zato što se proizvode može stavljati na tržište na druge načine⁴³. Može biti riječ o zabranjenoj mjeri s istovrsnim učinkom čak i ako ima relativno malu gospodarsku važnost, primjenjuje se na vrlo ograničen geografski dio državnog područja⁴⁴ ili utječe samo na ograničenu količinu uvoza/izvoza ili na ograničen broj gospodarskih subjekata.

Međutim, državne mjere koje su previše neizvjesne i neizravne da bi ograničavale trgovinu između država članica mogu se razlikovati od navedenih mjera⁴⁵. Primjerice, u predmetu C-297/05 Sud je smatrao da administrativna formalnost u Nizozemskoj koja je uključivala identifikaciju vozila uvezenih u zemlju prije njihove registracije „vjerojatno neće imati nikakav odvrćajući učinak na uvoz vozila u Nizozemsku ni smanjiti privlačnost uvoza vozila”⁴⁶. Stoga ta mjera nije obuhvaćena područjem primjene članka 34. UFEU-a.

3.4. Vrste ograničenja u okviru članka 34. UFEU-a

3.4.1. Količinska ograničenja

Količinska ograničenja definirana su kao mjere koje znače potpuno ili djelomično ograničavanje uvoza ili provoza robe⁴⁷. Primjeri takvih mjera uključuju izravnu zabranu uvoza ili sustav kvota⁴⁸. Drugim riječima, količinska ograničenja primjenjuju se kad su dosegnute određene gornje granice uvoza ili izvoza. Međutim, člankom 34. UFEU-a obuhvaćene su samo necarinske kvote, dok su carinske kvote obuhvaćene člankom 30. UFEU-a, kojim se zabranjuju carine na uvoz i izvoz te naknade s istovrsnim učinkom.

Količinsko ograničenje može biti utemeljeno na zakonskim odredbama ili samo na upravnoj praksi. Tako će čak i prikriiven ili skriven sustav kvota biti obuhvaćen člankom 34. UFEU-a.

3.4.2. Mjere s istovrsnim učinkom

Izraz „mjere s istovrsnim učinkom” ima puno veće područje primjene od količinskog ograničenja. Iako je teško točno povući crtu između količinskih ograničenja i mjera s istovrsnim učinkom, to u praksi nema veliku važnost jer se pravila općenito na isti način primjenjuju na količinska ograničenja i na mjere s istovrsnim učinkom.

U predmetu *Dassonville* Sud je utvrdio tumačenje značenja i područja primjene mjera s istovrsnim učinkom⁴⁹:

⁴³ Predmet C-177/82 *Van de Haar* [1984.] ECLI:EU:C:1984:144; C-269/83 *Komisija/Francuska* [1985.] ECLI:EU:C:1985:115; C-103/84 *Komisija/Italija* [1986.] ECLI:EU:C:1986:229.

⁴⁴ Predmet C-67/97 *Ditlev Bluhme* [1998.] ECLI:EU:C:1998:584.

⁴⁵ Predmet C-379/92 *Peralta* [1994.] ECLI:EU:C:1994:296; predmet C-44/98 *BASF* [1999.] ECLI:EU:C:1999:440. Usp. predmet C-20/03 *Burmanjer* [2005.] ECLI:EU:C:2005:307.

⁴⁶ Predmet C-297/05 *Komisija/Nizozemska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:531, točka 63.

⁴⁷ Predmet C-2/73 *Riseria Luigi Geddo/Ente Nazionale Risi* [1973.] ECLI:EU:C:1973:89.

⁴⁸ Predmet C-13/68 *Salgoil SpA/Ministero del commercio con l'estero* [1968.] ECLI:EU:C:1968:54.

⁴⁹ Predmet C-8/74 *Dassonville* [1974.] ECLI:EU:C:1974:82. Za povijesni kontekst vidjeti i direktivu Komisije 70/50/EEZ od 22. prosinca 1969. koja se temelji na odredbama članka 33. stavka 7. o

„Svi trgovinski propisi država članica koji mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Zajednice smatraju se mjerama s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja.”

Ta je definicija, uz manje izmjene, potvrđena u kasnijoj sudskoj praksi Suda. Izraz „trgovinski propisi” danas se obično ne upotrebljava jer definicija iz presude u predmetu *Dassonville* zapravo nije ograničena na trgovinske propise, već obuhvaća i, primjerice, tehničke propise, pa i neobvezujuće akte.

Sud je u predmetu *Dassonville* naglasio da je najvažniji element za određivanje je li neka nacionalna mjera obuhvaćena člankom 34. UFEU-a njezin učinak (...*mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti...*)⁵⁰. Stoga diskriminirajući aspekt više nije odlučujući čimbenik za primjenu članka 34. UFEU-a na nacionalnu mjeru.

Važnom presudom Suda u predmetu *Cassis de Dijon*⁵¹ potvrđen je taj pristup. Prihvaćajući da razlike među nacionalnim propisima država članica mogu ometati trgovinu robom, Sud je potvrdio da člankom 34. UFEU-a mogu biti obuhvaćene i nacionalne mjere koje se primjenjuju jednako na domaće i uvezene proizvode. U tom slučaju države članice mogu odstupiti ne samo pozivanjem na članak 36. UFEU-a već i na obvezujuće zahtjeve, što je koncept koji je prvi put uveden u toj presudi.

Ukratko, članak 34. UFEU-a primjenjuje se na nacionalne mjere kojima se uvezena roba stavlja u nepovoljan položaj (takozvane nejednako primjenjive mjere) i na nacionalne mjere za koje se pravno čini da ih se primjenjuje jednako na domaću i uvezenu robu, ali u praksi čine veći teret za uvezenu robu (takozvane mjere koje se primjenjuju bez razlike)⁵². Taj teret proizlazi iz činjenice da uvezena roba mora ispuniti zahtjeve dvaju nizova propisa – propisa države članice proizvođače i propisa države članice uvoza.

Stoga mjere s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju sada uključuju i sve druge mjere koje mogu ometati pristup tržištu⁵³. U tom je smislu Sud u predmetu *Komisija/Španjolska* izjavio sljedeće⁵⁴: „Iz sudske je prakse jasno da je neka mjera, čak i ako joj svrha ili učinak nije nepovoljnije postupanje s proizvodima iz drugih država članica, obuhvaćena konceptom mjere istovrsne količinskom ograničenju u smislu članka 34. UFEU-a ako se njome ometa pristup tržištu neke države članice robi koja potječe iz drugih država članica.”

Pretpostavka u takozvanom testu pristupa tržištu jest da su uvjeti pristupa na neki način teži za uvezene proizvode. Sud često naglašava da treba procijeniti može li dotična mjera

ukidanju mjera koje imaju učinak istovrsan količinskim ograničenjima na uvoz, a koje nisu obuhvaćene ostalim odredbama usvojenima sukladno Ugovoru o osnivanju EEZ-a.

⁵⁰ Predmet C-8/74 *Dassonville* [1974.] ECLI:EU:C:1974:82, točka 5.

⁵¹ Predmet C-120/78 *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979.] ECLI:EU:C:1979:42.

⁵² Primjeri mjera s istovrsnim učinkom uključuju zahtjeve u pogledu sastava ili bilo koje druge zahtjeve za proizvod kojima se ograničavaju distribucijski kanali i daje prednost domaćoj robi.

⁵³ Vidjeti, među ostalim, predmet C-110/05 *Komisija/Italija* [2009.], ECLI:EU:C:2009:66, točka 37., predmet C-456/10 *ANETT* [2012.], ECLI:EU:C:2012:241 i predmet C-148/15 *Deutsche Parkinson Vereinigung*, [2016.], ECLI:EU:C:2016:776.

⁵⁴ Predmet C-428/12 *Komisija/Španjolska* [2014.], ECLI:EU:C:2014:218, točka 29.

imati znatan utjecaj na ponašanje potrošača tako što kupovanje uvezenog proizvoda čini manje privlačnim⁵⁵.

Dakle, definicija mjera s istovrsnim učinkom široka je i stalno se razvija. Primjerice, Sud je u predmetu *C-591/17 Austrija/Njemačka* smatrao da infrastrukturna pristojba i oslobođenje od poreza na motorna vozila za vozila registrirana u Njemačkoj mogu ograničiti pristup robe iz drugih država članica njemačkom tržištu i stoga se smatraju ograničavanjem slobodnog kretanja robe. Sud je naglasio da infrastrukturna pristojba, unatoč tomu što se ne ubire na prevezene proizvode kao takve, ipak može negativno utjecati na robu koja se isporučuje osobnim vozilima težine do 3,5 tona registriranim u državi članici različitoj od Njemačke⁵⁶.

Drugi primjer dinamičnosti pojma mjere istovrsnog učinka jest predmet *C-573/12 Ålands Vindkraft* o programu nacionalnih potpora zelenoj električnoj energiji. Certifikati u okviru programa dodjeljivali su se samo švedskim proizvođačima energije iz obnovljivih izvora, čak i ako je isporučena i korištena električna energija možda uključivala uvezenu električnu energiju. Sud je presudio da takve mjere mogu barem neizravno i potencijalno ograničiti uvoz (zelene) električne energije iz drugih država članica. Sud je istaknuo da činjenica da neka država članica nije usvojila mjere koje bi bile dovoljne za sprečavanje stvorenih prepreka slobodnom kretanju robe može ograničiti trgovinu unutar EU-a jednako kao neki pozitivni propis. Stoga je Sud presudio da je dotično zakonodavstvo mjera istovrsnog učinka kao količinsko ograničenje uvoza⁵⁷.

3.4.2.1. Ograničenja uporabe

U sudskoj praksi Suda nedavno je razrađena jedna kategorija ograničenja: ograničenja uporabe. Takva se ograničenja definira kao nacionalne propise koji dopuštaju prodaju proizvoda, ali istodobno u određenoj mjeri ograničavaju njegovu uporabu. Ograničenja uporabe mogu uključivati ograničenja koja se odnose na namjenu ili način određene uporabe ili na kontekst, vrijeme, opseg ili vrste uporabe. Te mjere u određenim okolnostima mogu biti mjere s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju.

U tom kontekstu mogu se navesti tri predmeta. Prvo, predmet *Komisija/Portugal*⁵⁸ odnosio se na portugalski zakon kojim se zabranjuje pričvršćivanje obojenih folija na stakla motornih vozila. Komisija je tvrdila da potencijalni kupci, trgovci ili pojedinci neće kupovati takve folije jer znaju da ih ne bi smjeli pričvrstiti na staklo motornog vozila⁵⁹. Izgleda da je Sud prihvatio taj argument i smatrao da „potencijalni kupci, trgovci ili pojedinci praktički nemaju interesa za kupnju takvih folija kad znaju da je njihovo pričvršćivanje na vjetrobansko staklo ili stakla uz putnička sjedala u motornim vozilima zabranjeno”⁶⁰. Stoga je zaključio da Portugal krši svoje obveze iz članka 34. UFEU-a.

⁵⁵ Predmet *C-110/05 Komisija/Italija* [2009.], ECLI:EU:C:2009:66, točka 56.

⁵⁶ Predmet *C-591/17 Austrija/Njemačka* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točke 125.–134.

⁵⁷ Predmet *C-573/12 Ålands Vindkraft* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2037, točke 67.–75., 82. i 119. Sud je, međutim, predmetnu mjeru smatrao opravdanom na temelju cilja poticanja uporabe obnovljivih izvora energije za proizvodnju električne energije.

⁵⁸ Predmet *C-265/06 Komisija/Portugal* [2008.] ECLI:EU:C:2008:210.

⁵⁹ Ibid, točka 15.

⁶⁰ Ibid, točka 33.

Drugo, u predmetu *Komisija/Italija*⁶¹ pitanje je bilo je li Italija, zadržavanjem propisa kojima je zabranjeno da motocikli vuku prikolice, propustila ispuniti svoje obveze iz članka 34. UFEU-a. Sud je zaključio da su, u slučaju prikolica koje su posebno konstruirane da ih vuku motocikli, mogućnosti za uporabu koja nije povezana s motociklima ograničene i da potrošači, kad znaju da ne smiju upotrebljavati motocikl s prikolicom posebno konstruiranom za njega, praktički nemaju interesa za kupnju takve prikolice⁶². Zato je ta zabrana bila povreda članka 34. UFEU-a.

Konačno, predmet *Mickelsson i Ross*⁶³ odnosio se na zahtjev za prethodnu odluku kojim se postavilo pitanje jesu li švedski propisi o uporabi osobnih plovila u suprotnosti s člancima 34. i 36. UFEU-a. Prema švedskim propisima uporaba osobnih plovila na putovima koji se ne smatraju općim plovnim putovima i na vodenim površinama na kojima to nisu dopustile regionalne vlasti nije bila dopuštena te je bila kažnjiva novčanom kaznom. Sud je zaključio da, ako ti nacionalni propisi sprečavaju korisnike osobnih plovila da ih upotrebljavaju za posebne i svojstvene svrhe za koje su namijenjena ili znatno ograničavaju njihovu uporabu, oni imaju učinak ometanja pristupa navedene robe domaćem tržištu. Budući da je stvarna mogućnost za uporabu osobnog plovila u Švedskoj tek marginalna, ti su nacionalni propisi mjere s učinkom istovrsnim količinskim ograničenjima⁶⁴. Međutim, sud je smatrao da nacionalni propisi mogu biti opravdani na temelju zaštite okoliša ako se poštuju određeni dodatni zahtjevi⁶⁵. U predmetu *Sandström* Sud je nadalje odredio uvjete pod kojima se može dopustiti zabrana uporabe osobnog plovila na vodama koje nisu određene kao plovnim putovi⁶⁶.

Kao što je navedeno, test pristupa tržištu također se primjenjuje na procjenu ograničenja uporabe. Sud ne procjenjuje samo tržišne učinke mjere, već i učinke koje mjera može imati na ponašanje potrošača. Ukratko, može se reći da mjere kojima se nameće potpuna zabrana uporabe određenog proizvoda, kojima se sprečava njegova uporaba za određene i svojstvene svrhe za koje je namijenjen ili kojima se značajno ograničava njegova uporaba, mogu ući u područje primjene članka 34. UFEU-a.

3.4.2.2. Diskriminirajući načini prodaje

Gotovo dvadeset godina nakon odluke u predmetu *Dassonville* Sud je smatrao potrebnim revidirati svoju sudsku praksu u pogledu područja primjene „mjera s istovrsnim učinkom” u skladu s člankom 34. UFEU-a. Stoga je Sud utvrdio koncept načina prodaje u ključnoj presudi *Keck i Mithouard*, koja se odnosila na francusko zakonodavstvo kojim je zabranjena preprodaja uz gubitak⁶⁷. Sud je naveo da „primjena nacionalnih odredaba koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje na proizvode iz drugih država članica ne ograničava izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, trgovinu između država članica u smislu presude *Dassonville*,

⁶¹ Predmet C-110/05 *Komisija/Italija* [2009.] ECLI:EU:C:2009:66.

⁶² Predmet C-110/05 *Komisija/Italija* [2009.] ECLI:EU:C:2009:66, točka 57.

⁶³ Predmet C-142/05 *Mickelsson i Roos* [2009.] ECLI:EU:C:2009:336.

⁶⁴ Predmet C-142/05 *Mickelsson i Roos* [2009.] ECLI:EU:C:2009:336, točka 28.

⁶⁵ Predmet C-142/05 *Mickelsson i Roos* [2009.] ECLI:EU:C:2009:336, točke 39.–40. U tom smislu vidjeti i predmet C-433/05 *Sandström* [2010.] ECLI:EU:C:2010:184.

⁶⁶ Predmet C-433/05 *Sandström* [2010.] ECLI:EU:C:2010:184, točka 40. Taj je slučaj i primjer pristupa proporcionalnosti orijentiranog na postupak koji se temelji na procjeni Suda u predmetu *Mickelsson*.

⁶⁷ Spojeni predmeti C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993.] ECLI:EU:C:1993:905.

1. pod pretpostavkom da se te odredbe primjenjuju na sve relevantne trgovce koji obavljaju djelatnost na nacionalnom području;
2. i pod pretpostavkom da na isti način pravno i činjenično utječu na stavljanje u promet domaćih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica⁶⁸.

Propise kojima se utvrđuju zahtjevi koje roba treba ispuniti i dalje se razmatra u skladu s predmetom *Cassis de Dijon* i zato se smatra da se kao takvi nalaze u području primjene članka 34. UFEU-a. Suprotno tomu, načini prodaje ulaze u područje primjene članka 34. UFEU-a samo ako stranka koja se poziva na povredu može dokazati da oni, pravno ili činjenično, uvode diskriminaciju na osnovi podrijetla proizvoda.

U predmetu C-591/17 *Republika Austrija* Sud je načine prodaje opisao kao nacionalne propise koji se odnose na „načine na koje se proizvodi mogu prodavati”⁶⁹. U skladu s tim, načini prodaje uključuju mjere koje se odnose na uvjete i načine stavljanja na tržište (vidjeti odjeljak 4.6.)⁷⁰, vrijeme prodaje robe⁷¹, mjesto prodaje robe ili ograničenja u pogledu toga tko može prodavati robu⁷² te, u nekim slučajevima, mjere koje se odnose na određivanje cijena proizvoda (vidjeti odjeljak 4.4.)⁷³. Relativno je lakše razumjeti koje se vrste mjera odnose na značajke proizvoda nego koje vrste mjera podrazumijevaju načine prodaje. Mjere koje se odnose na značajke proizvoda mogu se, primjerice, odnositi na oblik, veličinu, težinu, sastav, predstavljanje ili pakiranje (vidjeti odjeljak 4.7.).

Možemo navesti sljedeći primjer: Sud je u predmetu *Alfa Vita*⁷⁴ utvrdio da je nacionalno zakonodavstvo prema kojem se na prodaju zamrznutih pekarskih polugotovih (eng. *bake-off*) proizvoda primjenjuju isti zahtjevi koji vrijede za cijeli postupak proizvodnje i stavljanja na tržište tradicionalnog kruha i tradicionalnih pekarskih proizvoda u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a te se ne može smatrati načinom prodaje. Sud je do tog zaključka došao na temelju činjenice da se zahtijevanjem od prodavatelja takvih proizvoda da se pridržavaju zahtjeva koji vrijede za tradicionalne pekarnice ne uzimaju u obzir specifična priroda tih proizvoda i povezani dodatni troškovi, što otežava stavljanje tih proizvoda na tržište⁷⁵.

Iz predmeta *Sapod Audic/Eco-Emballages* proizlazi da se određene postupke ili obveze koji se ne odnose na proizvod ili njegovu ambalažu može smatrati načinima prodaje⁷⁶. Nacionalnom mjerom o kojoj je bila riječ propisano je da svaki proizvođač ili uvoznik mora doprinijeti odlaganju vlastitog ambalažnog otpada ili organizirati njegovo odlaganje. Sud je istaknuo da se tom mjerom uvodi samo „opća obveza označivanja

⁶⁸ Spojeni predmeti C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard* [1993.] ECLI:EU:C:1993:905, točka 16.

⁶⁹ Predmet C-591/17, *Republika Austrija* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točka 129.

⁷⁰ Vidjeti predmet C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995.] ECLI:EU:C:1995:26, točka 22. i predmet C-6/98 *ARD* [1999.] ECLI:EU:C:1999:532, točka 46.

⁷¹ Vidjeti, primjerice, predmete C-401/92 i C-402/92 *Tankstation 't Heukske i Boermans* [1994.] ECLI:EU:C:1994:220, točka 14. i spojene predmete C-69/93 i C-258/93 *Punto Casa* [1994.] ECLI:EU:C:1994:226.

⁷² Vidjeti predmet C-391/92 *Komisija/Grčka* [1995.] ECLI:EU:C:1995:199, točka 15.

⁷³ Vidjeti predmet C-63/94 *Belgapom* [1995.] ECLI:EU:C:1995:270 i predmet C-221/15 *Etablissements Fr. Colruyt NV* [2016.] ECLI:EU:C:2016:704, točka 37.

⁷⁴ Spojeni predmeti C-158/04 i C-159/04 *Alfa Vita* [2006.] ECLI:EU:C:2006:562.

⁷⁵ Ibid, točke 18.–19.

⁷⁶ Predmet C-159/00 *Sapod Audic i Eco-Emballages* [2002.] ECLI:EU:C:2002:343.

ambalaže za odlaganje koju prikuplja odobreno poduzeće⁷⁷. Stoga Sud navodi da se „obveza uvedena tom odredbom kao takva ne odnosi na proizvod ili njegovu ambalažu i zato sama po sebi nije pravilo kojim se utvrđuju zahtjevi koje roba treba ispuniti, poput zahtjeva u pogledu označivanja ili pakiranja⁷⁸. Zbog toga se može smatrati načinom prodaje.

Ukratko, načini prodaje mjere su povezane sa stavljanjem robe na tržište, a ne sa značajkama robe⁷⁹ te nisu obuhvaćeni područjem primjene članka 34. UFEU-a ako ispunjavaju dva kumulativna uvjeta utvrđena u prethodno objašnjenoj presudi *Keck*.

3.5. Načelo uzajamnog priznavanja

Tehničke prepreke slobodnom kretanju robe mogu nastati kad nacionalna tijela na robu koja dolazi iz drugih država članica u kojima je zakonito stavljena na tržište primjenjuju nacionalne propise. Roba „zakonito stavljena na tržište u drugoj državi članici” znači roba koja je u skladu s odgovarajućim propisima koji se primjenjuju u toj državi članici ili se na nju ne primjenjuju takvi propisi u toj državi članici ili roba te vrste i koja je stavljena na raspolaganje krajnjim korisnicima u toj državi članici. Ako se u nacionalnim propisima ne primijeni sekundarno zakonodavstvo EU-a, oni su tehničke prepreke na koje se primjenjuju članci 34. i 36. UFEU-a, čak i ako se ti propisi primjenjuju jednako na sve proizvode.

Načelo uzajamnog priznavanja uspostavljeno je u sudskom praksom Suda. U presudi u predmetu *Cassis de Dijon*⁸⁰ Sud je utvrdio da, ako nisu usklađeni, nacionalni propisi kojima se utvrđuju zahtjevi (primjerice oni koji se odnose na oznaku, oblik, veličinu, težinu, sastav, predstavljanje, označivanje, ambalažu) koje moraju ispunjavati proizvodi iz drugih država članica u kojima se oni zakonito proizvode i stavljaju na tržište čine prepreke slobodnom kretanju robe i čine mjere s istovrsnim učinkom koje su zabranjene člankom 34. UFEU-a.

Prema načelu uzajamnog priznavanja, ako poduzeće zakonito prodaje proizvod u jednoj državi članici u skladu s primjenjivim nacionalnim tehničkim propisima te države članice, trebalo bi ga moći prodavati u drugim državama članicama bez potrebe za prilagodbom nacionalnim propisima države članice uvoza.

Stoga, u načelu, države članice odredišta ne mogu zabraniti ili ograničiti stavljanje na tržište proizvoda na koje se ne primjenjuje usklađivanje na razini EU-a, a koji su zakonito stavljeni na tržište u drugoj državi članici, čak i ako se tehnički propisi i propisi

⁷⁷ Ibid, točka 71. Ako bi se mjeru tumačilo kao da se njome uvodi obveza primjene oznake ili etikete, tada bi mjera bila tehnički propis u smislu Direktive 98/34. U tom se slučaju pojedinac može pozvati na neobavješćivanje o toj nacionalnoj odredbi. Tada je na nacionalnom sudu da odbije primjenu te odredbe.

⁷⁸ Predmet C-159/00 *Sapod Audic i Eco-Emballages* [2002.] ECLI:EU:C:2002:343, točka 72.

⁷⁹ Vidjeti predmet C-71/02 *Karner* [2004.] ECLI:EU:C:2004:181 (zabrana obavijesti da roba potječe od poduzeća u stečaju); predmet C-441/04 *A-Punkt* [2006.] ECLI:EU:C:2006:141 (prodaja od vrata do vrata) i slično obrazloženje u predmetu C-20/03 *Burmanjer* [2005.] ECLI:EU:C:2005:307.

⁸⁰ Predmet C-120/78 *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979.] ECLI:EU:C:1979:42. Iako to načelo isprva nije bilo izričito spomenuto u sudskoj praksi Suda, sada se u potpunosti priznaje (vidjeti primjerice predmet C-110/05 *Komisija/Italija* [2009.] ECLI:EU:C:2009:66, točka 34. i predmet C- 385/10 *Elenca* [2012.] ECLI:EU:C:2012:634, točka 23.).

o kvaliteti u skladu s kojima su proizvedeni razlikuju od onih koji se primjenjuju na domaće proizvode. To je tako i ako ne postoje tehnički propisi koji se primjenjuju na taj proizvod u državi članici podrijetla.

No to načelo nije apsolutno; ograničenje se može opravdati ciljem od javnog interesa.

Stoga se ne bi trebalo smatrati da uzajamno priznavanje podrazumijeva niže zdravstvene, okolišne ili sigurnosne standarde ili ograničava sposobnost nacionalnih tijela za nadzor tržišta, već se njime uspostavlja pažljiva ravnoteža između slobodnog kretanja robe i ciljeva od javnog interesa. Države članice moraju se pridržavati tog načela samo ako je na odgovarajući način zaštićen legitiman javni interes obuhvaćen njihovim primjenjivim nacionalnim tehničkim pravilima.

Iznimke od slobodnog kretanja robe treba strogo tumačiti⁸¹. Prepreke su opravdane samo ako su potrebne nacionalne mjere kako bi se ispunili obvezujući zahtjevi ili bilo koji interes naveden u članku 36. UFEU-a i ako su proporcionalne legitimnom cilju koji se želi postići. To je dobro sažeto u nedavnoj presudi Suda koja se odnosi na odbijanje priznavanja određenih žigova:

„Tako zapreke slobodnom kretanju robe koje, zbog neusklađenosti nacionalnih zakonodavstava, proizlaze iz primjene u jednoj državi članici pravila glede uvjeta koje mora ispunjavati roba podrijetlom iz drugih država članica, gdje je proizvedena i prodaje se u skladu sa zakonom, za tu robu, čak i ako se ta pravila bez razlike primjenjuju na sve proizvode, predstavljaju mjere istovrsnog učinka zabranjene člankom 34. UFEU- a, osim ako tu primjenu može opravdati cilj općeg interesa koji ima prednost pred zahtjevima slobodnog kretanja robe.”⁸²

Sud je u istom predmetu napomenuo i da se načelo uzajamnog priznavanja ne može primijeniti na trgovinu unutar Unije robom iz trećih zemalja koja se nalazi u slobodnom prometu u jednoj državi članici, ako ona nije prije izvoza u neku drugu državu članicu zakonito stavljena na tržište u nekoj od država članica⁸³.

Stoga su, ukratko, moguće iznimke od načela uzajamnog priznavanja koje se primjenjuje u neusklađenom području:

- (1) opće je pravilo da proizvodi koji su zakonito stavljeni na tržište u drugoj državi članici imaju pravo slobodnog kretanja;
- (2) opće pravilo ne vrijedi ako država članica odredišta može dokazati nužnost uvođenja vlastitih tehničkih propisa za predmetne proizvode na temelju razloga iz članka 36. UFEU-a ili obvezujućih zahtjeva utemeljenih na sudskoj praksi Suda i u skladu s načelom proporcionalnosti.

⁸¹ Predmet C-111/89 *Staat der Nederlanden/P. Bakker Hillegom BV* [2016.], ECLI:EU:C:1990:177, točka 8.

⁸² Predmet C-525/14 *Komisija/Češka Republika* [2016.], ECLI:EU:C:2016:714, točka 35.

⁸³ Predmet C-525/14 *Komisija/Češka Republika* [2016.], ECLI:EU:C:2016:714, točka 39.

Nova Uredba (EU) 2019/515 o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici⁸⁴ primjenjuje se od 19. travnja 2020. Njome se zamjenjuje Uredba (EZ) br. 764/2008 o utvrđivanju postupaka koji se odnose na primjenu određenih nacionalnih tehničkih propisa na proizvode koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici i o stavljanju izvan snage Odluke br. 3052/95/EZ⁸⁵.

4. VRSTE MJERA

Mjere s istovrsnim učinkom iz članka 34. UFEU-a poprimaju različite oblike. Ponekad je riječ o vrlo očitim mjerama koje se posebno odnose na uvoz ili omogućuju povlašten tretman domaće robe, a ponekad je riječ o neočekivanim nuspojavama općih političkih odluka. U prethodnim su se desetljećima u sudskoj praksi i praktičnoj primjeni članaka od 34. do 36. UFEU-a u postupcima zbog povrede pojavljivali određeni tipovi mjera. Neki od njih opisani su u nastavku.

4.1. Nacionalne odredbe povezane s uvozom (uvozne dozvole, inspekcije i kontrole)

Nacionalne mjere koje se odnose izravno na uvoz proizvoda iz drugih država članica mogu otežavati uvoz i zato ih se redovito smatra mjerama s učinkom istovrsnim količinskim ograničenjima koje su suprotne članku 34. UFEU-a. Obveza ishođenja uvozne dozvole prije uvoza robe jasan je primjer toga. Budući da formalni postupci te vrste mogu izazvati kašnjenja, takva obveza može činiti povredu članka 34. UFEU-a čak i ako se dozvole izdaju automatski, a predmetna država članica ne namjerava zadržati pravo na neizdavanje dozvole⁸⁶.

Inspekcije i kontrole, poput veterinarskih, sanitarnih, fitosanitarnih i drugih kontrola, uključujući carinske kontrole uvoza (i izvoza), smatraju se mjerama s istovrsnim učinkom u smislu članka 34. odnosno članka 35.⁸⁷ Takve inspekcije mogu zbog kašnjenja izazvanog samim inspekcijama i dodatnih troškova prijevoza za trgovca otežati ili poskupiti uvoz ili izvoz.

Osnivanjem unutarnjeg tržišta 1. siječnja 1993. višekratne su granične kontrole pri prijevozu robe postale stvar prošlosti. Od tada države članice ne smiju provoditi kontrole na svojim granicama osim ako su one dio općeg sustava kontrole koji se u jednakoj mjeri odvija unutar državnog područja i/ili ako se izvode kao nasumične kontrole. Međutim, ako takve kontrole, bez obzira na to gdje se provode, čine sustavnu inspekciju uvezenih

⁸⁴ 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.–18.

⁸⁵ SL L 218, 13.8.2008., str. 21. Za pojedinosti vidjeti točku 8.3. ovog vodiča.

⁸⁶ Spojeni predmeti C-51-54/71 *International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit* [1971.] ECLI:EU:C:1971:128; predmet C-54/05 *Komisija/Finska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:168, točka 31.

⁸⁷ Predmet C-4/75 *Rewe Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer* [1975.] ECLI:EU:C:1975:98.

proizvoda, ipak ih se smatra mjerama s istovrsnim učinkom⁸⁸. One mogu biti opravdane samo iznimno, ako su ispunjeni strogi uvjeti⁸⁹.

4.2. Obveze imenovanja predstavnika ili osiguravanja skladišnog prostora u državi članici uvoza

Sud je utvrdio da je obveza uvoznika da mora imati mjesto poslovanja u državi članici odredišta izravno u suprotnosti s člancima o slobodnom kretanju robe na unutarnjem tržištu. Sud je zaključio da nametanje poduzećima s poslovnim nastanom u drugim državama članicama troškova uspostavljanja predstavništva u državi članici uvoza može ulazak na tržište te države članice učiniti otežanim, ako ne i nemogućim za određena poduzeća, a osobito za mala i srednja poduzeća⁹⁰. Obveza imenovanja predstavnika ili zastupnika ili uspostave sekundarnog poslovnog nastana, predstavništva ili skladišnih prostora u državi članici uvoza isto je tako općenito u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a.

Neke su države članice pokušale te zahtjeve opravdati navodeći da su nužni za pravilnu provedbu nacionalnih odredbi od javnog interesa, uključujući u nekim slučajevima kaznenu odgovornost. Sud je odbacio takvo obrazloženje. Sud je zaključio da, iako svaka država članica ima pravo na svojem državnom području poduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osigurala zaštita javnih politika, takve su mjere opravdane samo ako su ispunjeni određeni uvjeti. Mora se ustanoviti da su te mjere nužne u svrhu postizanja legitimnih razloga od općeg interesa i da se to ne može postići mjerama koje manje ograničavaju slobodno kretanje robe⁹¹. Stoga je Sud naveo da „[i]ako kaznene sankcije mogu imati odvratajući učinak na ponašanje koje se sankcionira, taj učinak nije ni zajamčen niti ojačan ... samo zbog prisutnosti osobe koja može zakonski predstavljati proizvođača na državnom području”⁹². Zato zahtjev za uspostavljanje predstavništva na državnom području nije, s obzirom na ciljeve od javnog interesa, dovoljna dodatna zaštitna mjera koja bi opravdala iznimku od zabrane iz članka 34. UFEU-a.

Nacionalnim zahtjevima kojima se uređuje skladištenje uvezene robe isto se tako može prekršiti članak 34. UFEU-a ako te nacionalne mjere imaju diskriminirajući učinak na uvezenu robu u usporedbi s domaćim proizvodima. To bi uključivalo sve propise koji zabranjuju, ograničavaju ili zahtijevaju skladištenje samo za uvezenu robu. Sud je zaključio da je nacionalna mjera kojom se zahtijeva da uvezena pića na osnovi vina moraju biti uskladištena najmanje šest mjeseci kako bi ispunila određene zahtjeve o kvaliteti mjera s istovrsnim učinkom kakav imaju količinska ograničenja⁹³.

Slične prepreke u trgovini robom mogu proizaći iz bilo kojeg nacionalnog propisa kojim se potpuno ili djelomično ograničava uporaba skladišnih prostora samo za domaće proizvode ili kojima se za skladištenje uvezenih proizvoda utvrđuju uvjeti koji su različiti i teže ih je zadovoljiti od onih koji se odnose na domaće proizvode. Posljedično,

⁸⁸ Predmet C-272/95 *Dt. Milchkontor II* [1997.] ECLI:EU:C:1997:191.

⁸⁹ Predmet C-28/09 *Komisija/Austrija* [2011.] ECLI:EU:C:2011:854, točka 119.

⁹⁰ Predmet C-155/82 *Komisija/Belgija* [1983.] ECLI:EU:C:1983:53, točka 7.

⁹¹ *Ibid*, točka 12. Vidjeti i predmet C-12/02 *Grilli* [2003.] ECLI:EU:C:2003:538, točke 48. i 49.; C-193/94 *Skanavi and Chryssanthakopoulos* [1996.] ECLI:EU:C:1996:70, točke 36.–38.

⁹² Predmet C-155/82 *Komisija/Belgija* [1983.] ECLI:EU:C:1983:53, točka 15.

⁹³ Predmet C-13/78 *Eggers/Freie Hansestadt Bremen* [1978.] ECLI:EU:C:1978:182.

nacionalna mjera kojom se potiče skladištenje domaćih proizvoda može stvoriti prepreke slobodnom kretanju robe iz članka 34. UFEU-a.

4.3. Nacionalne zabrane određenih proizvoda/tvari

Zabrana stavljanja na tržište određenog proizvoda ili tvari najrestriktivnija je mjera koju država članica može donijeti iz perspektive slobodnog kretanja robe. Većina se nacionalnih zabrana odnosi na prehrambene proizvode, poput vitamina i drugih dodataka prehrani⁹⁴, i kemijske tvari⁹⁵.

Države članice kao opravdane razloge za te stroge mjere najčešće navode zaštitu zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka iz članka 36. UFEU-a i obvezujuće zahtjeve koji proizlaze iz sudske prakse Suda, poput zaštite okoliša. Pritom se često radi o kombinaciji više razloga. Država članica koja nameće nacionalnu zabranu proizvoda/tvari mora dokazati da je mjera nužna i, prema potrebi, da stavljanjem na tržište predmetnih proizvoda nastaje ozbiljan rizik za, primjerice, javno zdravlje te da su ti propisi u skladu s načelom proporcionalnosti⁹⁶. To uključuje pružanje svih odgovarajućih dokaza, poput tehničkih, znanstvenih i statističkih podataka te podataka o nutritivnim vrijednostima⁹⁷. U predmetu *Humanplasma* cilj ograničenja bio je zajamčiti kvalitetu i sigurnost krvi i krvnih sastojaka, a time i javnog zdravlja, no Sud je smatrao da ta mjera nadilazi ono što je nužno⁹⁸.

Osim toga, država članica mora dokazati da navedeni cilj ne može biti postignut nikakvim drugim sredstvima koja imaju manje ograničavajući učinak na trgovinu unutar EU-a⁹⁹. Na primjer, u slučaju francuske zabrane dodavanja kofeina u pića iznad određene granične vrijednosti Sud je zaključio da „odgovarajuće označivanje i informiranje potrošača o naravi, sastojcima i svojstvima obogaćenih proizvoda može omogućiti potrošačima koji riskiraju prekomjernu konzumaciju neke hranjive tvari dodane tim proizvodima da sami odluče hoće li ih upotrebljavati”¹⁰⁰. Zbog toga je Sud odlučio da zabrana dodavanja kofeina iznad određene granične vrijednosti nije bila najmanje restriktivna dostupna mjera i stoga nije bila potrebna za postizanje cilja zaštite potrošača.

U predmetu *Danish vitamins*¹⁰¹ riječ je bila o danskoj upravnoj praksi zabrane obogaćivanja prehrambenih proizvoda vitaminima i mineralima ako se ne može dokazati da takvo obogaćivanje ispunjava neku potrebu danskog stanovništva. Sud se u početku složio da Danska treba sama odlučivati o vlastitoj planiranoj razini zaštite zdravlja i života ljudi, imajući u vidu primjenjivost načela proporcionalnosti. Međutim, Sud je napomenuo da danska nadležna tijela moraju „u svakom pojedinačnom slučaju dokazati,

⁹⁴ Predmet 174/82 *Officier van Justitie/Sandoz* [1983.] ECLI:EU:C:1983:213; C-24/00 *Komisija/Francuska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:70; C-420/01 *Komisija/Italija* [2003.] ECLI:EU:C:2003:363; C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.] ECLI:EU:C:2003:492; C-41/02 *Komisija/Nizozemska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:762; C-319/05 *Komisija/Njemačka* [2007.] ECLI:EU:C:2007:678.

⁹⁵ Predmet C-473/98 *Kemikalieinspektionen/Toolex Alpha AB* [2000.] ECLI:EU:C:2000:379.

⁹⁶ Predmet C-421/09 *Humanplasma GmbH/Republika Austrija* [2010.] ECLI:EU:C:2010:760, točka 45.

⁹⁷ Predmet C-270/02 *Komisija/Italija* [2004.] ECLI:EU:C:2004:78.

⁹⁸ Predmet C-421/09 *Humanplasma GmbH/Republika Austrija* [2010.] ECLI:EU:C:2010:760, točka 45.

⁹⁹ Predmet C-104/75 *De Peijper* [1976.] ECLI:EU:C:1976:67.

¹⁰⁰ Predmet C-24/00 *Komisija/Francuska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:70, točka 75.

¹⁰¹ Predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.] ECLI:EU:C:2003:492.

s obzirom na nacionalne prehrambene navike i rezultate međunarodnih znanstvenih istraživanja, da su njihovi propisi nužni za pružanje djelotvorne zaštite interesa iz te odredbe te da stavljanje na tržište predmetnih proizvoda predstavlja stvaran rizik za javno zdravlje¹⁰². Sud je na kraju zaključio da mjera nije opravdana na temelju „stvarnog rizika za javno zdravlje”, što bi zahtijevalo da se u svakom pojedinačnom slučaju posebno prouče učinci koje bi dodavanje minerala i vitamina prehrambenim proizvodima moglo uzrokovati¹⁰³.

Općenito, Sud prema mjerama takve vrste ima restriktivan pristup. Međutim, pokazalo se da Sud teže odbija takve zabrane u područjima gdje nisu na znanstvenim temeljima pouzdano potvrđeni učinci određenog proizvoda ili tvari na, primjerice, javno zdravlje ili okoliš¹⁰⁴. U tim slučajevima važnu ulogu u sveobuhvatnoj procjeni predmeta Suda ima i tzv. načelo predostrožnosti¹⁰⁵.

Isto se tako u slučajevima koji se odnose na zaštitu javnog zdravlja može dogoditi da države članice umjesto izravne zabrane proizvoda ili tvari odobrenih u drugoj državi članici jednostavno zahtijevaju prethodno odobrenje za dodavanje te tvari. U tim slučajevima države članice samo ispunjavaju svoje obveze u skladu s pravom EU-a, ako su ti postupci dostupni i mogu biti završeni u razumnom roku te ako se zabranu nekog proizvoda može osporiti pred nacionalnim sudom. Taj postupak mora biti izričito predviđen u opće primjenjivoj mjeri koja je obvezujuća za nacionalna nadležna tijela države članice. Značajke tog „pojednostavnjenog postupka” Sud je utvrdio u predmetu C-344/90¹⁰⁶.

4.4. Cjenovne mjere

Iako Ugovor ne sadržava posebne odredbe o nacionalnim propisima o kontroli cijena, Sud je u svojoj sudskoj praksi više puta primijenio članak 34. UFEU-a na nacionalne propise o kontroli cijena.

Takvi propisi obuhvaćaju više mjera: određivanje najniže i najviše cijene, zamrzavanje cijena, određivanje najniže i najviše profitne marže i održavanje preprodajnih cijena.

Najniže cijene: najniže cijene utvrđene u određenom iznosu koje, iako se bez razlike primjenjuju na domaće i uvezene proizvode, mogu ograničiti uvoz jer sprječavaju da se niža proizvodna cijena uvezenih proizvoda odražava u maloprodajnoj cijeni. Time se uvoznicima onemogućuje iskorištavanje njihove konkurentske prednosti te je ona, s obzirom na to da potrošač ne može iskoristiti prednosti te cijene, mjera s istovrsnim učinkom u smislu članka 34. UFEU-a¹⁰⁷. Minimalne cijene mogu, međutim, biti regulirane na razini EU-a, primjerice u slučaju nacionalnog zakonodavstva o utvrđivanju najniže cijene duhana, koje treba sagledati u svjetlu Direktive Vijeća 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan.

¹⁰² Predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.], ECLI:EU:C:2003:492, točka 46.

¹⁰³ Ibid, točka 56.

¹⁰⁴ Predmet C-473/98 *Kemikalieinspektionen/Toolex Alpha AB* [2000.] ECLI:EU:C:2000:379; predmet C-24/00 *Komisija/Francuska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:70.

¹⁰⁵ Vidjeti u nastavku, točka 7.1.2.

¹⁰⁶ Predmet C-344/90 *Komisija/Francuska* [1992.] ECLI:EU:C:1992:328.

¹⁰⁷ Predmet C-231/83 *Cullet* [1985.] ECLI:EU:C:1985:29; predmet C-82/77 *Van Tiggele* [1978.] ECLI:EU:C:1978:10.

U predmetu C-221/15 *Colruyt* o cijeni duhanskih proizvoda u Belgiji Sud je presudio da se nacionalni propisi kojima se trgovcima na malo zabranjuje prodaja duhanskih proizvoda po jediničnoj cijeni nižoj od cijene koju je proizvođač ili uvoznik naznačio na proizvodu, ako je tu cijenu proizvođač ili uvoznik slobodno utvrdio, nisu protivni članku 34. UFEU-a¹⁰⁸. Sud je u ovom predmetu utvrdio da je određivanje najniže cijene duhanskih proizvoda određeni način prodaje koji se primjenjuje na sve relevantne gospodarske subjekte koji obavljaju djelatnost na nacionalnom području i koji ne ograničava pristup duhanskih proizvoda iz druge države članice belgijskom tržištu više nego što je to slučaj s domaćim duhanskim proizvodima.

U predmetu *Scotch Whisky Association* Sud je razmatrao je li škotska vlada povrijedila članak 34. UFEU-a nametanjem najniže cijene po jedinici alkohola. Cilj je tih mjera bilo uklanjanje vrlo jeftinog alkohola s tržišta, a opravdanje za njih bilo je javno zdravlje. Sud je utvrdio da činjenica da nacionalno zakonodavstvo „sprječava da se niža cijena koštanja uvezenih proizvoda odrazi na prodajnu cijenu za potrošača” znači da je riječ o mjeri s istovrsnim učinkom¹⁰⁹.

Najviše cijene: Prije presude u predmetu *Keck* Sud je utvrdio da, iako najviša cijena koja se bez razlike primjenjuje na domaće i uvezene proizvode sama po sebi nije mjera s istovrsnim učinkom kakav ima količinsko ograničenje, može imati takav učinak ako je utvrđena na razini koja prodaju uvezenog proizvoda čini nemogućom ili težom u odnosu na prodaju domaćeg proizvoda. Njome se može poništiti konkurentna prednost uvezene robe i/ili se njome, ako je najviša cijena preniska, možda ne uzimaju u obzir troškovi prijevoza koje snosi uvoznik¹¹⁰.

Zamrzavanje cijena: isto tako, prije presude u predmetu *Keck* (vidjeti odjeljak 3.4.2.2.) Sud je u svojoj sudskoj praksi rano utvrdio da zamrzavanja cijena koja se primjenjuju jednako na nacionalne i uvezene proizvode sama po sebi nisu mjera s istovrsnim učinkom kakav ima količinsko ograničenje. Međutim, u stvarnosti mogu stvoriti takav učinak ako su cijene na takvoj razini da stavljanje na tržište uvezenog proizvoda postaje nemoguće ili teže od stavljanja na tržište domaćih proizvoda¹¹¹. To će biti slučaj ako uvoznici mogu stavljati na tržište uvezene proizvode samo uz gubitak.

Najniže i najviše profitne marže: riječ je o maržama utvrđenima u određenom iznosu umjesto kao postotak nabavne cijene. Prema sudskoj praksi Suda EU-a prije predmeta *Keck* one ne bi nužno bile mjera s istovrsnim učinkom u smislu članka 34. UFEU-a. To se odnosi i na utvrđenu maloprodajnu maržu, koja je dio maloprodajne cijene koju slobodno određuje proizvođač, pod uvjetom da je ona primjerena naknada za trgovca na malo. Suprotno tomu, najviša profitna marža utvrđena u jedinstvenom iznosu i

¹⁰⁸ Predmet C-221/15 *Colruyt* [2016.] ECLI:EU:C:2016:704, točka 41.

¹⁰⁹ Predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association i dr./Lord Advocate i Advocate General for Scotland* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 50.

¹¹⁰ Predmet C-65/75 *Tasca* [1976.] ECLI:EU:C:1976:30; predmet C-88-90/75 *SADAM* [1976.] ECLI:EU:C:1976:32; predmet C-181/82 *Roussel* [1983.] ECLI:EU:C:1983:352; predmet C-13/77 *GB-INNO/ATAB* [1977.] ECLI:EU:C:1977:185.

¹¹¹ Predmet C-16-20/79 *Danis* [1979.] ECLI:EU:C:1979:248.

primjenjiva jednako na domaće i uvezene proizvode koja ne uzima u obzir troškove uvoza obuhvaćena je člankom 34. UFEU-a¹¹².

Od presude Suda u predmetu *Keck* čini se da je Sud često smatrao da nacionalni propisi o kontroli cijena pripadaju konceptu „načina prodaje”¹¹³. U tom smislu možda nisu obuhvaćeni područjem primjene članka 34. UFEU-a ako su ispunjeni određeni uvjeti. Činjenica da „kontrola cijena” može biti jedan od „načina prodaje” potvrđena je u predmetu *Belgapom*, u kojem je utvrđeno da se belgijsko zakonodavstvo kojim se zabranjuje prodaja uz gubitak i prodaja s vrlo niskom profitnom maržom nalazi izvan područja primjene članka 34. UFEU-a¹¹⁴.

No u novijem predmetu *LIBRO* Sud je pravilo o utvrđivanju cijena kojim se uvoznici knjiga na njemačkom jeziku zabranjuje da utvrđena cijena bude niža od maloprodajne cijene koju je utvrdio/preporučio izdavač isprva klasificirao kao određeni način prodaje definiran u predmetu *Keck*. Međutim, zatim je presudio da je to pravilo zapravo bilo mjera s istovrsnim učinkom jer je njime uveden drugi propis kojim se proizvode iz drugih država članica tretira manje povoljno¹¹⁵.

U predmetu *Deutsche Parkinson Vereinigung* Sud je prilikom ispitivanja sustava obveznih cijena za prodaju lijekova koji se izdaju na recept za humanu uporabu u ljekarnama primijenio metodu pristupa tržištu, a da se u presudi nije izravno pozvao na predmet *Keck*. Nakon što je usporedio utjecaj sustava obveznih cijena na ljekarne sa sjedištem u Njemačkoj i drugim državama članicama, u konačnici je utvrdio je riječ o mjeri s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza¹¹⁶. Utvrđeno je da dopisne ljekarne imaju ograničenu sposobnost tržišnog natjecanja s tradicionalnim ljekarnama u pogledu usluga te su se stoga prvenstveno natjecale na temelju cijena pa je na njih jače utjecao sustav obveznih cijena. U svojoj se ocjeni sud pozvao na predmet *DocMorris*, koji se odnosio na njemačke zakonske propise kojima se zabranjuje prodaja lijekova izvan ljekarni, a time i na internetu, u čijem se obrazloženju primjenjuje predmet *Keck*¹¹⁷.

Kao što je navedeno, u predmetu *Scotch Whisky Association* Sud je zaključio da je određivanje minimalne cijene mjera s istovrsnim učinkom na temelju testa pristupa tržištu, a da se nije izričito pozvao na predmet *Keck*. Obrazložio je da „propis o kojem je riječ... sprječava da se niža cijena koštanja uvezenih proizvoda odrazi na prodajnu cijenu za potrošača [pa *sam po sebi*] može sprečavati pristup”¹¹⁸.

4.5. Postupci ishodenja prethodnog odobrenja

Nacionalni sustavi koji stavljanje robe na tržište uvjetuju prethodnim odobrenjem ograničavaju pristup tržištu države članice uvoza i zato se smatra da stvaraju mjeru s

¹¹² Predmet C-116/84 *Roelstrate* [1985.] ECLI:EU:C:1985:237; predmet C-188/86 *Lefevre* [1987.] ECLI:EU:C:1987:327.

¹¹³ Za više informacija o načinima prodaje vidjeti odjeljak 3.4.2.2.

¹¹⁴ Predmet C-63/94 *Belgapom/ITM and Vocarex* [1995.] ECLI:EU:C:1995:270.

¹¹⁵ Predmet C-531/07 *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO* [2009.] ECLI:EU:C:2009:276.

¹¹⁶ Predmet C-148/15 *Deutsche Parkinson Vereinigung* [2016.] ECLI:EU:C:2016:394, točke 23.–27.

¹¹⁷ Predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664, točka 6.

¹¹⁸ Predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 32. (naknadno istaknuto)

istovrsnim učinkom kakav ima količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU-a¹¹⁹. Sud je utvrdio određen broj uvjeta na temelju kojih takvo prethodno odobrenje može biti opravdano¹²⁰:

- mora biti utemeljeno na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima koji su unaprijed poznati predmetnim poduzećima na način kojim se ograničava diskrecijsko pravo nacionalnih nadležnih tijela, tako da ne može biti proizvoljno upotrebljavano,
- takvim se postupkom u osnovi ne bi trebale udvostručivati kontrole koje su već provedene u okviru drugih postupaka, bilo u istoj ili u drugoj državi članici,
- postupak prethodnog odobrenja nužan je samo ako se smatra da je naknadna kontrola provedena prekasno da bi bila stvarno djelotvorna i postigla postavljeni cilj,
- postupak ne smije biti takav da zbog svojeg trajanja i nastalih nerazmjernih troškova odvraća predmetne gospodarske subjekte od provedbe njihova poslovnog plana,
- postupak ne smije zahtijevati tehničke analize koje su već provedene u drugoj državi članici i čiji su rezultati dostupni¹²¹.

4.5.1. Homologacija tipa

Zahtjevima za homologaciju tipa unaprijed su utvrđeni regulatorni, tehnički i sigurnosni uvjeti koje proizvod mora ispuniti. U skladu s tim, homologacija tipa nije ograničena na određenu industriju jer takvi zahtjevi postoje za različite proizvode poput pomorske opreme, mobilnih telefona, osobnih vozila i medicinske opreme.

Općenito se homologacija tipa zahtijeva prije nego što proizvod može biti stavljen na tržište. Sukladnost sa zahtjevima za homologaciju tipa često se označuje na proizvodu. Na primjer, oznakom CE potvrđuje se sukladnost s takvim zahtjevima na temelju izjave proizvođača ili potvrde koju izdaje treća strana.

Dok zajednički europski zahtjevi za homologaciju tipa obično olakšavaju stavljanje proizvoda na unutarnje tržište, nacionalna homologacija tipa u neusklađenim područjima može stvarati prepreke u trgovini robom. Osim toga, različiti nacionalni standardi za proizvode proizvođačima otežavaju prodaju istog proizvoda u različitim državama članicama i mogu uzrokovati veće troškove usklađivanja. Zato obveze kojima se zahtijeva nacionalna homologacija tipa prije stavljanja proizvoda na tržište treba smatrati mjerama s istovrsnim učinkom¹²².

Država članica može iz zdravstvenih ili sigurnosnih razloga imati pravo zahtijevati da proizvod koji je već homologiran u drugoj državi članici prođe novi postupak ispitivanja

¹¹⁹ Vidjeti na primjer predmet C-254/05 *Komisija/Belgija* [2007.] ECLI:EU:C:2007:319. Predmet C-432/03 *Komisija/Portugal* [2005.] ECLI:EU:C:2005:669, točka 41.; predmet C-249/07 *Komisija/Nizozemska* [2008.] ECLI:EU:C:2008:683, točka 26.

¹²⁰ Predmet C-390/99 *Canal Satélite Digital* [2002.] ECLI:EU:C:2002:34; predmet C-333/08 *Komisija/Francuska* [2010.] ECLI:EU:C:2010:44; predmet C-423/13 *Vilniaus Energija* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2186.

¹²¹ Predmet C-423/13 *Vilniaus Energija* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2186, točka 55.

¹²² Predmet C-21/84 *Komisija/Francuska* [1985.] ECLI:EU:C:1985:184.

i homologacije. Međutim, u tom slučaju država članica uvoza mora u obzir uzeti ispitivanja ili kontrole provedene u državi članici ili državama članicama izvoza koje pružaju jednaka jamstva ili zaštitu¹²³.

U predmetu *Komisija/Portugal*¹²⁴ poduzeću je odbijeno izdavanje potrebne dozvole nadzornog tijela za ugradnju uvezenih polietilenskih cijevi na temelju činjenice da te cijevi nije homologiralo nacionalno homologacijsko tijelo. Potvrde poduzeća koje nisu priznate izdao je talijanski institut za homologacijska ispitivanja. Sud je smatrao da su nadležna tijela, u ovom slučaju portugalska, dužna uzeti u obzir potvrde koje su izdala certifikacijska tijela druge države članice, osobito ako je država članica ovlastila ta tijela za tu svrhu. Ako portugalska nadležna tijela nisu imala dovoljno informacija za provjeru predmetnih potvrda, te su informacije mogla dobiti od nadležnih tijela države članice izvoza. Od nacionalnog tijela kojem je podnesen zahtjev za homologaciju ili priznavanje proizvoda zahtijeva se proaktivan pristup.

4.5.2. Registracija automobila

Općenito, prema zakonodavstvu EU-a, postupak registracije motornog vozila sastoji se od tri koraka. Prvi je korak homologacija tehničkih značajki vozila, u većini slučajeva putem EZ homologacije. Međutim, na neke tipove motornih vozila još se primjenjuje obvezna nacionalna homologacija. Drugi je korak tehnički pregled rabljenih vozila čiji je cilj provjeriti je li motorno vozilo u dobrom stanju u vrijeme registracije. Treći je korak registracija motornog vozila kojom se odobrava stavljanje vozila promet, identificira se dotično motorno vozilo i izdaje se registarski broj.

Sud je razmatrao i situaciju u kojoj je odbijena registracija vozila kojemu se uređaj za upravljanje, uključujući i volan, nalazi na desnoj strani. U predmetima C-61/12 i C-639/11 zaključio je da je takav zakonski propis mjera s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju uvoza jer ima učinak ometanja pristupa tržištu vozila koja su zakonito izrađena i registrirana u drugoj državi članici, a imaju uređaj za upravljanje na desnoj strani. Sud je naveo da taj zahtjev nije nužan za postizanje cilja cestovne sigurnosti¹²⁵.

4.6. Ograničenja oglašavanja

Uloga oglašavanja ključna je za ulazak na tržište, posebice za proizvode koji su zakonito stavljeni na tržište u drugoj državi članici. Važnu ulogu oglašavanja u omogućivanju proizvodu iz jedne države članice da uđe na novo tržište druge države članice priznali su nezavisni odvjetnici¹²⁶ i Sud¹²⁷. Cilj i učinak oglašavanja je, među ostalim, potrošače uvjeriti da promijene marku proizvoda koji kupuju ili kupe neki novi proizvod.

Sud je više puta prije presude u predmetu *Keck* (vidjeti odjeljak 3.4.2.2) utvrdio da nacionalne mjere kojima se nameću ograničenja oglašavanja pripadaju području primjene

¹²³ Predmet C-455/01 *Komisija/Italija* [2003.] ECLI:EU:C:2003:551.

¹²⁴ Predmet C-432/03 *Komisija/Portugal* [2005.] ECLI:EU:C:2005:514.

¹²⁵ Predmet C-61/12 *Komisija/Litva* [2014.] ECLI:EU:C:2014:172, točke 57. i 69. Vidjeti i predmet C-639/11 *Komisija/Poljska* [2014.] ECLI:EU:C:2014:173.

¹²⁶ Vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika Jacobsa u predmetu C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995.] ECLI:EU:C:1995:26 i nezavisnog odvjetnika Geelhoeda u predmetu C-239/02 *Douwe Egberts* [2004.] ECLI:EU:C:2004:445.

¹²⁷ Vidjeti, primjerice, spojene predmete C-34/95 i C-36/95 *De Agostini* [1997.] ECLI:EU:C:1997:344.

članka 34. UFEU-a. Jedan je takav primjer bio predmet *Oosthoek* o zabrani nuđenja ili davanja besplatnih poklona za potrebe unapređenja prodaje. Sud je smatrao da „propisi kojima su ograničeni ili zabranjeni određeni oblici oglašavanja i određena sredstva unapređivanja prodaje mogu, iako ne utječu izravno na uvoz, biti takvi da ograničavaju opseg uvoza jer utječu na mogućnosti stavljanja uvezenih proizvoda na tržište”¹²⁸. Međutim, nakon presude u predmetu *Keck* čini se da je Sud u nekim aspektima primijenio drukčiji pristup (u pogledu ograničenja oglašavanja kao načina prodaje). Bez obzira na to, mjere koje se odnose na oglašavanje i koje naizgled pripadaju kategoriji načina prodaje tretira se kao propise koji se odnose na proizvode ako se čini da utječu na uvjete koje roba mora ispunjavati¹²⁹.

Stoga se čini da je trenutačno uobičajeniji pristup Suda da ograničenja oglašavanja i promidžbe treba smatrati načinima prodaje te da se, ako nisu diskriminirajuća, ona nalaze izvan područja primjene članka 34. UFEU-a¹³⁰. Međutim, ako je predmetna mjera diskriminirajuća, ona je obuhvaćena člankom 34. UFEU-a. Nacionalna ograničenja oglašavanja koja otežavaju prodaju robe iz drugih zemalja članica u odnosu na prodaju domaće robe stoga se mogu smatrati mjerom s učinkom istovrsnim količinskom ograničenju. Sud, na primjer, smatra da „apsolutna zabrana oglašavanja značajki proizvoda”¹³¹ može više ometati pristup tržištu proizvodima iz drugih država članica nego domaćim proizvodima s kojima su potrošači bolje upoznati¹³².

Kako je prethodno navedeno, čini se da Sud povezuje područje primjene ograničenja s diskriminacijom. Drugim riječima, ako je ograničenje potpuno, pretpostavlja se da može imati veći utjecaj na uvezene proizvode¹³³, a ako je djelomično, da može jednako utjecati na domaće i uvezene proizvode¹³⁴. Međutim, potrebno je naglasiti da je Sud u

¹²⁸ Predmet C-286/81 *Oosthoek* [1982.] ECLI:EU:C:1982:438, točka 15. Vidjeti i predmete prije *Kecka*: Predmet C-362/88 *GB-INNO* [1990.] ECLI:EU:C:1990:102 i predmet C-1/90 *Aragonesa* [1991.] ECLI:EU:C:1991:327.

¹²⁹ Predmet C-470/93 *Mars* [1995.] ECLI:EU:C:1995:224, točka 13. (mjera zahtijeva dodatne troškove pakiranja i oglašavanja). Vidjeti i predmet C-368/95 *Familiapress* [1997.] ECLI:EU:C:1997:325, točka 11.

¹³⁰ Vidjeti predmet C-292/92 *Hünermund* [1993.] ECLI:EU:C:1993:932 (zabrana oglašavanja „parafarmaceutskih” proizvoda izvan ljekarni) i predmet C-412/93 *Leclerc-Siplec* [1995.] ECLI:EU:C:1995:26 (ograničenje televizijskog oglašavanja); usp. spojene predmete C-34/95 i C-36/95 *De Agostini* [1997.] ECLI:EU:C:1997:344; predmet C-405/98 *Gourmet* [2001.] ECLI:EU:C:2001:135.

¹³¹ Predmet C-239/02 *Douwe Egberts* [2004.] ECLI:EU:C:2004:445, točka 53.

¹³² O diskriminaciji između domaćih gospodarskih subjekata i gospodarskih subjekata iz drugih država članica vidjeti predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664, točka 74. i predmet C-254/98 *Heimdienst* [2000.] ECLI:EU:C:2000:12, točka 26. Vidjeti i predmete C-87/85 i C-88/85 *Legia i Gyselinx* [1986.] ECLI:EU:C:1986:215, točka 15. i predmet C-189/95 *Franzén* [1997.] ECLI:EU:C:1997:504, točka 71.

¹³³ U tom smislu vidjeti i predmet C-405/98 *Gourmet* [2001.] ECLI:EU:C:2001:135; predmete C-34/95 i C-36/95 *De Agostini* [1997.] ECLI:EU:C:1997:344 i predmet C-239/02 *Douwe Egberts* [2004.] ECLI:EU:C:2004:445 (o zabrani upućivanja na „mršavljenje” i „zdravstvene preporuke, potvrde, deklaracije ili izjave o učinkovitosti proizvoda”).

¹³⁴ U tom kontekstu vidjeti predmet C-292/92 *Hünermund* [1993.] ECLI:EU:C:1993:932 i predmet C-71/02 *Karner* [2004.] ECLI:EU:C:2004:181 (kojim se zabranjuje obavještavanje da roba dolazi od poduzeća u stečaju).

predmetima *Dior*¹³⁵ i *Gourmet*¹³⁶ naveo da neke *zabrane oglašavanja* ne moraju nužno znatnije utjecati na uvoz nego na domaće proizvode.

Sud je naglasio i da ograničenja oglašavanja na internetu ne utječu na prodaju domaće robe, u ovom slučaju domaćih lijekova, na isti način na koji utječu na prodaju lijekova koji potječu iz drugih država članica (predmet C-322/01 *Deutscher Apothekerverband*). Stoga se ograničenja oglašavanja na internetu mogu smatrati preprekom na koju se primjenjuje članak 34. UFEU-a.

4.7. Tehnički propisi sa zahtjevima za predstavljanje robe (težina, sastav, predstavljanje, označivanje, oblik, veličina, pakiranje)

Zahtjevi koje moraju ispuniti uvezeni proizvodi u odnosu na oblik, veličinu, težinu, sastav, predstavljanje, označivanje ili pakiranje mogu prisiliti proizvođače i uvoznike da predmetne proizvode prilagode propisima koji su na snazi u državi članici u kojoj se proizvodi prodaju, na primjer promjenom označivanja uvezenih proizvoda¹³⁷. U svojoj presudi u predmetu C-27/80 *Fietje*¹³⁸ Sud je zaključio da se slučaj u kojem država članica proširi odredbu kojom se zabranjuje prodaja nekih alkoholnih pića pod opisom različitim od onog propisanog nacionalnim zakonom na pića uvezena iz drugih država članica, čime postaje potrebno izmijeniti oznaku pod kojom se uvezeno piće zakonito stavlja na tržište u državi članici izvoznici, treba smatrati mjerom s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje, što je zabranjeno člankom 34. UFEU-a.

S obzirom na to da su zahtjevi u pogledu predstavljanja robe izravno povezani sa samim proizvodom, ne smatraju se načinima prodaje. Oni se smatraju mjerama s istovrsnim učinkom u smislu članka 34. UFEU-a¹³⁹.

Na primjer, za sljedeće je mjere utvrđeno da su suprotne članku 34. UFEU-a:

- strogi zahtjev da se na neusklađene građevne proizvode stavlja oznaka CE¹⁴⁰,
- zahtjev da se margarin prodaje u ambalaži u obliku kocke kako bi se razlikovao od maslaca¹⁴¹,
- zabrana prodaje proizvoda od plemenitih metala u državi članici bez potrebnih (službenih nacionalnih) žigova¹⁴²,

¹³⁵ Predmet C-337/95 *Dior* [1997.] ECLI:EU:C:1997:517.

¹³⁶ Predmet C-405/98 *Gourmet* [2001.] ECLI:EU:C:2001:135.

¹³⁷ Vidjeti predmet C-33/97 *Colim* [1999.] ECLI:EU:C:1999:274, točka 37. i predmet C-416/00 *Morellato* [2003.] ECLI:EU:C:2003:475, točke 29. i 30. Predmet C-217/99 *Komisija/Belgija* [2000.], ECLI:EU:C:2000:638, točka 17.

¹³⁸ Predmet C-27/80 *Fietje* ECLI:EU:C:1980:293, točka 15.

¹³⁹ Predmet C-385/10 *Elenca Srl/Ministero dell'Interno* [2012.] ECLI:EU:C:2012:634.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Predmet C-261/81 *Rau /De Smedt* [1982.] ECLI:EU:C:1982:382.

¹⁴² Predmet C-30/99 *Komisija/Irska* [2001.] ECLI:EU:C:2001:346; predmet C-525/14 *Komisija/Češka Republika* [2016.], ECLI:EU:C:2016:714; vidjeti i predmet C-481/12 *Juvelta/VĮ Lietuvos prabavimo rūmai* [2014.] ECLI:EU:C:2014:11.

- zabrana stavljanja na tržište videokazeta i DVD-ova koji se prodaju poštanskom narudžbom i internetom, a nemaju oznaku o dobnoj granici koja odgovara odluci o klasifikaciji višeg regionalnog nadležnog tijela ili nacionalnog tijela za samoregulaciju¹⁴³.

4.8. Oznake izvornosti, oznake kvalitete, poticanje na kupnju nacionalnih proizvoda

Nacionalni propisi kojima se zahtijeva navođenje podrijetla proizvoda na njemu ili njegovim oznakama su mjere s istovrsnim učinkom u suprotnosti s člankom 34. UFEU-a.

Sud je presudio da nacionalni propisi o obveznom navođenju podrijetla mogu potaknuti potrošače na kupnju nacionalnih proizvoda, na štetu istovjetnih proizvoda podrijetlom iz drugih država članica¹⁴⁴. Prema Sudu, takvi propisi otežavaju stavljanje u promet u državi članici sličnih proizvoda proizvedenih u drugim državama članicama i usporavaju gospodarsku međupovezanost u Europskoj uniji te ometaju prodaju robe proizvedene kao rezultat podjele rada između država članica¹⁴⁵. Sud je istaknuo i da bi moglo biti u interesu gospodarskog subjekta da sam navede podrijetlo svojih proizvoda, a da pritom to ne mora učiniti. U tom slučaju potrošače od mogućih lažnih ili obmanjujućih oznaka podrijetla štite postojeća pravila kojima se zabranjuje takvo postupanje¹⁴⁶.

Sud je također presudio da sustavi kvalitete koji su predviđeni nacionalnim pravom i odnose se na podrijetlo proizvoda mogu imati sličan učinak. Čak i ako je neki sustav kvalitete fakultativan, to ne znači da nije riječ o mjeri s istovrsnim učinkom ako se uporabom te oznake promiče ili će se vjerojatno promicati stavljanje na tržište dotičnog proizvoda, no ne i proizvoda koji se njome ne koriste¹⁴⁷.

Sud je presudio da su države članice ovlaštene utvrditi sustave kvalitete za poljoprivredne proizvode koji se stavljaju na tržište na njihovu državnom području te da uporabu oznaka kakvoće mogu uvjetovati poštovanjem tih sustava. Ti sustavi i oznake, međutim, ne smiju biti povezani sa zahtjevom da se postupak proizvodnje predmetnih proizvoda odvija unutar države, već bi trebali isključivo ovisiti o postojanju svojstvenih objektivnih značajki koje proizvodima daju kvalitetu propisanu zakonom¹⁴⁸. Takvi sustavi stoga moraju biti dostupni svim proizvođačima u Uniji ili bilo kojim potencijalnim gospodarskim subjektima u Uniji čiji proizvodi ispunjavaju zahtjeve. Zahtjevi kojima se sprečava pristup takvom sustavu proizvodima iz drugih država članica trebaju se

¹⁴³ Predmet C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs GmbH/Avides Media AG* [2008.] ECLI:EU:C:2008:85; u toj su presudi trgovinske prepreke proglašene opravdanima radi zaštite maloljetnih osoba.

¹⁴⁴ Vidjeti primjerice predmet C-207/83 *Komisija/Ujedinjena Kraljevina* [1985.] ECLI:EU:C:1985:161, točka 17.

¹⁴⁵ Vidjeti predmet C-95/14 *UNIC i Uni.co.pel* [2015.] ECLI:EU:C:2015:492, točka 44.

¹⁴⁶ Vidjeti predmet C-207/83 *Komisija/Ujedinjena Kraljevina* [1985.] ECLI:EU:C:1985:161, točka 21.

¹⁴⁷ Vidjeti predmet C-325/00 *Komisija/Njemačka* [2002.] ECLI:EU:C:2002:633, točka 24. i predmet C-255/03 *Komisija/Belgija* ECLI:EU:C:2004:378.

¹⁴⁸ Vidjeti predmet C-13/78 *Eggers* ECLI:EU:C:1978:182, točke 24.–25.

izbjegavati jer bi mogli olakšati stavljanje na tržište proizvoda domaćeg podrijetla na štetu uvezenih proizvoda¹⁴⁹.

Sud je prihvatio sustave kvalitete utvrđene u nacionalnim propisima ako dopuštaju uvoz proizvoda iz drugih država članica pod oznakama koje nose čak i ako su usporedive, slične ili istovjetne oznakama predviđenima nacionalnim propisom¹⁵⁰.

Promidžbena kampanja koju provode tijela država članica i koja uključuje označivanje kvalitete i/ili podrijetla također je mjera s istovrsnim učinkom u smislu članka 34. UFEU-a. Najpoznatiji primjer takva poticanja na kupnju nacionalnih proizvoda bio je slučaj *Buy Irish*¹⁵¹, u kojem se u okviru opsežne kampanje poticalo na kupnju domaćih proizvoda. Sud je također presudio da propis koji su uvela nadležna tijela kako bi se promovirala distribucija nekih proizvoda proizvedenih u određenoj zemlji ili regiji također može potaknuti potrošače da kupe te proizvode umjesto uvezenih proizvoda¹⁵².

4.9. Ograničenja prodaje na daljinu (internetska prodaja, poštanska narudžba itd.)

Razvojem informacijskih i komunikacijskih tehnologija robu se na unutarnjem tržištu sve više prodaje putem interneta. Tako se pred Sudom povećao broj predmeta povezanih s internetskim transakcijama koje uključuju prijenos robe iz jedne države članice u drugu.

Pitanja upućena Sudu u predmetu *DocMorris*¹⁵³ postavljena su u nacionalnim postupcima u vezi s internetskom prodajom lijekova za humanu uporabu u državi članici različitoj od one u kojoj je *DocMorris* osnovan. Prema njemačkom pravu u to je vrijeme bila zabranjena prodaja lijekova koji se mogu prodavati samo u ljekarnama putem poštanske narudžbe.

Prvo pitanje koje je uputio nacionalni sud odnosilo se na povredu članka 34. UFEU-a u slučaju kad odobreni lijekovi, čija je prodaja ograničena na ljekarne u predmetnoj državi članici, ne smiju biti komercijalno uvezeni poštanskom narudžbom od ljekarni odobrenih u drugim državama članicama na temelju pojedinačne narudžbe internetom.

Sud je to nacionalno ograničenje prvo smatrao načinom prodaje, što može biti u suprotnosti s člankom 34. ako je diskriminirajuće. Prvo je Sud u skladu s odlukom u predmetu *De Agostini* (u vezi s važnošću oglašavanja za prodaju predmetnog proizvoda)¹⁵⁴ naglasio važnost interneta za prodaju proizvoda. U nastavku je objasnio

¹⁴⁹ Vidjeti presudu Suda u spojenim predmetima C-321/94 do C-324/94 *Pistre i drugi*, ECLI:EU:C:1997:229, točka 45.

¹⁵⁰ Predmet C-169/17 *Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino* [2018.] ECLI:EU:C:2018:440, točke 24.–28. i navedena sudska praksa.

¹⁵¹ Predmet C-249/81 *Komisija/Irska* [1982.] ECLI:EU:C:1982:402.

¹⁵² Vidjeti, primjerice, predmet C-325/00 *Komisija/Njemačka* [2002.] ECLI:EU:C:2002:633, predmet C-6/02 *Komisija/Francuska* [2003.] ECLI:EU:C:2003:136. Vidjeti i spojene predmete C-204/12 do C-208/12 *Essent Belgium* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2192, točke 88., 90.–95. i 116. Vidjeti i C-573/12 *Ålands Vindkraft* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2037.

¹⁵³ Predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664.

¹⁵⁴ Spojeni predmeti C-34/95 i C-36/95 *De Agostini* [1997.] ECLI:EU:C:1997:344, točke 43.–44. Nezavisni odvjetnik Geelhoed (predmet C-239/02 *Douwe Egberts* [2004.] ECLI:EU:C:2004:445, točka 68.) uspoređuje to obrazloženje s obrazloženjem Suda u predmetima C-292/92 *Hünernmund* ([1993.] ECLI:EU:C:1993:932) i C-412/93 *Leclerc-Siplec* ([1995.] ECLI:EU:C:1995:26). Tvrdi da su

kako je takva izravna zabrana veća prepreka ljekarnama izvan Njemačke nego u njoj. Zbog toga mjera predstavlja povredu članka 34 UFEU-a.

Konkretno, Sud je smatrao da je internet ljekarnama sa sjedištem izvan Njemačke važnije sredstvo za „izravan pristup” njemačkom tržištu¹⁵⁵. Sud je objasnio da bi zabrana koja više pogađa ljekarne sa sjedištem izvan Njemačke mogla proizvodima podrijetlom iz drugih država članica više ometati pristup tržištu nego domaćim proizvodima.

U predmetu *Ker-Optika*¹⁵⁶, koji se odnosio na nacionalno zakonodavstvo kojim se dopušta prodaja kontaktnih leća isključivo u trgovinama s medicinskim proizvodima, Sud je potvrdio da je zbog zabrane prodaje na internetu ta nacionalna mjera u suprotnosti s Direktivom 2000/31 i člancima od 34. do 36. UFEU-a u pogledu zabrane naknadne dostave kontaktnih leća kupcima.

Novija presuda u predmetu *Visnapuu* odnosila se na finski Zakon o alkoholu, kojim se zahtijeva da prodavatelj sa sjedištem u drugoj državi članici mora imati odobrenje za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića kako bi ih prodavao na malo potrošačima koji borave u Finskoj. Sud je zaključio da zahtijevanje odobrenja za maloprodaju radi uvoza alkoholnih pića sprečava gospodarske subjekte sa sjedištem u drugim državama članicama da slobodno uvoze alkoholna pića u Finsku i stoga predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje uvoza u smislu članka 34. UFEU- a. Međutim, smatrao je i da takav zakon nije suprotan odredbama članaka 34. i 36. UFEU-a, pod uvjetom da se njime jamči postizanje cilja zaštite zdravlja i javnog poretka¹⁵⁷.

4.10. Sustav povrata pologa

Sustavi povrata pologa za ambalažu, osobito u sektoru pića, u prošlosti su izazvali niz rasprava u vezi sa zakonodavstvom u području zaštite okoliša i pravilima unutarnjeg tržišta. Poduzećima koja posluju u više država članica takvi sustavi često otežavaju prodaju istog proizvoda u istoj ambalaži u različitim državama članicama. Umjesto toga, proizvođači i uvoznici ambalažu moraju prilagoditi potrebama svake pojedinačne države članice, što obično uzrokuje dodatne troškove. Učinak takvih sustava, tj. podjela tržišta, često je u suprotnosti s idejom stvarnog unutarnjeg tržišta. Zato se takve nacionalne zahtjeve može smatrati preprekom trgovini u smislu članka 34. UFEU-a. Ipak, sustavi povrata pologa mogu biti opravdani razlozima koji se odnose na zaštitu okoliša.

U dvije je presude o njemačkom sustavu obveznog pologa za jednokratnu ambalažu za pića početkom 2000-tih Sud potvrdio da, u skladu s važećim pravom EU-a, države

zabrane oglašavanja u posljednja dva predmeta bile ograničenog opsega. Istaknuo je da je Sud u posljednja dva predmeta važnost dao činjenici da predmetna ograničenja nisu utjecala na mogućnosti drugih trgovaca da oglašavaju predmetne proizvode drugim sredstvima. Drugim riječima, „funkcija koju je oglašavanje izvršilo u odnosu na dobivanje pristupa na tržište za predmetne proizvode ostala je netaknuta.”

¹⁵⁵ Predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664, točka 74.

¹⁵⁶ Predmet C-108/09 *Ker-Optika* [2010.] ECLI:EU:C:2010:725, točke 43.–44.

¹⁵⁷ Predmet C-198/14 *Visnapuu* [2015.] ECLI:EU:C:2015:751, točke 99., 102., 208. i 129.

članice imaju pravo izabrati između sustava pologa i povrata, sveobuhvatnog sustava prikupljanja ambalaže ili kombinacije tih dvaju sustava¹⁵⁸.

Danas su sustavi pologa djelomično obuhvaćeni zakonodavstvom o usklađivanju, tj. Direktivom 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu. Međutim, do 2020. još nije uspostavljen sustav povrata pologa na razini Unije. Ako neki nacionalni propis nije obuhvaćen odgovarajućim direktivama, mora se procijeniti njegova usklađenost s člancima od 34. do 36. UFEU-a.

4.11. Povrat troškova i paralelni uvoz

Povrat troškova: pravo Unije ne utječe na nadležnost država članica da urede svoje sustave socijalne sigurnosti¹⁵⁹. Ako ne postoji usklađenost na razini EU-a, zakonodavstvom svake države članice utvrđuju se uvjeti za ostvarenje prava u području socijalne sigurnosti. Međutim, ti zakoni mogu utjecati na mogućnosti stavljanja na tržište i time mogu ograničiti opseg uvoza. Iz toga slijedi da nacionalna odluka o povratu troškova za lijekove može negativno utjecati na njihov uvoz.

Nadalje, iz presude u predmetu *Duphar* proizlazi da su odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se uređuje povrat troškova za medicinske proizvode u okviru nacionalnog sustava zdravstvenog osiguranja u skladu s člankom 34. UFEU-a ako su ispunjeni određeni uvjeti. Prilikom utvrđivanja proizvoda koji su obuhvaćeni povratom troškova i onih koji to nisu ne smije doći do diskriminacije u odnosu na podrijetlo proizvoda, a postupak utvrđivanja mora se temeljiti na objektivnim i provjerljivim kriterijima. Nadalje, trebalo bi biti moguće izmijeniti popis proizvoda za koje se vrši povrat svaki put kad je to potrebno radi usklađivanja s utvrđenim kriterijima. „Objektivni i provjerljivi kriteriji” koje Sud navodi mogu se odnositi na postojanje drugih, povoljnijih proizvoda na tržištu s jednakim terapijskim učinkom, činjenicu da se predmetni proizvodi nalaze u slobodnoj prodaji bez liječničkog recepta ili činjenicu da proizvodi nisu obuhvaćeni povratom iz razloga farmakoterapijske naravi koji su opravdani ciljem zaštite javnog zdravlja.

Postupovna pravila za donošenje nacionalnih odluka o povratu troškova utvrđena su u Direktivi 89/105/EZ o transparentnosti mjera kojima se uređuje određivanje cijena lijekova za humanu uporabu i njihovo uključivanje u nacionalne sustave zdravstvenog osiguranja.

U predmetu *Decker*¹⁶⁰ Sud je zaključio da su nacionalni propisi prema kojima je nadoknada troškova za medicinske proizvode koji su kupljeni u drugoj državi članici uvjetovana prethodnim odobrenjem nadležne ustanove države članice jednaki ograničenju slobodnog kretanja robe u smislu članka 34. UFEU-a. To je u ovom slučaju tako jer potiču osigurane osobe da kupuju te proizvode u svojoj matičnoj državi članici, a ne u drugoj državi članici te bi stoga mogli dovesti do smanjenja uvoza proizvoda u drugim državama članicama.

¹⁵⁸ Predmet C-463/01 *Komisija/Njemačka* [2004.] ECLI:EU:C:2004:797; predmet C-309/02 *Radlberger Spitz* [2004.] ECLI:EU:C:2004:799.

¹⁵⁹ Predmet C-238/82 *Duphar* [1984.] ECLI:EU:C:1984:45 i predmet C-70/95 *Sodemare and Others* [1997.] ECLI:EU:C:1997:301.

¹⁶⁰ Predmet C-120/95 *Decker* [1998.] ECLI:EU:C:1998:167.

Paralelan uvoz: paralelna trgovina proizvodima zakonit je oblik trgovine na unutarnjem tržištu. „Paralelna” je u smislu da uključuje proizvode jednakog opisa no iz druge serije koji se prodaju putem distribucijskih mreža proizvođača ili izvornih dobavljača, ali se odvija izvan tih mreža (često usporedno s njima). Paralelna se trgovina pojavila zbog razlike u cijenama farmaceutskih proizvoda¹⁶¹ ili pesticida¹⁶² kad npr. države članice utvrđuju ili drugim sredstvima kontroliraju cijene proizvoda koji se prodaju na njihovim tržištima. Paralelna trgovina u načelu stvara zdravu konkurenciju i dovodi do sniženja cijena za potrošače te je izravna posljedica razvoja unutarnjeg tržišta kojim se jamči slobodno kretanje robe i sprečava segmentacija nacionalnih tržišta¹⁶³.

Iako su sigurnost i početno stavljanje na tržište lijekova regulirani zakonodavstvom EU-a, načela u pogledu zakonitosti paralelne trgovine tim proizvodima proizašla su iz presuda Suda na temelju odredaba Ugovora o slobodnom kretanju robe¹⁶⁴.

Od paralelnih uvoznika ne može se očekivati da ispunjavaju iste zahtjeve kao i gospodarski subjekti koji prvi put traže odobrenje za stavljanje u promet, pod uvjetom da nije ugrožena zaštita zdravlja ljudi¹⁶⁵. Ako su informacije potrebne u svrhu zaštite javnog zdravlja već dostupne nadležnim tijelima države članice odredišta na temelju prvog stavljanja na tržište nekog proizvoda u toj državi članici, tada za paralelno uvezeni proizvod mora biti izdana dozvola na temelju proporcionalno „pojednostavnjenog” postupka (u usporedbi s postupkom izdavanja odobrenja za stavljanje u promet), pod uvjetom da je:

- **za uvezeni proizvod izdano odobrenje za stavljanje u promet u državi članici podrijetla** i bez obzira na istek tog odobrenja za stavljanje u promet, posebice kad referentno odobrenje istječe zbog drugih razloga osim zaštite javnog zdravlja, tj. samo na temelju želje nositelja referentnog odobrenja¹⁶⁶, i
- **uvezeni proizvod u osnovi sličan nekom proizvodu za koji je odobrenje za stavljanje u promet već izdano u državi članici odredišta**, što znači da ta dva proizvoda ne moraju biti identična u svim pogledima, no moraju barem biti proizvedeni prema istoj formuli, uporabom iste aktivne tvari i imati iste terapijske učinke¹⁶⁷. Stoga se odbijanje izdavanja odobrenja za stavljanje na tržište ne može opravdati razlozima zaštite javnog zdravlja ako je odobrenje odbijeno samo na temelju činjenice da dva lijeka nemaju isto podrijetlo¹⁶⁸.

Usto, nacionalna tijela ne mogu odbiti izdati dozvolu za paralelan uvoz samo na temelju razloga povezanih s nepostojanjem dokumentacije za lijek koji se paralelno uvozi ako su

¹⁶¹ Predmet C-201/94 *Smith & Nephew* [1996.] ECLI:EU:C:1996:432.

¹⁶² Predmet C-100/96 *British Agrochemicals* [1999.] ECLI:EU:C:1999:129; predmet C-201/06 *Komisija/Francuska* [2008.] ECLI:EU:C:2008:104, točka 33.

¹⁶³ Predmet C-44/01 *Pippig Augenoptik/Hartlauer* [2003.] ECLI:EU:C:2003:205, točka 63.

¹⁶⁴ Predmet C-104/75 *De Peijper* [1976.] ECLI:EU:C:1976:67.

¹⁶⁵ Predmet C-94/98 *Rhône-Poulenc Rorer i May & Baker* [1999.] ECLI:EU:C:1999:614, točka 40.

¹⁶⁶ Predmet C-172/00 *Ferring* [2002.] ECLI:EU:C:2002:474.

¹⁶⁷ Predmet C-201/94 *Smith & Nephew* [1996.] ECLI:EU:C:1996:432, predmet C-94/98 *Rhone Poulenc* [1999.] ECLI:EU:C:1999:614.

¹⁶⁸ Predmet C-112/02 *Kolpharma* [2004.] ECLI:EU:C:2004:208, točke 15.–18.

im dostupna zakonska i upravna sredstva za dobivanje te dokumentacije¹⁶⁹. Isto tako, u slučaju veterinarsko-medicinskih proizvoda ne smiju odbiti dozvolu za paralelan uvoz osobama koje žele uvesti proizvod za uporabu na vlastitom stočarskom gospodarstvu¹⁷⁰.

Osim toga, potrebno je razlikovati paralelni uvoz od ponovnog uvoza. U slučaju farmaceutskih proizvoda, na primjer, riječ je o transakcijama u kojima se lijekovi uvoze u državu članicu u kojoj imaju odobrenje za stavljanje u promet, koje je prethodno ishodila ljekarna u drugoj državi članici od veletrgovca u državi članici uvoza. U tom je pitanju Sud smatrao da proizvod proizveden u državi članici koji se izvozi i zatim ponovno uvozi u tu državu članicu predstavlja uvezeni proizvod jednako kao što je to proizvod proizveden u drugoj državi članici¹⁷¹. Međutim, Sud je istaknuo da ti zaključci ne vrijede ako se utvrdi da su predmetni proizvodi izvezeni isključivo radi ponovnog uvoza kako bi se zaobišli propisi poput onih o kojima je riječ u tom predmetu¹⁷².

4.12. Obveza uporabe nacionalnog jezika

Jezični zahtjevi u neusklađenim područjima mogu predstavljati prepreku trgovini unutar EU-a ako dodatno opterete proizvode iz drugih država članica. Stoga mogu biti zabranjeni na temelju članka 34. UFEU-a ako proizvodi iz drugih država članica moraju biti opremljeni različitim etiketama, što uključuje dodatne troškove pakiranja¹⁷³. U nekim slučajevima, međutim, uporaba nacionalnog jezika može biti nužna kako bi se potrošačima omogućilo jednostavno razumijevanje informacija o predmetnom proizvodu¹⁷⁴.

U presudi u predmetu *Yannick Geffroy*¹⁷⁵ Sud je odlučio da se članak 34. UFEU-a „mora tumačiti tako da isključuje nacionalnu odredbu [...] od traženja isključivog korištenja određenog jezika za označivanje prehrambenih proizvoda, bez dopuštanja mogućnosti korištenja drugog jezika koji kupci jednostavno razumiju ili osiguranja da je kupac obaviješten drugim sredstvima.”

Sud je u predmetu *Piageme*¹⁷⁶ u pogledu određivanja jezika koji kupci jednostavno razumiju naveo da se u obzir moraju uzeti različiti čimbenici, poput „moguće sličnosti riječi u različitim jezicima, rasprostranjenog znanja više od jednog jezika među predmetnim stanovništvom ili postojanja posebnih okolnosti poput opsežne reklamne kampanje ili rasprostranjene distribucije proizvoda, pod uvjetom da se može dokazati da je potrošaču na raspolaganju dovoljno informacija”.

¹⁶⁹ Predmeti C-104/75 *De Peijper* [1976.] ECLI:EU:C:1976:67, C-201/94 *Smith & Nephew* [1996.] ECLI:EU:C:1996:432, predmet C-387/18 *Delfarma* [2019.] ECLI:EU:C:2019:556.

¹⁷⁰ Predmet C-114/15 *Audace* [2016.] ECLI:EU:C:2016:813.

¹⁷¹ Predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664, točka 127. Vidjeti i predmet C-229/83 *Leclerc i dr.* [1985.] ECLI:EU:C:1995:26, točka 26. i predmet C-240/95 *Schmit* [1996.] ECLI:EU:C:1996:259, točka 10.

¹⁷² Predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664, točka 129.

¹⁷³ Predmet C-33/97 *Colim/Bigg's Continent Noord* [1999.] ECLI:EU:C:1999:274.

¹⁷⁴ U tom pogledu vidjeti i Direktivu 2011/83/EU o pravima potrošača (SL L 304, 22.11.2011., str. 64.–88.), Direktivu 93/13/EEZ o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima (SL L 95, 21.4.1993., str. 29.–34.), Direktivu 1999/44/EZ o određenim aspektima prodaje robe široke potrošnje i o jamstvima za takvu robu (SL L 171, 7.7.1999., str. 12.–16.) te Uredbu (EU) br. 1169/2011 o informiranju potrošača o hrani (SL L 304, 22.11.2011., str. 18.–63.).

¹⁷⁵ Predmet C-366/98 *Yannick Geffroy* [2000.] ECLI:EU:C:2000:430, točka 28.

¹⁷⁶ Predmet C-85/94 *Piageme/Peeters* [1995.] ECLI:EU:C:1995:312.

Iz općeg načela proporcionalnosti proizlazi da države članice mogu donositi nacionalne mjere kojima se zahtijeva da određene informacije o domaćim ili uvezenim proizvodima moraju biti na jeziku koji potrošač jednostavno razumije. No ta nacionalna mjera ne smije isključiti moguću uporabu drugih sredstava informiranja potrošača, poput oznaka, simbola i piktograma¹⁷⁷. Konačno, takva mjera mora biti ograničena na informacije koje je kao obvezne propisala predmetna država članica i za koje uporaba drugih sredstava, osim prijevoda, ne bi bila prikladna za pružanje odgovarajućih informacija potrošačima.

4.13. Ograničenja uvoza robe za osobnu uporabu

Članak 34. UFEU-a ne samo da poduzećima daje pravo uvoza robe za komercijalne potrebe već isto tako daje osobama pravo uvoza robe za osobnu uporabu kao što je vidljivo iz predmeta *Schumacher*¹⁷⁸. Ograničenja uvoza robe za osobnu uporabu uglavnom se odnose na proizvode koji su povezani s potencijalnim rizicima za ljudsko zdravlje kao što su alkohol, duhan i lijekovi. U predmetu *Schumacher* fizička je osoba za vlastitu osobnu uporabu naručila ljekovit pripravak iz Francuske. Međutim, carinske su službe u Njemačkoj, gdje je osoba imala stalno prebivalište, odbile odobriti uvoz tog proizvoda.

Nacionalni je sud uputio pitanje je li zakonodavstvo kojim se fizičkoj osobi zabranjuje uvoz ljekovitog pripravka za njezinu osobnu uporabu, koji je dopušten u državi članici uvoza, tamo je dostupan bez recepta i kupljen je u ljekarni u drugoj državi članici, u suprotnosti s člancima 34. i 36. UFEU-a. Sud je smatrao da takvo zakonodavstvo predstavlja povredu članka 34. UFEU-a koja se ne može opravdati razlozima zaštite javnog zdravlja. Pojasnio je da kupnja ljekovitih pripravaka u ljekarni u drugoj državi članici pruža jamstvo sigurnosti jednakovrijedno jamstvu domaće ljekarne.

Međutim, kako se vidi iz predmeta *Escalier i Bonnarel*¹⁷⁹, i za fizičke osobe koje uvoze robu za uporabu na vlastitom posjedu vrijede određene obveze koje se primjenjuju i na uvoznike za komercijalnu uporabu. U tom je predmetu pokrenut kazneni postupak protiv dviju osoba optuženih za posjedovanje i namjeru uporabe poljoprivrednog pesticida koji nema odobrenje za stavljanje u promet. Optuženici su naveli da se nacionalne zahtjeve u pogledu odobrenja ne može primijeniti na poljoprivrednike koji uvoze proizvode za vlastitu uporabu. Sud je smatrao da su države članice obvezne provoditi kontrolu nad uvozom sredstava za zaštitu bilja u njihovo državno područje, koja može biti i u obliku „pojednostavnjenog” postupka čija je svrha provjeriti je li za proizvod potrebno odobrenje za stavljanje u promet ili ga u državi članici uvoza treba smatrati već odobrenim¹⁸⁰. Sud je istaknuo da prethodno navedena načela vrijede bez obzira na svrhu uvoza.

5. POLJOPRIVREDNI PROIZVODI

Valja napomenuti da se mnogo presuda Suda o unutarnjem tržištu odnosi na poljoprivredne proizvode. U ovoj se točki razmatraju određena posebna pitanja povezana

¹⁷⁷ Predmet C-33/97 *Colim/Bigg's Continent Noord* [1999.] ECLI:EU:C:1999:274, točke 41.–43.

¹⁷⁸ Predmet C-215/87 *Schumacher* [1989.] ECLI:EU:C:1989:111.

¹⁷⁹ Predmeti C-260/06 i C-261/06 *Escalier i Bonnarel* [2007.] ECLI:EU:C:2007:659.

¹⁸⁰ *Ibid*, točka 32.

s tim proizvodima. Polazište je članak 38. stavak 2. UFEU-a u kojem stoji da se, osim ako je člancima od 39. do 44. UFEU-a drukčije predviđeno, pravila utvrđena radi uspostave i funkcioniranja unutarnjeg tržišta primjenjuju i na poljoprivredne proizvode (ti su proizvodi definirani u prvom stavku te odredbe i navedeni u Prilogu I. UFEU-u).

Jedno od pitanja koje je bilo predmet nedavnih presuda Suda odnosi se na mjeru u kojoj države članice mogu donositi zakone u područjima obuhvaćenima zajedničkom organizacijom tržišta. Sud je presudio da u okviru zajedničke poljoprivredne politike koja, u skladu s člankom 4. stavkom 2. točkom (d) UFEU-a, proizlazi iz podijeljene nadležnosti između Unije i država članica, države članice raspolažu zakonodavnom ovlašću koja im omogućuje da svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost¹⁸¹.

Nadalje, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako postoji regulativa o zajedničkoj organizaciji tržišta u određenom sektoru, države članice moraju se suzdržati od poduzimanja bilo kakvih mjera koje bi mogle ugroziti ili stvoriti iznimke za tu regulativu. Pravila koja ometaju pravilno funkcioniranje zajedničke organizacije tržišta također su nespojiva s takvom zajedničkom organizacijom, čak i ako predmetna materija njome nije iscrpno uređena¹⁸².

Kad je riječ o određivanju najniže cijene po jedinici alkohola za maloprodaju vina, u nedostatku mehanizma određivanja cijena, slobodno određivanje prodajnih cijena na temelju poštenog tržišnog natjecanja sastavni je dio Uredbe (EU) br. 1308/2013 o utvrđivanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda¹⁸³ i odraz je načela slobodnog kretanja robe u uvjetima stvarnog tržišnog natjecanja¹⁸⁴.

Međutim, uspostava ZOT- a ne sprječava države članice da primijene nacionalna pravila kojima se nastoji postići cilj od općeg interesa različit od onih obuhvaćenih tim ZOT- om, čak i ako ta pravila mogu utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta u sektoru o kojem je riječ¹⁸⁵.

U presudi u predmetu *Scotch Whisky* Sud je zaključio da Uredbu (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda treba tumačiti na način da joj nije protivna nacionalna mjera kojom se određuje najniža cijena po jedinici alkohola za maloprodaju vina, pod uvjetom da je ta mjera stvarno prikladna za jamčenje ostvarenja cilja zaštite zdravlja i života ljudi i da, vodeći računa o ciljevima zajedničke poljoprivredne politike kao i o dobrom djelovanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje spomenutog cilja zaštite zdravlja i života ljudi.

U predmetu C-2/18 Sud je zauzeo stajalište da donošenjem Uredbe br. 1308/2013, a posebno njezinim člankom 148. Europska unija nije iscrpno izvršila svoju nadležnost u

¹⁸¹ Predmet C-373/11 *Panellinos Sindesmos Viomikhanion Metapoisis Kapnou* [2013.] ECLI:EU:C:2013:567, točka 26.

¹⁸² C-283/03 *Kuipers*, [2005.] ECLI:EU:C:2005:314, točka 37. i navedena sudska praksa.

¹⁸³ Uredba (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda, SL L 347, 20.12.2013., str. 671.

¹⁸⁴ Predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association i dr.*, [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 20.

¹⁸⁵ *Ibid*, točka 26. i navedena sudska praksa.

području ugovornih odnosa između strana ugovora o isporuci sirovog mlijeka. Stoga se navedenu uredbu ne može tumačiti tako da državama članicama načelno zabranjuje donošenje bilo kakvih mjera u tom području¹⁸⁶.

Sud je također zaključio da na temelju tih upućivanja na određene nepoštene prakse nije moguće utvrditi da je cilj suzbijanja nepoštene poslovne prakse koji se nastoji ostvariti propisom o kojem je riječ obuhvaćen Uredbom br. 1308/2013, s obzirom na to da se ta uredba ne odnosi na te prakse u cijelosti, ne uređuje ih niti identificira¹⁸⁷. Sud je zaključio da to ispitivanje proporcionalnosti treba izvršiti vodeći računa, osobito, o ciljevima zajedničke poljoprivredne politike kao i o dobrom funkcioniranju zajedničke organizacije tržišta, što nameće uravnoteženje tih ciljeva i cilja navedenog propisa, koji se sastoji u suzbijanju nepoštenih poslovnih praksi¹⁸⁸.

U tom je predmetu Sud zaključio da propis o kojem je riječ ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje njime postavljenih ciljeva. Međutim, na sudu je koji je uputio zahtjev, koji jedini ima izravna saznanja o sporu koji se pred njime vodi, da provjeri prekoračuju li mjere, donesene radi suzbijanja nepoštenih poslovnih praksi jačanjem pregovaračkog položaja proizvođača mlijeka, koji ne pripadaju priznatoj organizaciji proizvođača mlijeka, i stoga doprinose održivom razvoju proizvodnje osiguranjem primjerenog životnog standarda za proizvođače mlijeka ograničenjima načela slobodnog pregovaranja o cijenama, ono što je nužno¹⁸⁹.

6. IZVOZNA OGRANIČENJA (ČLANAK 35. UFEU-A)

U članku 35. UFEU-a navodi se: „Količinska ograničenja izvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među državama članicama”.

6.1. Definicija „izvoza”

U smislu članka 35. UFEU-a izraz „izvoz” odnosi se na trgovinu među državama članicama, tj. izvoz iz jedne države članice u drugu. Ne odnosi se na izvoz u zemlju izvan EU-a.

6.2. Količinska ograničenja i mjere s istovrsnim učinkom

Iako je tekst članaka 34. i 35. UFEU-a vrlo sličan, Sud EU-a drukčije im je pristupio. Članak 35. UFEU-a u osnovi se primjenjuje samo na mjere kojima se diskriminira roba. To je načelo uspostavljeno predmetom *Groenveld*¹⁹⁰, u kojem je Sud naveo da se članak 35. UFEU-a „odnosi na nacionalne mjere čiji je cilj ili učinak ograničiti tijekom izvoza i time stvoriti razliku između domaće trgovine države članice i njezine izvozne trgovine”. Ako time nastaje „posebna prednost za nacionalnu proizvodnju ili domaće

¹⁸⁶ Predmet C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė* [2019.] ECLI:EU:C:2019:962, točka 45.

¹⁸⁷ Ibid, točka 49.

¹⁸⁸ Ibid, točka 57.

¹⁸⁹ Ibid, točka 69.

¹⁹⁰ Predmet C-15/79 *P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees* [1979.] ECLI:EU:C:1979:253.

tržište predmetne države na štetu proizvodnje ili trgovine drugih država članica”, primjenjuje se članak 35. UFEU-a¹⁹¹.

Nekoliko je razloga zašto je Sud usko tumačio članak 35. UFEU-a u odnosu na sudsku praksu za članak 34. UFEU-a. U slučaju uvoza nediskriminirajuće mjere mogu na uvoznike staviti dvostruk teret jer moraju ispuniti zahtjeve iz propisa u vlastitoj državi i u državi uvoza. Time se takve mjere smatraju opravdano obuhvaćenima pravom EU-a kojim se štiti unutarnje tržište. Za razliku od toga, izvoznici moraju poštovati isključivo propise koji su utvrđeni za domaće tržište. Drugo, kad bi područje primjene članka 35. UFEU-a bilo preširoko, obuhvatilo bi ograničenja koja ne utječu na trgovinu unutar EU-a.

U predmetu *Rioja* različiti tretman bio je posljedica boljih proizvodnih ili trgovinskih uvjeta za domaća poduzeća¹⁹². U predmetu *Parma* do toga je došlo zbog osiguravanja posebne prednosti za poduzeća smještena u regiji proizvodnje. Uvjet za uporabu zaštićene oznake podrijetla „Prosciutto di Parma” za pršut koji se prodaje narezan na kriške bio je da rezanje i pakiranje pršuta mora biti provedeno u regiji proizvodnje¹⁹³. Takve prednosti za domaće tržište stavljaju u nepovoljan položaj konkurentna poduzeća s poslovnim nastanom u drugim državama članicama zbog dodatnih troškova koji mogu nastati ili zbog teškoća u nabavi određenih proizvoda koji su potrebni za ulazak u tržišno natjecanje s domaćim tržištem.

U nekim od novijih odluka u vezi s člankom 35. UFEU-a Sud je uveo alternativni pristup posljednjem zahtjevu testa *Groenveld* („na štetu proizvodnje ili trgovine drugih država članica”)¹⁹⁴. U predmetu *Gysbrechts*¹⁹⁵ Sud se bavio belgijskim zakonodavstvom kojim

¹⁹¹ Predmet C-15/79 *P. B. Groenveld BV/Produktschap voor Vee en Vlees* [1979.] ECLI:EU:C:1979:253, točka 7. Vidjeti i predmet C-12/02 *Marco Grilli* [2003.] ECLI:EU:C:2003:538, točka 41.

¹⁹² Predmet C-47/90 *Delhaize/Promalvin* [1992.] ECLI:EU:C:1992:250 (u obrazloženju presude Sud je isпустиo zahtjev u vezi s pružanjem posebne prednosti za nacionalnu proizvodnju, iako je on bio očito prisutan u činjenicama). Međutim, u kasnijoj presudi Suda u predmetu C-388/95 *Kraljevina Belgija/Kraljevina Španjolska* [2000.] ECLI:EU:C:2000:244 Sud je utvrdio da se predmetni zahtjev (zahtjev da se vino sa zaštićenom oznakom izvornosti flašira u toj regiji) mora smatrati usklađenim s pravom Zajednice bez obzira na njegove ograničavajuće učinke na trgovinu ako se dokaže da je nužan i razmjeran te da se njime može očuvati veliki ugled koji Rioja neosporno uživa među potrošačima kao „denominación de origen calificada”. Sud je smatrao da je to doista tako jer gospodarski subjekti u regiji imaju potrebno znanje za složene postupke flaširanja. Isto je obrazloženje vrijedilo za kontrole koje se provode u toj regiji. Osim toga, prijevoz neflaširanog vina izvan regije rizičan je jer bi mogao dovesti do smanjenja kvalitete zbog oksidacije.

¹⁹³ Predmet C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma* [2003.] ECLI:EU:C:2003:296. Međutim, Sud je u tom predmetu utvrdio da se uvjet poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku (rezanje i pakiranje mora biti provedeno u regiji proizvodnje) mora smatrati usklađenim s pravom EU-a, bez obzira na njegove ograničavajuće učinke na trgovinu ako se dokaže da je nužan i razmjeran te da se njime može očuvati kvaliteta predmetnog proizvoda, zajamčiti njegovo podrijetlo ili osigurati kontrola specifikacije te zaštićene oznake zemljopisnog podrijetla (vidjeti točku 66. presude). Sud je zauzeo stajalište da je to posebice slučaj kad se postupkom utvrđenim u specifikaciji predviđa da sustavne i temeljite kontrole provode stručnjaci koji imaju specijalističko znanje o značajkama predmetnih proizvoda te je stoga teško zamisliti da bi se takve provjere mogle učinkovito uvesti u drugim državama članicama (vidjeti točku 75.). Vidjeti također u tom smislu predmet C-469/00 *Ravil/Bellon* [2003.] ECLI:EU:C:2003:295. Taj je pristup potvrđen i u predmetu C-367/17 *EA i dr.* [2018.] ECLI:EU:C:2018:1025 i predmetu C-569/18 *Caseificio Cirigliana* [2019.] ECLI:EU:C:2019:873, vidjeti točku 39.

¹⁹⁴ Predmet C-155/80 *Oebel* [1981.] ECLI:EU:C:1981:177; predmet C-388/95 *Kraljevina Belgija/Kraljevina Španjolska* [2000.] ECLI:EU:C:2000:244, točka 41.

je trgovcima zabranjeno traženje bilo kakva predujma ili plaćanja prije isteka sedmodnevnog roka „za povlačenje” u kojem se potrošač može povući iz ugovora na daljinu. U toj presudi Sud je potvrdio definiciju utvrđenu u predmetu *Groenveld*. Obrazložio je da iako se zabrana primanja predujma odnosi na sve trgovce koji posluju na državnom području, njezin stvarni učinak općenito je veći na izravnu prekograničnu prodaju potrošačima, a time i na robu koja napušta tržište države članice izvoza, od učinka na prodaju robe na domaćem tržištu te države članice. U tom je predmetu zanimljivo da su učinci mjere u prvom redu ometali trgovinske aktivnosti poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici izvoza, a ne u državi članici odredišta¹⁹⁶.

Pristup iz predmeta *Gysbrechts* zauzet je i u predmetu *New Valmar*, u kojem se od poduzeća s poslovnim nastanom na državom području određene države članice zahtijevalo da sve račune koji se odnose na prekogranične transakcije izdaju isključivo na službenom jeziku te države. Ako to poduzeća ne bi učinila, nacionalni sudovi po službenoj bi dužnosti te račune proglasili nevažećima. U tim je slučajevima primarni kriterij za Sud bio je li stvarni učinak mjere bio veći na robu koja izlazi s tržišta države članice izvoznice¹⁹⁷. Smatrao je da je takvo ograničenje doista obuhvaćeno područjem primjene članka 35. UFEU-a. Iako je cilj mjere, odnosno promicanje i poticanje korištenja jednog od službenih jezika države članice, legitiman cilj, mjera se ipak nije smatrala proporcionalnom¹⁹⁸.

Sud je slijedio isti pristup u presudi u predmetu *Hidroelectrica*, u kojoj su se nacionalne mjere kojima se daje prednost opskrbi električnom energijom na nacionalnom tržištu smatrale mjerama s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 35. UFEU-a jer više utječu na izvoze električne energije¹⁹⁹.

U novijoj presudi *VIPA*, koja se odnosila na mađarsko zakonodavstvo kojim se ograničavalo izdavanje lijekova na recept u Mađarskoj na temelju narudžbenica zdravstvenih djelatnika u drugim državama članicama, Sud je zaključio da su manji ograničavajući učinci, ako nisu previše neizravni ni previše neizvjesni, dovoljni da se smatra da mjera ima istovrsni učinak u smislu članka 35. UFEU-a²⁰⁰.

7. OPRAVDANI RAZLOZI ZA TRGOVINSKA OGRANIČENJA

Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda EU-a nacionalno zakonodavstvo koje predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinska ograničenja može se opravdati jednim od razloga od javnog interesa iz članka 36. UFEU-a (vidjeti odjeljak 7.1.) ili obvezujućim zahtjevima (vidjeti odjeljak 7.2.).

¹⁹⁵ Predmet C-205/07 *Gysbrechts i Santurel Inter* [2008.] ECLI:EU:C:2008:730.

¹⁹⁶ Ibid., točke 40.–43. C-169/17 *Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino* [2018.] ECLI:EU:C:2018:440, točka 29.

¹⁹⁷ Predmet C-15/15 *New Valmar* [2016.] ECLI:EU:C:2014:464, točka 36. Vidjeti i predmet C-169/17 *Asociación Nacional de Productores de Ganado Porcino* [2018.] ECLI:EU:C:2018:440, točka 29.

¹⁹⁸ Predmet C-15/15 *New Valmar* [2016.] ECLI:EU:C:2014:464, točke 47., 50.–56.

¹⁹⁹ Predmet C-648/18 *Hidroelectrica* [2019.] ECLI:EU:C:2020:723, točka 33.

²⁰⁰ Predmet C-222/18 *VIPA* [2019.] ECLI:EU:C:2019:751, točka 62.

Odredba nacionalnog zakonodavstva u oba slučaja mora biti primjerena kad je riječ o postizanju željenog cilja i ne smije prekoračivati ono što je nužno da bi ga se postiglo (vidjeti odjeljak 7.3.).

7.1. Članak 36. UFEU-a

U članku 36. UFEU-a navode se razlozi koje države članice mogu upotrijebiti za opravdanje nacionalnih mjera koje ometaju prekograničnu trgovinu: „Odredbe članaka 34. i 35. ne isključuju zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili provoza robe koji su opravdani razlozima javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti; ili zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva.”

Osim toga, sudskom praksom Suda utvrđeni su tzv. obvezujući zahtjevi (npr. zaštita okoliša) koje države članice isto tako mogu upotrijebiti za obranu nacionalnih mjera.

Sud vrlo usko tumači popis izuzeća iz članka 36. UFEU-a, koja se redom odnose na negospodarske interese²⁰¹. Nadalje, svaka mjera mora poštovati načelo proporcionalnosti. Teret je dokazivanja opravdanosti mjera donesenih u skladu s člankom 36. UFEU-a na državi članici²⁰². Međutim, ako država članica pruži uvjerljive razloge, tada Komisija mora dokazati da su mjere donesene u tom određenom predmetu neprimjerene²⁰³.

Članak 36. UFEU-a ne može se upotrijebiti za opravdanje odstupanja od usklađenog zakonodavstva EU-a²⁰⁴. Međutim, u slučaju neusklađenog zakonodavstva EU-a, države članice same utvrđuju vlastitu razinu zaštite. U slučaju djelomične usklađenosti, države članice često se na temelju postojećeg usklađenog zakonodavstva vrlo jasno ovlašćuju za zadržavanje ili donošenje strožih mjera pod uvjetom da su one u skladu s Ugovorom. U takvim slučajevima Sud mora ocijeniti predmetne odredbe u smislu članka 36. UFEU-a.

Čak i ako se neku mjeru može opravdati na temelju članka 36. UFEU-a, ona ne smije „biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničivanja trgovine među državama članicama”. Svrha je drugog dijela članka 36. UFEU-a spriječiti zlorabu država članica. Kako je Sud naveo: „svrha je druge rečenice članka [36.] spriječiti ograničenja trgovine koja su utemeljena na razlozima spomenutima u prvoj rečenici da se odmaknu od svoje prave svrhe i koriste na takav način da ili stvaraju diskriminaciju dobara koja dolaze iz drugih država članica ili neizravno štite određene nacionalne proizvode”²⁰⁵, tj. donose protekcionističke mjere.

Prvotno se smatralo da se različito primjenjive mjere mogu opravdati samo na temelju članka 36. UFEU-a, a jednako primjenjive mjere mogle su se opravdati i bilo kojim od obvezujućih zahtjeva. Međutim, razlika između različito i jednako primjenjivih mjera nije toliko relevantna kao prije.

²⁰¹ Predmet C-120/95 *Decker* [1998.] ECLI:EU:C:1998:167; predmet C-72/83 *Campus Oil* [1984.] ECLI:EU:C:1984:256.

²⁰² Predmet C-251/78 *Denkavit Futtermittel/Minister für Ernährung* [1979.] ECLI:EU:C:1979:252.

²⁰³ Predmet C-55/99 *Komisija/Francuska* [2000.] ECLI:EU:C:2000:693.

²⁰⁴ Predmet C-473/98 *Kemikalieinspektionen/Toolex Alpha AB* [2000.] ECLI:EU:C:2000:379; predmet C-5/77 *Tadeschi/Denkavit* [1977.] ECLI:EU:C:1977:144.

²⁰⁵ Predmet C-34/79 *Henn i Darby* [1979.] ECLI:EU:C:1979:295, točka 21., kao i spojeni predmeti C-1/90 i C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivía* [1991.] ECLI:EU:C:1991:327, točka 20.

7.1.1. Javni moral, poredak i sigurnost

Države članice mogu odlučiti zabraniti neki proizvod na temelju **morala**. Iako svaka država članica sama utvrđuje norme usklađivanja robe s nacionalnim odredbama o moralu, to diskrecijsko pravo mora se upotrebljavati u skladu s odredbama koje proizlaze iz prava EU-a. Na primjer, svaka zabrana uvoza proizvoda čije je stavljanje na tržište ograničeno, ali ne i zabranjeno, smatrat će se diskriminirajućom i u suprotnosti s odredbama o „slobodnom kretanju robe”. Većina predmeta u kojima je Sud izravno priznao opravdanje na temelju javnog morala odnosila se na opscene, nepristojne proizvode²⁰⁶. U drugim predmetima u kojima se pozivalo na javni moral utvrđena su druga međusobno povezana opravdanja, kao što su javni interes u predmetima o kockanju²⁰⁷ ili zaštita maloljetnih osoba u predmetu o označivanju videokazeta i DVD-ova²⁰⁸.

Sud vrlo strogo tumači **javni poredak** koji je rijetko bio prihvaćen kao razlog za izuzeće na temelju članka 36. UFEU-a. Na primjer, taj razlog neće biti prihvaćen ako je mjera zamišljena kao opća zaštitna klauzula ili služi protekcionističkim gospodarskim ciljevima. Kad može primijeniti neko drugo izuzeće iz članka 36. UFEU-a, Sud to obično i čini ili opravdanje na temelju javnog poretka poveže s drugim mogućim opravdanjima²⁰⁹. Opravdanje na temelju javnog poretka bilo je prihvaćeno kao jedini razlog u jednom iznimnom predmetu u kojem je država članica ograničila uvoz i izvoz zlatnih kovanica za kolekcionare. Sud je to smatrao opravdanim na temelju javnog poretka jer je mjera proizašla iz potrebe za zaštitom prava na kovanje novca, za koje se tradicionalno smatra da uključuje temeljne interese države²¹⁰.

Opravdanje na temelju **javne sigurnosti** najviše je upotrebljavano u jednom određenom području, naime energetsom tržištu EU-a, iako odluka treba biti ograničena na precizne činjenice pojedinačnih predmeta, a njezina primjena ne smije biti široka. U predmetu *Campus Oil* država članica naložila je uvoznicima benzina da do 35 % svojih potreba za benzinom moraju nabavljati od nacionalne naftne kompanije po cijenama koje utvrdi država. Sud je smatrao da je mjera očito protekcionistička i predstavlja povredu članka 34. UFEU-a. Međutim, Sud je mjeru smatrao opravdanom zbog javne sigurnosti, tj. u svrhu održavanja operativne naftne rafinerije za opskrbu u kriznim razdobljima²¹¹.

²⁰⁶ Predmet C-121/85 *Conegate/Customs and Excise Commissioners* [1986.] ECLI:EU:C:1986:114; predmet C-34/79 *R/Henn i Darby* [1979.] ECLI:EU:C:1979:295.

²⁰⁷ Predmet C-275/92 *Schindler* [1994.] ECLI:EU:C:1994:119, točka 58.; Predmet C-124/97 *Läärä i ostali* [1999.] ECLI:EU:C:1999:435, točka 33.; predmet C-98/14 *Berlington Hungary* [2015.] ECLI:EU:C:2015:386, točka 58.

²⁰⁸ Predmet C-244/06 *Dynamic Medien Vertriebs/Avides Media* [2008.] ECLI:EU:C:2008:85.

²⁰⁹ Sud je priznao da zakonodavstvo „koje kao svoj cilj ima kontrolu konzumacije alkohola, kako bi se spriječilo štetne učinke koje alkoholne supstance uzrokuju za zdravlje i društvo, te time teži borbi protiv zlorabe alkohola, odražava pitanja zdravlja i javne politike koja su priznata člankom [36. UFEU-a]” – predmet C-434/04 *Ahokainen i Leppik* [2006.] ECLI:EU:C:2006:609, točka 28.; vidjeti i predmet C-170/04 *Rosengren i ostali* [2007.] ECLI:EU:C:2007:313, točka 40.; predmet C-198/14 *Visnapuu* [2015.] ECLI:EU:C:2015:751, točka 116.

²¹⁰ Predmet C-7/78 *R/Thompson* [1978.] ECLI:EU:C:1978:209.

²¹¹ Predmet C-72/83 *Campus Oil* [1984.] ECLI:EU:C:1984:256.

Sud je također prihvatio zaštitu sigurnosti opskrbe energijom kao razlog javne sigurnosti u smislu članka 36. UFEU-a u predmetu *Hidroelectrica*²¹².

Sud je isto tako prihvatio opravdanje na temelju javne sigurnosti u predmetima o trgovini strateški osjetljivom robom²¹³ jer „rizik ozbiljnog poremećaja u vanjskim odnosima ili mirnom suživotu među nacijama može utjecati na sigurnost države članice.” U tim je predmetima Sud naveo da područje primjene članka 36. UFEU-a uključuje i unutarnju sigurnost (npr. otkrivanje i sprječavanje zločina ili regulacija prometa) i vanjsku sigurnost²¹⁴.

7.1.2. Zaštita zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka (načelo predostrožnosti)

Sud je presudio da su „zdravlje i život ljudi na prvom mjestu među dobrima i interesima zaštićenima člankom [36.] i zato države članice, u granicama utvrđenima Ugovorom, trebaju odlučiti koju razinu zaštite namjeravaju osigurati te osobito koliko stroge trebaju biti kontrole koje će se provoditi”²¹⁵. U istoj odluci Sud navodi da se nacionalni propisi ili prakse ne mogu opravdati izuzećem navedenim u članku 36. UFEU-a ako zdravlje i život ljudi mogu biti jednako učinkovito zaštićeni mjerama koje nisu toliko ograničavajuće za trgovinu unutar EU-a²¹⁶.

Zaštita zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka najpopularniji je razlog kojim države članice pokušavaju opravdati prepreke slobodnom kretanju robe. Iako je državama članicama dopušten određen stupanj diskrecije²¹⁷, potrebno je poštovati određena načelna pravila. Potrebno je dokazati da stavljanje proizvoda na tržište predstavlja ozbiljnu i stvarnu opasnost za javno zdravlje²¹⁸. To mora biti dobro utemeljeno, a države članice moraju pružiti sve dokaze, podatke (tehničke, znanstvene, statističke, prehrambene itd.) i druge relevantne informacije²¹⁹. Ne može se pozivati na zaštitu zdravlja ako je stvarna namjera mjere zaštita domaćeg tržišta, čak i ako u nedostatku usklađenog zakonodavstva država članica sama određuje razinu zaštite. Donesene mjere moraju biti proporcionalne, tj. ograničene na ono što je nužno za postizanje legitimnog cilja zaštite javnog zdravlja²²⁰.

Primjena „načela predostrožnosti”: Iako je načelo predostrožnosti možda bilo implicitno uključeno u raniju sudsku praksu, Sud ga je prvi put izričito potvrdio u

²¹² Predmet C-648/18 *Hidroelectrica* [2019.] ECLI:EU:C:2020:723, točka 36.

²¹³ Predmet C-367/89 *Kazneni postupak protiv Aimé Richardt i Les Accessoires Scientifiques SNC* [1991.] ECLI:EU:C:1991:376.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Predmet C-104/75 *De Peijper* [1976.] ECLI:EU:C:1976:67.

²¹⁶ Vidjeti i predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 59.

²¹⁷ Predmet C-198/14 *Visnapuu* [2015.] ECLI:EU:C:2015:751, točka 118.; predmet C-108/09 *Ker-Optika* [2010.] ECLI:EU:C:2010:725, točka 58.

²¹⁸ Predmet C-270/02 *Komisija/Italija* [2004.], ECLI:EU:C:2004:78, točka 22.; predmet C-319/05 *Komisija/Njemačka* [2007.] ECLI:EU:C:2007:678, točka 88.; C-421/09 *Humanplasma GmbH/Austrija* [2010.] ECLI:EU:C:2010:760, točka 34.

²¹⁹ Predmet C-270/02 *Komisija/Italija* [2004.] ECLI:EU:C:2004:78; predmet C-319/05 *Komisija/Njemačka* [2007.] ECLI:EU:C:2007:678; predmet C-148/15 *Deutsche Parkinson Vereinigung* [2016.] ECLI:EU:C:2016:776, točke 36. i 40.

²²⁰ Predmet C-108/09 *Ker-Optika* [2010.] ECLI:EU:C:2010:725, točka 35.

predmetu *National Farmers Union*²²¹. Sud je naveo da „ako postoji nesigurnost u pitanjima postojanja ili područja primjene prava na ljudsko zdravlje, ustanova može poduzeti zaštitne mjere bez čekanja da stvarnost i ozbiljnost tih rizika postanu potpuno očigledne”. Načelom se utvrđuju okolnosti pod kojima zakonodavac, bilo nacionalni, EU ili međunarodni, može donijeti mjere zaštite potrošača od zdravstvenih rizika koji, uzimajući u obzir nesigurnosti sadašnjih znanstvenih istraživanja, mogu biti povezani s proizvodom ili uslugom.

Općenito, kad države članice žele zadržati ili uvesti mjere za zaštitu zdravlja na temelju članka 36. UFEU-a, teret dokazivanja nužnosti takvih mjera je na njima²²². To vrijedi i u slučaju načela predostrožnosti²²³. U svojim je odlukama Sud naglasio da stvarni rizici trebaju biti dokazani u kontekstu najnovijih rezultata međunarodnih znanstvenih istraživanja. Sud dosljedno navodi da države članice moraju provesti detaljnu ocjenu rizika prije donošenja mjera predostrožnosti na temelju članaka 34. i 36. UFEU-a²²⁴. Međutim, države članice ne moraju dokazati konkretnu vezu između dokaza i rizika²²⁵. Ako postoji i potvrđena je znanstvena nesigurnost u vezi s rizikom, Sud državama članicama ili relevantnim institucijama ostavlja znatnu slobodu u odlučivanju o tome koje zaštitne mjere poduzeti²²⁶. U predmetu C-446/08 *Solgar Vitamin's*, koji se odnosio na najveće količine vitamina ili minerala koji se upotrebljavaju u proizvodnji dodataka prehrani, Sud je potvrdio da države članice ne trebaju čekati da se ozbiljnost i stvarnost tih rizika dokažu u potpunosti²²⁷. Međutim, mjere se ne smiju temeljiti na „isključivo hipotetskim prosudbama”²²⁸, kao što je potvrđeno u predmetu C-672/15 *Noria Distribution*, u kojem su se također razmatrale najviše dopuštene količine vitamina i minerala u proizvodnji dodataka prehrani²²⁹.

7.1.3. Zaštita nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti

Dužnost države članice da zaštiti svoja nacionalna blaga i stečevinu može opravdati mjere koje stvaraju prepreke uvozu ili izvozu.

²²¹ Predmet C-157/96 *National Farmers Union* [1998.] ECLI:EU:C:1998:191, točka 63.

²²² Vidjeti primjerice predmet C-227/82 *Van Bennekom* [1983.] ECLI:EU:C:1983:354, točka 40. i predmet C-178/84 *Komisija/Njemačka (Reinheitsgebot)* [1987.] ECLI:EU:C:1987:126, točka 46.

²²³ Predmet C-41/02 *Komisija/Nizozemska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:762, točka 47.; predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.], ECLI:EU:C:2003:492, točka 46.; predmet C-24/00 *Komisija/Francuska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:70, točka 53.

²²⁴ Predmet C-249/07 *Komisija/Nizozemska* [2008.] ECLI:EU:C:2008:683, točka 50.–51.; predmet C-41/02 *Komisija/Nizozemska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:762; predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.] ECLI:EU:C:2003:492; predmet C-24/00 *Komisija/Francuska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:70.

²²⁵ Komisija je donijela komunikaciju o načelu predostrožnosti, COM(2000) 1 final.

²²⁶ Usp. predmet C-132/03 *Codacons i Federconsumatori* [2005.] ECLI:EU:C:2005:310, točka 61. i predmet C-236/01 *Monsanto Agricultura* [2003.] ECLI:EU:C:2003:431, točka 111.

²²⁷ Predmet C-446/08 *Solgar Vitamin's France* [2010.] ECLI:EU:C:2010:233, točka 67.

²²⁸ Predmet C-236/01 *Monsanto Agricultura* [2003.] ECLI:EU:C:2003:431, točka 106.; predmet C-41/02 *Komisija/Nizozemska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:762, točka 52.; predmet C-192/01 *Komisija/Danska* [2003.], ECLI:EU:C:2003:492, točka 49.; predmet C-24/00 *Komisija/Francuska* [2004.] ECLI:EU:C:2004:70, točka 56. predmet C-446/08 *Solgar Vitamin's France* [2010.] ECLI:EU:C:2010:233, točka 67.

²²⁹ Predmet C-672/15 *Noria Distribution SARL* [2017.] ECLI:EU:C:2017:310, točka 33.

Države članice propisuju različita ograničenja izvoza antikviteta i drugih kulturnih artefakta i ta bi se ograničenja općenito mogla smatrati opravdanim na temelju članka 36. UFEU-a.

U predmetu *LIBRO* Sud EU-a zaključio je da se za zaštitu kulturne raznolikosti „općenito ne može smatrati da je obuhvaćena zaštitom nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti u smislu članka 36. UFEU-a”²³⁰.

7.1.4. Zaštita industrijskog i trgovačkog vlasništva

Članak 36. UFEU-a odnosi se na zaštitu „industrijskog i trgovačkog vlasništva” kao opravdanje za ograničenje uvoza, izvoza ili provoza robe. „Industrijsko i trgovačko vlasništvo” općenito se odnosi na prava intelektualnog vlasništva kao što su patenti, žigovi, dizajni, autorska prava i oznake zemljopisnog podrijetla²³¹.

U svojoj izvornoj sudskoj praksi Sud EU-a razradio je niz načela važnih za definiranje područja primjene odstupanja na nacionalnoj razini, ali i za stvaranje uvjeta za usklađivanje i ujednačavanje prava intelektualnog vlasništva na razini EU-a (ta tema nadilazi opseg ovog poglavlja).

Prvo je načelo da Ugovor ne utječe na *postojanje* prava intelektualnog vlasništva koja su dodijeljena u skladu sa zakonodavstvom država članica. U skladu s tim, nacionalno zakonodavstvo o stjecanju, prijenosu i prestanku takvih prava zakonito je. Međutim, to se načelo ne primjenjuje kad u nacionalnim propisima postoji element diskriminacije²³².

Drugo načelo je načelo *iscrpljenja prava*. Nositelj prava intelektualnog vlasništva može ograničiti uporabu, proizvodnju i prodaju proizvoda zaštićenog pravom intelektualnog vlasništva u državi članici u kojoj je to pravo dodijeljeno. Međutim, kad vlasnik intelektualnog vlasništva sam ili druga osoba uz njegov pristanak zakonito proda i distribuira proizvod u državi članici, pravo intelektualnog vlasništva *iscrpljuje se* na granici. Vlasnik prava tada se više ne može protiviti uvozu proizvoda u bilo koju državu članicu u kojoj je proizvod prvi put stavljen na tržište, dopuštajući tako paralelni uvoz iz bilo kojeg dijela EU-a.

Doktrinom iscrpljenja prava nastoji se uspostaviti ravnoteža između zaštite prava industrijskog vlasništva i slobodnog kretanja robe. Odstupanja su dopuštena samo ako su opravdana radi zaštite *posebnog predmeta* te imovine. To načelo omogućuje da se za svaku kategoriju intelektualnog vlasništva odrede uvjeti pod kojima je ostvarivanje tog prava dopušteno na temelju prava Unije, iako u prekograničnoj situaciji takvo ostvarivanje prava po definiciji sprečava slobodno kretanje. Sudska praksa Suda o iscrpljenju primjenjuje se osobito na patente, žigove, dizajne²³³ i autorska prava²³⁴.

²³⁰ Predmet C-531/07 *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft/LIBRO* [2009.] ECLI:EU:C:2009:276, točka 32.

²³¹ Za popis konkretnih prava intelektualnog vlasništva vidjeti Izjavu Komisije o članku 2. Direktive 2004/48 EZ Europskog parlamenta i Vijeća o provedbi prava intelektualnog vlasništva (2005/295/EZ), SL L 94, 13.4.2005., str. 37.

²³² Predmet C-235/89 *Komisija/Italija* [1992.] I-777.

²³³ Vidjeti, na primjer, predmet 53/87, *Circa i drugi/Renault*, ECLI:EU:1988:472.

Primjerice, kad je riječ o patentima, Sud je kao svrhu posebno prihvatio „nagrađivanje kreativnosti izumitelja kako bi se zajamčilo da nositelj patenta ima isključivo pravo korištenja izuma u svrhu proizvodnje industrijskih proizvoda i njihova prvog stavljanja u promet, bilo izravno ili dodjelom licencija trećim stranama, kao i pravo suprotstaviti se povredama”²³⁵. Tada je na nositelju patenta da odluči pod kojim okolnostima želi staviti svoj proizvod na tržište, uključujući mogućnost stavljanja proizvoda na tržište u državi članici u kojoj proizvod nije zaštićen patentom. Ako nositelj patenta to učini, mora prihvatiti posljedice svojeg izbora u pogledu slobodnog kretanja proizvoda na jedinstvenom tržištu. Ako bi se izumitelju omogućilo da se pozove na patent koji posjeduje u jednoj državi članici kako bi spriječio uvoz tog proizvoda koji je slobodno stavio na tržište u drugoj državi članici u kojoj se taj proizvod nije mogao zaštititi patentom, to bi dovelo do podjele nacionalnih tržišta u suprotnosti s ciljem Ugovora²³⁶.

Kad je riječ o žigovima, Sud je u svojoj sudskoj praksi u više navrata utvrdio da je posebna svrha prava na žig osobito osigurati nositelju žiga pravo da žig upotrijebi za prvo stavljanje proizvoda na tržište. Time bi se nositelj žiga trebao zaštititi od konkurenata koji žele zlouporabiti položaj i ugled žiga prodajući proizvode koji nedopušteno nose taj žig. Kako bi se odredio točan opseg tog prava, Sud je smatrao da treba uzeti u obzir temeljnu funkciju žiga, a to je da se potrošaču ili krajnjem korisniku zajamči podrijetlo proizvoda koji označava žig, omogućujući mu razlikovanje bez moguće zablude tog proizvoda od proizvoda drugoga podrijetla²³⁷.

Ta je sudska praksa osobito razvijena i razrađena u području prepakiranja farmaceutskih proizvoda²³⁸.

Valja podsjetiti da je Sud tu sudsku praksu razvio u nedostatku odgovarajućeg sekundarnog prava Unije. Prema njegovu mišljenju, „u trenutačnom obliku prava Zajednice i u nedostatku standardizacije ili usklađivanja zakonodavstva Zajednice, određivanje uvjeta i postupaka pod kojima se takva zaštita odobrava pitanje je nacionalnih propisa”²³⁹. No u međuvremenu je zakonodavac EU-a donio važan skup direktiva i uredbi o intelektualnom vlasništvu. Primjerice, pravni okvir za žigove usklađen je Direktivom (EU) 2015/2436 o žigovima i ujednačen Uredbom (EU) 2017/1001 o žigu Europske unije²⁴⁰. Postoji i slično zakonodavstvo koje se odnosi na

²³⁴ Vidjeti, primjerice, predmet C-5/11, *Donner*, ECLI:EU:C:2012:370, točke 31.–37., s upućivanjima na prethodnu sudsku praksu.

²³⁵ Vidjeti, primjerice, spojene predmete C-267/95 i C-268/95 *Merck & Co e.a/Primecrown Ltd e.a.* ECLI:EU:C:1996:468, točka 30., s upućivanjima na prethodnu sudsku praksu.

²³⁶ Vidjeti spojene predmete C-267/95 i C-268/95 *Merck & Co e.a/Primecrown Ltd e.a.* ECLI:EU:C:1996:468, točka 32., s upućivanjima na prethodnu sudsku praksu.

²³⁷ Vidjeti predmet C-10/89 *SA CNL-SUCAL NV/HAG GF AG*

ECLI:EU:C:1990:359, točka 14., s upućivanjima na prethodnu sudsku praksu.

²³⁸ Za dobar pregled sudske prakse Suda vidjeti predmet C-143/00, *Boehringer Ingelheim*, ECLI:EU:C:2002:246.

²³⁹ Predmet 53/87, *Circa i ostali/Renault*, ECLI:EU:C:1988:472, točka 10.

²⁴⁰ Direktiva (EU) 2015/2436 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2015. o usklađivanju zakonodavstava država članica o žigovima [2015.] SL L 336/1, članak 15. stavak 1. Uredba (EU) 2017/1001 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o žigu Europske unije [2017.] SL L 154/1.

dizajn, dok je usklađivanje nacionalnih zakona o patentima i dalje prilično fragmentirano²⁴¹.

U području autorskog prava i srodnih prava zakonodavac EU-a uvelike je uskladio zakone država članica i pružio autorima i drugim nositeljima prava visoku razinu zaštite. To, među ostalim, obuhvaća isključiva prava na odobravanje ili zabranu određenih radnji iskorištavanja njihova sadržaja, s usklađenim trajanjem zaštite, okvirom iznimaka i ograničenja, pravnom zaštitom tehnoloških mjera zaštite i informacijama o upravljanju pravima, kolektivnom ostvarivanju prava i provedbi prava. U području slobodnog kretanja robe Direktivom 2001/29/EZ²⁴² autorima se daje isključivo pravo distribucije njihovih djela. Direktivom 2006/115/EZ²⁴³ umjetnicima izvođačima, proizvođačima fonograma, filmskim producentima i organizacijama za radiodifuziju daje se isključivo pravo distribucije zaštićenog sadržaja. Direktivom 2009/24/EZ²⁴⁴ predviđa se i isključivo pravo distribucije računalnih programa.

Trima navedenim direktivama o autorskom pravu predviđeno je i da se pravo distribucije primjeraka djela ili drugog predmeta zaštite unutar Unije iscrpljuje kad je prva prodaja ili drugi prijenos vlasništva izvršen od strane nositelja prava ili uz njegov pristanak. Tim se pravilom osigurava slobodno kretanje robe zaštićene autorskim pravom unutar Unije nakon što je nositelj prava stavi na tržište ili je ona stavljena na tržište uz njegov pristanak. Sud je pojasnio da se to načelo primjenjuje na materijalne primjerke djela i drugih predmeta zaštite. Međutim, kad je riječ o računalnim programima, Sud je pojasnio da se pravo distribucije primjerka računalnog programa također iscrpljuje nakon preuzimanja tog primjerka s interneta uz pristanak nositelja prava, pod određenim uvjetima koji to preuzimanje čine jednakovrijednim prodaji primjerka računalnog programa²⁴⁵. Sud je nedavno presudio da se to proširenje pravila iscrpljenja nakon prijenosa digitalnih kopija putem interneta ne primjenjuje u slučaju djela koja nisu računalni programi (npr. e-knjiga)²⁴⁶.

Nadalje, Sud je utvrdio posebna pravila za oznake zemljopisnog podrijetla za potrebe članka 36. UFEU-a²⁴⁷.

²⁴¹ Za pregled tog zakonodavstva o intelektualnom vlasništvu vidjeti https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property_en

²⁴² Direktiva 2001/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2001. o usklađivanju određenih aspekata autorskog i srodnih prava u informacijskom društvu [2001.] SL L 167.

²⁴³ Direktiva 2006/115/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o pravu iznajmljivanja i pravu posudbe te o određenim autorskom pravu srodnim pravima u području intelektualnog vlasništva [2006.] SL L 376.

²⁴⁴ Direktiva 2009/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o pravnoj zaštiti računalnih programa [2009.] SL L 111.

²⁴⁵ Presuda Suda u predmetu C-128/11, *Usedsoft*.

²⁴⁶ Presuda Suda u predmetu C-263/18 *Tom Kabinet*.

²⁴⁷ Predmet C-3/91 *Exportur/LOR* [1992.] ECR I-5529, točka 37.; predmet C-216/01 *Budějovický Budvar* [2003.] ECLI:EU:C:2003:618, točka 99.

7.2. Obvezujući zahtjevi

U presudi u predmetu *Cassis de Dijon* Sud je utvrdio koncept obvezujućih zahtjeva kao neisključivog popisa zaštićenih interesa u okviru članka 34. UFEU-a. U svojoj presudi Sud navodi da se ti obvezujući zahtjevi posebice odnose na učinkovitost fiskalnog nadzora, zaštitu javnog zdravlja, pravednost trgovinskih transakcija i zaštitu potrošača²⁴⁸. Terminologija Suda naknadno se promijenila – Sud se danas često poziva na prevladavajuće razloge u javnom ili općem interesu umjesto na obvezujuće zahtjeve.

Na obvezujuće zahtjeve može se pozvati kako bi se opravdalo nacionalne mjere koje mogu ometati trgovinu na unutarnjem tržištu i nisu obuhvaćene iznimkama iz članka 36. UFEU-a. Procjena opravdanosti ista je kao na temelju članka 36.: da bi bile dopuštene, nacionalne mjere moraju biti proporcionalne cilju koji se želi postići. Načelno se obvezujućim zahtjevima mogu opravdati samo nacionalne mjere koje su jednako primjenjive na domaću robu i robu podrijetlom iz drugih država članica²⁴⁹. Stoga razlozi, osim onih obuhvaćenih člankom 36. UFEU-a, teoretski ne smiju biti upotrijebljeni za opravdanje diskriminirajuće mjere. Iako je Sud našao načine prevladavanja te podjele bez odstupanja od svoje ranije prakse²⁵⁰, neki tvrde da je takva podjela umjetna i da se Sud kreće prema pojednostavnjenju i postupanju prema obvezujućim zahtjevima na isti način kao prema opravdanjima iz članka 36. UFEU-a.

7.2.1. Zaštita okoliša

Iako zaštita okoliša nije izričito navedena u članku 36. UFEU-a, Sud je priznaje kao obvezujući zahtjev. Sud smatra da je: „zaštita okoliša jedan od ključnih ciljeva [Unije] kojim se mogu opravdati određena ograničenja načela slobodnog kretanja robe”²⁵¹. Visoka razina zaštite okoliša već je prepoznata kao cilj od općeg interesa 80-ih i 90-ih godina prošlog stoljeća²⁵².

Sud je priznao niz mjera i ciljeva koji se mogu smatrati mjerama za zaštitu okoliša, uključujući:

- nacionalne programe potpore za zelenu električnu energiju u mjeri u kojoj doprinose smanjenju emisija stakleničkih plinova, koji su među glavnim uzrocima klimatskih promjena protiv kojih su se Europska unija i njezine države članice obćale boriti²⁵³,

²⁴⁸ Predmet C-120/78 *Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979.] ECLI:EU:C:1979:42, točka 8.

²⁴⁹ Vidjeti primjerice spojene predmete C- 1/90 i C- 176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia/Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña* [1991.] ECLI:EU:C:1991:327, točka 13.

²⁵⁰ Vidjeti primjerice predmet C-2/90 *Komisija/Belgija* [1992.] ECLI:EU:C:1992:310, u kojem je Sud odlučio da mjera koju se može smatrati diskriminirajućom nije diskriminirajuća zbog posebne naravi predmeta i dopustio opravdanje o zaštiti okoliša. U predmetu C-320/03 *Komisija/Austrija* [2005.] ECLI:EU:C:2005:684 Sud je odabrao mjeru smatrati jednako primjenjivom na domaće i uvezene proizvode umjesto neizravno diskriminirajućom.

²⁵¹ Predmet C-302/86 *Komisija/Danska* [1988.] ECLI:EU:C:1988:421, točka 8.

²⁵² Predmet C-240/83, *Procureur de la République/ADBHU*, [1985.], ECLI:EU:C:1985:59, točke 12., 13. i 15. Predmet C-302/86 *Komisija/Danska* [1988.], ECLI:EU:C:1988:421, točke 8.–9.; Predmet C- 487/06 *British Aggregates/Komisija* [2008.] ECLI:EU:C:2008:757, točka 91.

²⁵³ Predmet C-573/12 *Ålands Vindkraft* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2037, točka 78.

- nametanje nacionalnog sustava provjere održivosti biogoriva koji predviđa da su svi gospodarski subjekti koji sudjeluju u lancu opskrbe dužni ispuniti određene obveze²⁵⁴,
- zaštitu kvalitete zraka,

O zaštiti kvalitete zraka raspravljalo se u dva predmeta (C-28/09 i C-320/03) koja su se odnosila na nacionalne mjere čiji je cilj bio smanjenje određenih emisija motornih vozila i gustoće cestovnog prometa u svrhu smanjenja dušikova dioksida u pokrajini Tirolu. Te mjere uključivale su sektorske zabrane vožnje kojima se kamionima mase veće od 7,5 tona za prijevoz određene robe zabranilo korištenje dionice autoceste A12 u Austriji. Iako su se takve mjere načelno mogle opravdati zaštitom kvalitete zraka kao dijelom zaštite okoliša i ljudskog zdravlja, nisu bile proporcionalne postizanju željenih ciljeva.

- uporabu obnovljivih izvora energije za proizvodnju bioplina,

Predmet *E.ON Biofor Sverige* odnosio se na sustav provjere održivosti bioplina. Praktična posljedica sustava na snazi u Švedskoj bila je da bioplin proizveden u Njemačkoj koji je trebalo prenijeti u Švedsku putem njemačkih i danskih plinovoda ne može biti uključen u sustav provjere koji se odnosi na održivost bioplina niti kvalificiran kao „održiv”²⁵⁵.

Sud je zaključio da je uporaba obnovljivih izvora energije za proizvodnju bioplina načelno korisna za zaštitu okoliša jer se takvim zakonodavstvom nastoji doprinijeti smanjenju emisija stakleničkih plinova. Osim toga, istaknuo je da je povećanje uporabe obnovljivih izvora energije jedan od važnih elemenata paketa mjera potrebnih za smanjenje emisija stakleničkih plinova i za usklađivanje s ostalim obvezama koje su na razini EU-a i na međunarodnoj razini preuzete radi smanjenja emisija stakleničkih plinova. Cilj takvog povećanja uporabe obnovljivih izvora energije također je zaštita zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka²⁵⁶.

- sustav povrata pologa za ambalažu²⁵⁷.

Države članice sve češće se pozivaju na zaštitu okoliša zbog, među ostalim, obveza u vezi s klimatskim promjenama, znanstvenog napretka i veće osviještenosti javnosti. Međutim, Sud je potvrdio da opravdanja na temelju javnog zdravlja i zaštite okoliša nisu uvijek dovoljna za ograničavanje slobodnog kretanja robe. U više je predmeta Sud potvrdio argumente Komisije da su nacionalne mjere neproporcionalne cilju koji se želi postići ili da ne postoji dovoljno dokaza koji bi potvrdili navodni rizik²⁵⁸.

²⁵⁴ Predmet C-242/17 *L.E.G.O.* [2018.] ECLI:EU:C:2018:804, točka 72.

²⁵⁵ Predmet C-549/15 *E.ON Biofor Sverige* [2017.] ECLI:EU:C:2017:490, točke 74., 80. i 84.

²⁵⁶ Ibid., točke 88.–89.

²⁵⁷ predmet C-302/86 *Komisija/Danska* [1988.] ECLI:EU:C:1988:421; Međutim, kao što je prethodno navedeno, sustavi povrata pologa djelomično su obuhvaćeni Direktivom 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu i Direktivom (EU) 2018/852 o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu.

²⁵⁸ Vidjeti primjerice: predmet C-319/05 *Komisija/Njemačka* [2007.] ECLI:EU:C:2007:678; Predmet C-186/05 *Komisija/Švedska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:571; predmet C-297/05 *Komisija/Nizozemska*

Zaštita okoliša dobar je primjer fleksibilnijeg pristupa Suda u smislu kategorizacije obrazloženja. Sud je u nekoliko slučajeva uvažio da je zaštita okoliša također povezana s ciljevima zaštite života ili zdravlja ljudi, životinja i biljaka²⁵⁹. Sud je u predmetu *Komisija/Austrija* naveo kako je očito iz članka 174. stavka 1. UEZ-a (sadašnji članak 191. UFEU-a) da je zaštita ljudskog zdravlja jedan od ciljeva politike Unije u području okoliša. Osim toga, utvrdio je da su ti ciljevi blisko povezani, posebice kad je riječ o borbi protiv onečišćenja zraka, čija je svrha ograničiti opasnosti za zdravlje koje proizlaze iz pogoršanja stanja okoliša. Cilj zaštite zdravlja stoga je načelno već uključen u cilj zaštite okoliša²⁶⁰.

7.2.2. Zaštita potrošača

Zaštita potrošača jedno je od opravdanja na koja se najčešće poziva. Informacije koje se moraju pružiti potrošačima ocjenjuju se na temelju „pretpostavljenih očekivanja prosječnog potrošača, relativno dobro informiranoga te koji je razumno pažljiv i oprezan”²⁶¹. To je primjerice navedeno u predmetu C-481/12 *Juvelta* koji se odnosio na žigove plemenitih kovina. Sud je presudio da je obveza uvoznika da proizvode od plemenitih kovina označi žigom iz kojeg je vidljiv stupanj čistoće u načelu takva da može osigurati učinkovitu zaštitu potrošača i promicati pošteno poslovanje. Međutim, Sud je također presudio da država članica ne bi mogla nametnuti novo označavanje proizvoda uvezenih iz druge države članice, u kojoj se zakonito prodaju i žigovani su, ako su podaci koje pruža izvorni žig jednaki onima koje propisuje država članica uvoza i razumljivi njezinim potrošačima²⁶².

Temeljno je načelo da potrošači kojima se na jasan način daju primjerene informacije mogu sami donositi odluke. Sud je zauzeo stajalište prema kojem je za potrošača bolji veći izbor s razlikama u kvaliteti od manjeg izbora više kvalitete na temelju nacionalnih standarda²⁶³. U slučaju ozbiljnog rizika od dovođenja potrošača u zabludu, proizvod se može zabraniti.

Međutim, misao je vodilja u sudskoj praksi Suda da je, kad su uvezeni proizvodi slični domaćima, primjereno označivanje, koje se može zahtijevati u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, dovoljno da potrošaču osigura potrebne informacije o naravi proizvoda. Nikakvo opravdanje na temelju zaštite potrošača nije dopušteno za nepotrebno ograničavajuće mjere²⁶⁴.

[2007.] ECLI:EU:C:2007:531; predmet C-254/05 *Komisija/Belgija* [2007.] ECLI:EU:C:2007:319; predmet C-432/03 *Komisija/Portugal* [2005.] ECLI:EU:C:2005:669.

²⁵⁹ Predmet C-242/17 *L.E.G.O.* [2018.] ECLI:EU:C:2018:804, točka 65. Predmet C-573/12 *Ålands Vindkraft* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2037, točke 79. i 93.

²⁶⁰ Predmet C-28/09 *Komisija/Austrija* [2011.] ECLI:EU:C:2011:854, točke 121.–122.; predmet C-67/97 *Bluhme* [1998.] ECLI:EU:C:1998:584.

²⁶¹ Predmet C-481/12 *Juvelta* [2014.] ECLI:EU:C:2014:11, točka 23.

²⁶² Predmet C-481/12 *Juvelta* [2014.] ECLI:EU:C:2014:11, točke 21.–22.; predmet C-220/81 *Robertson i drugi* [1982.] ECLI:EU:C:1982:239, točke 11.–12.

²⁶³ Predmet C-456/10 *ANETT* [2012.] ECLI:EU:C:2012:241, točka 54.

²⁶⁴ Predmet C-448/98 *Guimont* [2000.] ECLI:EU:C:2000:663 o francuskom zakonodavstvu kojim je naziv „ementaler” rezerviran za određenu kategoriju sira s korom, predmet 261/81 *Rau/De Schmedt* [1982.] ECLI:EU:C:1982:382 o belgijskom zahtjevu da se margarin prodaje u kockama.

7.2.3. Drugi obvezujući zahtjevi

Sud je s vremenom uvažio druge obvezujuće zahtjeve kojima se prepreke slobodnom kretanju robe mogu opravdati:

Temeljna prava: u predmetu *Schmidberger* Sud je priznao da se u nekim slučajevima zaštita temeljnih prava (u tom predmetu sloboda izražavanja i sloboda okupljanja) mora uskladiti s temeljnim slobodama zajamčenima Ugovorom, ako se ta prava navode kao opravdanje za ograničavanje tih sloboda²⁶⁵.

Poboljšanje uvjeta rada: dok zdravlje i sigurnost na radu pripadaju području javnog zdravlja iz članka 36. UFEU-a, poboljšanje uvjeta rada predstavlja „obvezujući zahtjev” čak i bez razmatranja aspekta zdravlja²⁶⁶.

Kulturni ciljevi²⁶⁷: u predmetu o francuskom zakonodavstvu usmjerenom na poticanje stvaranja kinematografskih djela čini se da je Sud prihvatio da zaštita kulture pod posebnim uvjetima može biti obvezujući zahtjev koji opravdava ograničenja uvoza ili izvoza. Osim toga, zaštita knjiga kao kulturnih dobara priznata je kao važan razlog u javnom interesu²⁶⁸.

Očuvanje raznolikosti tiska²⁶⁹: u zahtjevu za prethodnu odluku o austrijskoj zabrani tiskanih izdanja koja čitateljima nude mogućnost sudjelovanja u nagradnim igrama Sud je smatrao da očuvanje raznolikosti tiska može predstavljati važan razlog u javnom interesu. Sud je naglasio da takva raznolikost pridonosi zaštiti slobode izražavanja, koja je zaštićena člankom 10. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.

Financijska ravnoteža sustava socijalne sigurnosti: isključivo ekonomski ciljevi ne mogu opravdati prepreku slobodnom kretanju robe. Međutim, u predmetu C-120/95 *Decker* Sud je priznao da rizik od ozbiljnog smanjenja financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti može biti važan razlog od općeg interesa koji može opravdati prepreku slobodnom kretanju robe²⁷⁰.

Sigurnost na cestama: u više je predmeta Sud priznao da cestovna sigurnost predstavlja važan razlog od općeg interesa koji može opravdati prepreku slobodnom kretanju robe²⁷¹.

²⁶⁵ Predmet C-112/00 *Schmidberger* [2003.] ECLI:EU:C:2003:333, točka 77.

²⁶⁶ U predmetu 155/80 *Oebel* [1981.] ECLI:EU:C:1981:177 Sud je naveo da je zabrana noćne proizvodnje pekarskih proizvoda legitimna odluka u okviru gospodarske i socijalne politike u očito osjetljivu sektoru.

²⁶⁷ Spojeni predmeti C-60/84 i 61/84 *Cinéthèque SA/Fédération nationale des cinémas français* [1985.] ECLI:EU:C:1985:329.

²⁶⁸ Predmet C-531/07 *Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft* [2009.] ECLI:EU:C:2009:276, točka 34.

²⁶⁹ Predmet C-368/95 *Familiapress* [1997.] ECLI:EU:C:1997:325.

²⁷⁰ Predmet C-120/95 *Decker* [1998.] ECLI:EU:C:1998:167, točke 39.–40. i mišljenje nezavisnog odvjetnika Szpunara u predmetu C-148/15 *Deutsche Parkinson Vereinigung* [2016.] ECLI:EU:C:2016:394, točka 42.

²⁷¹ Vidjeti primjerice predmet C-54/05 *Komisija/Finska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:168, točka 40. i navedenu sudsku praksu te predmet C-61/12 *Komisija/Litva* [2014.] ECLI:EU:C:2014:172, točka 59.

Borba protiv kriminala: u predmetu o portugalskoj zabrani pričvršćivanja obojenih folija na stakla vozila²⁷² Sud je utvrdio da borba protiv kriminala može predstavljati važan razlog od općeg interesa koji može opravdati prepreku slobodnom kretanju robe.

Zaštita dobrobiti životinja: u predmetu C-219/07 Sud navodi da je zaštita dobrobiti životinja legitiman cilj od općeg interesa. Isto je tako naveo da se važnost tog cilja odražava u tome što su države članice donijele Protokol o zaštiti i dobrobiti životinja koji je priložen Ugovoru o osnivanju Europske zajednice²⁷³.

Promicanje i poticanje korištenja jednog od službenih jezika države članice: Sud je također presudio da je promicanje i poticanje korištenja jednog od službenih jezika države članice legitiman cilj kojim se načelno može opravdati ograničenje obveza nametnutih pravom EU-a²⁷⁴.

Kako je prethodno navedeno, popis obvezujućih zahtjeva nije iscrpan nego se stalno mijenja u skladu sa sudskom praksom Suda.

7.3. Test proporcionalnosti

Da bi bila opravdana na temelju članka 36. UFEU-a ili jednog od obvezujućih zahtjeva uspostavljenih sudskom praksom Suda, državna mjera mora biti u skladu s načelom proporcionalnosti²⁷⁵. Prema načelu proporcionalnosti sredstva za koja se države članice odluče moraju biti ograničena na ono što je stvarno primjereno i nužno za zaštitu legitimnog cilja koji se želi postići²⁷⁶. Drugim riječima, primjerenost znači da mjera mora biti prikladna za postizanje željenog cilja, a nužnost znači da se odabranim sredstvima ne ograničava slobodno kretanje robe više nego što je potrebno. U tom kontekstu treba ocijeniti postoje li sredstva koja imaju manje ograničavajući učinak na trgovinu unutar Unije, ali kojima se može postići isti rezultat. Zato je važan element analize opravdanja koje dostavlja država članica postojanje alternativnih mjera. Sud je više puta utvrdio da državne mjere nisu bile proporcionalne jer su postojale alternativne mjere²⁷⁷.

Primjerice, u predmetima C-28/09 i C-320/03 Sud je naveo da prije donošenja tako radikalne mjere kao što je potpuna zabrana prometa na dionici autoceste koja je ključna prometnica između određenih država članica nadležna tijela moraju pažljivo ispitati

²⁷² Predmet C-265/06 *Komisija/Portugal* [2008.] ECLI:EU:C:2008:210, točka 38.

²⁷³ Predmet C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel* [2008.] ECLI:EU:C:2008:353, točka 27.

²⁷⁴ Predmet C-15/15 *New Valmar* [2016.] ECLI:EU:C:2014:464, točka 50. Vidjeti u tom smislu predmet C- 379/87 *Groener/Minister for Education and City of Dublin Vocational Education Committee* [1989.] ECLI:EU:C:1989:599, točka 19., predmet C- 391/09 *Runevič-Vardyn i Wardyn* [2011.] ECLI:EU:C:2011:291, točka 85. i predmet C- 202/11 *Las* [2013.] ECLI:EU:C:2013:239, točke 25.–27.

²⁷⁵ Predmet C-390/99 *Canal Satellite Digital* [2002.] ECLI:EU:C:2002:34, točka 33.; predmet C-254/05 *Komisija/Belgija* [2007.] ECLI:EU:C:2007:319, točka 33. i navedena sudska praksa; predmet C-286/07 *Komisija/Luksemburg* [2008.] ECLI:EU:C:2008:251, točka 36.

²⁷⁶ Vidjeti primjerice predmet C-320/03 *Komisija/Austrija* [2005.] ECLI:EU:C:2005:684, točka 85. i predmet C-319/05 *Komisija/Njemačka* (o češnjaku) [2007.] ECLI:EU:C:2007:678, točka 87. i navedenu sudsku praksu.

²⁷⁷ Vidjeti predmet C-104/75 *De Peijper* [1976.] ECLI:EU:C:1976:67; predmet C-54/05 *Komisija/Finska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:168, točka 46. i predmet C-297/05 *Komisija/Nizozemska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:53, točka 79., u kojem Sud navodi raspoložive alternative spornim mjerama.

mogućnosti primjene drugih mjera koje manje ograničavaju slobodu kretanja i odbaciti ih samo ako je jasno utvrđeno da nisu primjerene u odnosu na cilj koji se želi postići²⁷⁸. U predmetu C-549/15 o sustavu provjere održivosti bioplina Sud je zaključio da nije dokazana potreba za iznimkom od načela slobodnog kretanja robe kako bi se postigao željeni cilj. Naime, nadležna tijela nisu izričito dokazala postojanje razloga povezanog s javnim interesom ni proporcionalnost te mjere u odnosu na cilj koji se želi postići. Stoga se mjera o kojoj je bila riječ smatrala neopravdanom²⁷⁹.

U predmetu *Scotch Whisky Association* Sud je smatrao da povećanje cijene konzumacije alkohola možda nije proporcionalna mjera kojom bi se nametanjem minimalne jedinične cijene za maloprodaju alkoholnih pića postigao cilj zaštite života i zdravlja ljudi. Postojala su manje ograničavajuća sredstva, primjerice povećanje trošarina. Međutim, Sud je zaključio da sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti je li to doista tako, uzimajući u obzir detaljnu analizu svih relevantnih čimbenika u tom predmetu. U tom pogledu, opravdavajući razlozi na koje se država članica pozvala moraju biti popraćeni primjerenim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja koju je donijela kao i preciznim elementima kojima se potkrjepljuje njezina argumentacija²⁸⁰. Ocjena proporcionalnosti nije ograničena samo na ocjenu dokaza ili podataka dostupnih u trenutku donošenja mjere, nego se treba izvršiti na temelju dokaza i podataka kojima na dan donošenja odluke raspolaže nacionalni sud²⁸¹.

Država članica također je obvezna ostvarivati predviđene ciljeve na sustavan i dosljedan način²⁸². Ako država članica može dokazati da bi donošenje alternativne mjere štetno utjecalo na druge legitimne interese, tada to treba biti uzeto u obzir pri ocjeni proporcionalnosti²⁸³. Stoga je za ocjenu proporcionalnosti bitno da se u obzir uzmu svi suprotstavljeni interesi u cjelokupnom kontekstu predmeta.

Treba naglasiti da, u nedostatku usklađenog zakonodavstva na europskoj razini, države članice same određuju razinu zaštite koju namjeravaju osigurati za postizanje legitimnog interesa. U određenim je područjima Sud državama članicama dopustio određeno „diskrecijsko pravo” u vezi s donesenim mjerama i željenom razinom zaštite, koja se može razlikovati među državama članicama ovisno o njihovim nacionalnim okolnostima. „Diskrecijsko pravo” je, naravno, šire u područjima koja se smatraju osjetljivijima²⁸⁴.

²⁷⁸ Predmet C-28/09 *Komisija/Austrija* [2011.] ECLI:EU:C:2011:854, točke 116.–117., 140., 150.–151., i predmet C-320/03 *Komisija/Austrija* [2005.] ECLI:EU:C:2005:684, točke 87., 91.

²⁷⁹ Predmet C-549/15 *E.ON Biofor Sverige* [2017.] ECLI:EU:C:2017:490, točke 85., 88.–99.

²⁸⁰ Predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točke 50. i 54.

²⁸¹ Predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 65.

²⁸² Vidjeti primjerice predmet C-169/07 *Hartlauer* [2009.] ECLI:EU:C:2009:141, točka 55. i predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 37.

²⁸³ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika Madura u predmetu C-434/04 *Ahokainen i Leppik* [2006.] ECLI:EU:C:2006:609, točka 25.

²⁸⁴ To osobito vrijedi za cilj zaštite zdravlja i života ljudi koji je na prvom mjestu među dobrima i interesima zaštićenim člankom 36. UFEU-a. To „diskrecijsko pravo” isto je tako priznato za mjere motivirane nužnošću osiguranja javnog poretka, javnog morala i javne sigurnosti. Za primjere u vezi s opravdanjima na temelju javnog zdravlja vidjeti predmet C-322/01 *DocMorris* [2003.] ECLI:EU:C:2003:664, točka 103. i navedenu sudsku praksu. U pogledu opravdanja na temelju javnog morala vidjeti predmete 34/79 *Henn i Darby* [1979.] ECLI:EU:C:1979:295 i C-244/06 *Dynamic Medien* [2008.] ECLI:EU:C:2008:85. U pogledu mjera povezanih s alkoholom i opravdanjem na temelju javnog zdravlja i javnog poretka vidjeti, primjerice, predmet C-434/04 *Ahokainen i Leppik*

Neovisno o toj relativnoj slobodi utvrđivanja željene razine zaštite, sama činjenica da je država članica odabrala sustav zaštite različit od druge države članice ne smije utjecati na ocjenu potrebe za donošenjem odredaba u tu svrhu i njihove proporcionalnosti²⁸⁵. Te odredbe moraju biti ocijenjene isključivo s obzirom na ciljeve koje nacionalna tijela predmetnih država članica žele ostvariti i razinu zaštite koju namjeravaju osigurati²⁸⁶.

S obzirom na sve veći broj mogućih opravdanja ocjena proporcionalnosti postala je ključan, a često i odlučujući čimbenik u obrazloženju Suda²⁸⁷.

7.4. Teret dokazivanja

Država članica koja tvrdi da ima razlog za ograničenje slobodnog kretanja robe mora izričito dokazati postojanje razloga povezanog s javnim interesom, potrebu za ograničenjem i proporcionalnost ograničenja u odnosu na cilj koji se želi postići²⁸⁸. Kao što je prethodno objašnjeno, opravdanje koje navodi država članica mora biti popraćeno primjerenim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja koju je donijela kao i preciznim elementima kojima se potkrjepljuje njezina argumentacija²⁸⁹. U tom će se pogledu obična izjava da je mjera opravdana na temelju jednog od prihvaćenih razloga ili izostanak analize mogućih alternativnih mjera smatrati nezadovoljavajućima²⁹⁰. Međutim, Sud je napomenuo da taj teret dokazivanja ne može biti tako opsežan da se od države članice zahtijeva da dokaže da nema drugih zamislivih mjera koje bi mogle omogućiti postizanje tog cilja pod istim uvjetima²⁹¹.

8. VEZA S DRUGIM SLOBODAMA I ČLANCIMA UGOVORA POVEZANIMA SA SLOBODNIM KRETANJEM ROBE

8.1. Temeljne slobode

8.1.1. Članak 45. UFEU-a – Sloboda kretanja radnika

Člankom 45 UFEU-a (bivši članak 39. UEZ-a) osigurava se sloboda kretanja radnika unutar EU-a. Ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima migrantima iz EU-a i domaćim radnicima u vezi sa zapošljavanjem i uvjetima rada kao i s porezima i socijalnim prednostima. Člankom 45. UFEU-a zabranjeni su ne samo diskriminacija na temelju državljanstva već i nacionalni propisi koje se primjenjuje neovisno o nacionalnosti dotičnog radnika, ali ometaju njegovu slobodu kretanja.

[2006.] ECLI:EU:C:2006:609. U pogledu mjera protiv kockanja i opravdanja na temelju javnog morala, poretka i sigurnosti vidjeti predmet C-65/05 *Komisija/Grčka* [2006.] ECLI:EU:C:2006:673; u pogledu mjera za zaštitu životinja vidjeti predmet C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel* [2008.] ECLI:EU:C:2008:353.

²⁸⁵ Vidjeti primjerice predmet C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers i Andibel* [2008.] ECLI:EU:C:2008:353, točka 31.

²⁸⁶ Predmet C-124/97 *Läärä i ostali* [1999.] ECLI:EU:C:1999:435, točka 36.

²⁸⁷ Vidjeti primjerice predmet C-204/12 *Essent Belgium* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2192, točke 96.–116.

²⁸⁸ Predmet C-14/02 *ATRAL* [2004.] ECLI:EU:C:2004:265, točka 69.

²⁸⁹ Ibid. točka 69., predmet C-254/05 *Komisija/Belgija* [2007.] ECLI:EU:C:2007:319, točka 36.

²⁹⁰ Predmet C-265/06 *Komisija/Portugal* [2008.] ECLI:EU:C:2008:210, točke 40.–47.

²⁹¹ Predmet C-110/05 *Komisija/Italija* [2009.] ECLI:EU:C:2009:66, točka 66.; predmet C-333/14 *Scotch Whisky Association* [2015.] ECLI:EU:C:2015:845, točka 55.

Problemi povezani s kretanjem osobnih stvari radnika teoretski bi se mogli ocjenjivati na temelju članka 34. UFEU-a ili članka 45. UFEU-a. Sud se tim pitanjem bavio u predmetu *Weigel*²⁹², u kojem se radilo o prijenosu motornih vozila bračnog para iz matične države (Njemačka) u državu članicu u kojoj se muž zaposlio (Austrija). Pri registraciji njihovih motornih vozila u Austriji bračnom je paru naplaćen prekomjeran iznos poreza. Par je tvrdio da ih porez sprječava u korištenju njihovih prava na temelju članka 45. UFEU-a.

Sud se u načelu složio da „[porez] može imati negativan utjecaj na odluku radnika migranata da iskoriste svoje pravo na slobodu kretanja”²⁹³. Međutim, Sud je iz drugih razloga odbio argument bračnog para da porez predstavlja povredu članka 45. UFEU-a. Vrijedi napomenuti kako se Sud nije izričito odgovorio na pitanje bi li ograničenja takve vrste trebalo razmatrati isključivo u okviru članka 34. UFEU-a. Osim toga, još postoji nesigurnost u situacijama u kojima bi bilo korisnije primijeniti članak 45. UFEU-a umjesto članka 34. UFEU-a, imajući u vidu da se prva odredba primjenjuje isključivo na državljane država članica, dok se članak 34. UFEU-a primjenjuje na proizvode koji su stavljeni na tržište EU-a, a koji dolaze iz trećih zemalja.

Treba naglasiti da, prema sudskoj praksi Suda, nacionalni propisi koji propisuju registraciju i/ili oporezivanje službenog vozila nekog poduzeća u državi članici prebivališta radnika koji upotrebljava vozilo, čak i ako poslodavac koji je radniku dao vozilo na upotrebu ima poslovni nastan u drugoj državi članici te čak i ako se vozilo uglavnom upotrebljava u državi članici poslovnog nastana poslodavca, krše članak 45. UFEU-a²⁹⁴. To je zato što takve odredbe mogu spriječiti radnika u iskorištavanju određenih prednosti, poput uporabe vozila, i u konačnici ga odvratiti od zaposlenja u drugoj državi članici.

To je potvrđeno u predmetu C-420/15, koji se odnosi na kazneni postupak protiv talijanskog državljanina koji su pokrenula belgijska nadležna tijela zbog vožnje motora registriranog u Italiji jer mu je glavno boravište bilo u Belgiji. Vozilo je uglavnom bilo namijenjeno za uporabu u Italiji, a u Belgiji se samo povremeno koristilo u tranzitu. Sud je potvrdio da članak 45. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo države članice kojim se obvezuje radnika koji u njoj boravi da registrira vozilo registrirano u drugoj državi članici i u biti je namijenjeno upotrebi u toj drugoj državi²⁹⁵.

8.1.2. Članci 49. i 56. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana i pružanja usluga

Sloboda poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a (bivši članak 43. UEZ-a) i sloboda pružanja (prekogrančnih) usluga iz članka 56. UFEU-a (bivši članak 49. UEZ-a) druge su temeljne slobode zajamčene u Ugovorom koje su usko povezane sa slobodnim kretanjem robe. Obje slobode odnose se na obavljanje samostalnih gospodarskih

²⁹² Predmet C-387/01 *Weigel* [2004.] ECLI:EU:C:2004:256.

²⁹³ Ibid, točka 54.

²⁹⁴ Predmet C-232/01 *Van Lent* [2003.] ECLI:EU:C:2003:535 i predmet C-464/02 *Komisija/Danska* [2005.] ECLI:EU:C:2005:546.

²⁹⁵ Predmet C-420/15 *U* [2017.] ECLI:EU:C:2017:408, točke 21.–22.

djelatnosti²⁹⁶. Kad je riječ o poslovnom nastanu, predmetna se djelatnost obavlja ili je društvo osnovano na stabilnoj i trajnoj osnovi te je neodređene prirode²⁹⁷ sa stvarnom ili tek potencijalnom prekograničnom dimenzijom²⁹⁸. S druge strane, kad je riječ o prekograničnim uslugama aktivnost se obavlja na privremenoj ili povremenoj osnovi²⁹⁹ te uvijek ima jasnu prekograničnu dimenziju³⁰⁰.

Obavljanje samostalne gospodarske djelatnosti zajedničko je i slobodi poslovnog nastana i slobodnom pružanju usluga. Budući da gospodarska djelatnost koja se sastoji od pružanja usluge (uz financijsku naknadu³⁰¹) može uključivati robu, nacionalna mjera koja utječe na takvu uslugu obično će utjecati i na protok predmetne robe. To je očito slučaj s distribucijom robe, čija široka definicija obuhvaća prijevoz³⁰², veleprodaju i maloprodaju³⁰³ robe, ali također ako se roba koristi za obavljanje djelatnosti, kao oprema ili materijal koji je sastavni dio pružene usluge. S druge strane, jasno je da slobodno kretanje robe u skladu s člankom 34. UFEU-a ne uključuje samo ograničenja značajki robe nego i ograničenja njezina stavljanja na tržište i njezine uporabe. Pitanje treba li ocijeniti nacionalnu mjeru koja utječe na takve gospodarske djelatnosti na temelju slobode poslovnog nastana/slobodnog pružanja usluga ili slobodnog kretanja robe ili oboje ponavlja se i treba ga svaki put razmatrati iznova. Primjerice, ograničenja oglašavanja (npr. reklame za alkoholna pića³⁰⁴) mogu s jedne strane utjecati na promidžbeni sektor kao pružatelje usluga, a s druge se strane učinak takvih ograničenja može odnositi na određenu robu i mogućnosti ulaska na tržište te time može stvoriti prepreke u trgovini proizvodima.

Sud smatra da se Ugovorima ne uspostavlja redosljed prioriteta između slobode pružanja usluga i drugih temeljnih sloboda³⁰⁵, čak ni u odnosu na slobodu pružanja usluga u smislu članka 57. UFEU-a koja se odnosi na slobodno pružanje usluga koje ima dodatni sadržaj u odnosu na sadržaj drugih sloboda³⁰⁶. Vjerojatno radi ekonomičnosti postupka, ako nacionalna mjera može utjecati na više od jedne temeljne slobode, Sud je često razmatrao tu mjeru samo u odnosu na jednu temeljnu slobodu. U tu svrhu obično odlučuje koja od temeljnih sloboda ima prednost³⁰⁷. U nekoliko je slučajeva mjeru ispitao s obzirom na obje temeljne slobode.

²⁹⁶ Za razliku od djelatnosti radnika s ugovorom o radu koja je uređena slobodnim kretanjem radnika (vidjeti prethodni odjeljak 7.1.), vidjeti predmet C-337/97 *Meeusen* [1999.] ECLI:EU:C:1999:284, točka 17. i predmet C-413/13 *FNV* [2014.] ECLI:EU:C:2014:241, točka 37.

²⁹⁷ Predmet C-221/89 *Factortame* [1991.] ECLI:EU:C:1991:320, točka 20.

²⁹⁸ Predmet C-384/08 *Attanasio Group* [2010.] ECLI:EU:C:2010:133, točka 39.

²⁹⁹ Vidjeti članak 57. drugi podstavak UFEU-a i predmet C-55/94 *Gebhard* [1995.] ECLI:EU:C:1995:411, točka 39.

³⁰⁰ Vidjeti članak 56. prvi podstavak UFEU-a i predmet C-97/98 *Jägerskiöld* [1999.] ECLI:EU:C:1999:515, točke 43. i 44.

³⁰¹ To obično podrazumijeva naknadu koja uvelike pokriva dio troškova djelatnosti – vidjeti predmet C-263/86 *Humbel* [1988.] ECLI:EU:C:1988:451, točka 17.

³⁰² Usluge prijevoza nisu obuhvaćane člankom 56. UFEU-a nego člankom 58. stavkom 1. UFEU-a.

³⁰³ U spojenim predmetima C-360/15 i C-31/16 *Visser* [2018.] ECLI:EU:C:2018:44 Sud je jasno naveo da su maloprodajne djelatnosti usluga.

³⁰⁴ Predmet C-405/98 *Gourmet International Products* [2001.] ECLI:EU:C:2001:135.

³⁰⁵ Predmet C-452/04 *Fidium Finanz* [2006.] ECLI:EU:C:2006:631, točka 32.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ Predmet C-20/03 *Burmanjer* [2005.] ECLI:EU:C:2005:307, točka 34.

To je vidljivo, primjerice, u predmetu C-591/17 *Austrija/Njemačka* koji se odnosio na infrastrukturnu pristojbu i oslobođenje od poreza na motorna vozila registrirana u Njemačkoj. Sud je zaključio da je Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 18., 34., 56. i 92. UFEU- a time što je uvela infrastrukturnu pristojbu za osobna vozila i istodobno u korist vlasnika vozila registriranih u Njemačkoj predvidjela oslobođenje od poreza na motorna vozila u iznosu najmanje jednakom plaćenju pristojbi³⁰⁸.

Mjere koje utječu na distribuciju robe: druge mjere koje utječu na prijevoz, veleprodaju i maloprodaju robe mogu istodobno ograničiti slobodno kretanje robe i slobodu pružanja usluga distribucije. Određene mjere koje utječu na distribuciju jasno pripadaju području slobodnog kretanja robe kao što su mjere koje su usmjerene na čin uvoza/izvoza sam po sebi (vidjeti prethodni odjeljak 4.1.).

Za druge mjere koje utječu na usluge distributivne trgovine može se na prvi pogled pretpostaviti da su usmjerene na samu uslugu distribucije, a ne na robu koja se distribuira. Međutim, nakon pojedinačne ocjene predmeta te osobito utjecaja mjere može se smatrati da je mjera više povezana s robom, u slučaju:

- sustava odobravanja za trgovce (koji nisu posebno namijenjeni uvoznicima/izvoznicima) – vidjeti prethodni odjeljak 4.5.,
- obveze trgovaca da imenuju predstavnike ili osiguraju skladišne prostore – vidjeti prethodni odjeljak 4.2.,
- kontrole cijena i obveze povrata – vidjeti prethodne odjeljke 4.4. i 4.11.,
- ograničenja oglašavanja – vidjeti prethodni odjeljak 4.6.

Postoje predmeti u kojima nije lako odrediti je li mjera, u smislu predmeta i učinka, primarno relevantna za samu robu ili uslugu o kojoj je riječ. Nacionalne odredbe kojima se pod određenim okolnostima zabranjuje prodaja robe na dražbama mogu s jedne strane ometati uslužnu djelatnost dražbovatelja (bilo da ima poslovni nastan ili pruža prekogranične usluge), a s druge strane mogu stvoriti prepreke u prodaji robe³⁰⁹.

Čini se da je koristan kriterij odrediti koliko važan utjecaj ima stavljanje proizvoda na tržište. Sudska praksa Suda u pogledu usluga distribucije s vremenom je postala jasnija s obzirom na to da se mnoge, ako ne sve, mjere koje su usmjerene ili utječu na distribuciju robe potencijalno mogu kvalificirati kao „načini prodaje” u skladu sa sudskom praksom iz predmeta *Keck* (vidjeti prethodni odjeljak 3.4.2.2.).

³⁰⁸ Predmet C-591/17 *Austrija/Njemačka* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točka 164. S obzirom na presudu *Visser* (predmet C-31/16sep), na područje primjene Direktive o uslugama (2006/123/EZ) ne utječe precizna podjela sloboda na temelju UFEU-a. U zaključku da se maloprodaja treba smatrati uslugom na temelju članka 4. stavka 1. Direktive o uslugama i da se poglavlje Direktive o poslovnom nastanu za pružatelje usluga (poglavlje III.) primjenjuje na unutarnje situacije, Sud nije prihvatio da bi primarno pravo ograničilo samostalno tumačenje Direktive o uslugama (točke 92.–94. i 107. presude).

³⁰⁹ Predmet C-239/90 *SCP Boscher* [1991.] ECLI:EU:C:1991:180.

Mjere koje utječu na uporabu robe: mjere koje su usmjerene i/ili utječu na robu, posebice u vezi s njezinom uporabom, često su usko povezane s obavljanjem uslužne djelatnosti. Stoga sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga općenito imaju važnu ulogu u ocjeni dopuštenosti mjere.

Prvi aspekt koji treba razmotriti jest je li djelatnost koja podrazumijeva uporabu robe samostalna gospodarska djelatnost, odnosno sastoji li se od pružanja usluga i stavljanja na tržište robe uz financijsku naknadu. Ako to nije slučaj, može se smatrati da se mjera odnosi ili ima poseban utjecaj na slobodno kretanje robe o kojoj je riječ, ali ta se mjera neće odnositi na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga.

Međutim, ako je uslužna djelatnost koja podrazumijeva uporabu robe (u širem smislu, uključujući recikliranje, ponovnu uporabu ili odlaganje robe) samostalna gospodarska djelatnost, mjera koja utječe na uporabu robe bit će relevantna za slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga.

U nekim predmetima utjecaj na slobodno kretanje robe o kojoj je riječ nije od sporedne važnosti. I tu se čini da je koristan kriterij određivanje važnosti (iako neizravnog) utjecaja na stavljanje proizvoda na tržište³¹⁰.

8.1.3. Članak 63. i sljedeći članci UFEU-a – Slobodno kretanje kapitala i plaćanja

Člankom 63. i sljedećim člancima UFEU-a (bivši članak 56. i sljedeći članci UEZ-a) uređuje se slobodno kretanje kapitala i plaćanja. Konkretno, člankom 63. UFEU-a zabranjuju se ograničenja kretanja kapitala i ograničenja u platnom prometu između država članica te između država članica i trećih zemalja.

Sloboda kretanja određenih vrsta kapitala u praksi je preduvjet za učinkovito ostvarivanje drugih sloboda zajamčenih UFEU-om³¹¹.

Unatoč činjenici da su preklapanja sa slobodnim kretanjem robe ograničena, Sud EU-a davno je dao do znanja da se sredstva plaćanja ne mogu smatrati robom³¹². Osim toga, Sud EU-a utvrdio je da se materijalni prijenos imovine mora smatrati kretanjem kapitala u smislu članka 63. stavka 1. UFEU-a ili, ako je taj prijenos zapravo plaćanje povezano s trgovinom robom ili uslugama, plaćanjem u smislu članka 63. stavka 2. UFEU-a³¹³.

Iako takva prekogranična kretanja kapitala najčešće uključuju ulaganje sredstava³¹⁴, ne može se isključiti da pod određenim okolnostima isto tako mogu uključivati i prijenose u naravi. Sud EU-a zaključio je da ako porezni obveznik države članice traži odbitak od

³¹⁰ (Izravni) utjecaj mjere na uporabu može biti takav da će roba koja se ne može uskladiti s tom određenom uporabom, iako se zakonito prodaje na tržištu, imati ozbiljno ograničenu potražnju ili će čak nestati s tržišta.

³¹¹ Predmet C-203/80 *Casati* [1981.] ECLI:EU:C:1981:261, točka 8.

³¹² Predmet C-7/78 *Thompson* [1978.] ECLI:EU:C:1978:209, točka 25.

³¹³ Predmet C-358/93 *Bordessa i drugi* [1995.] ECLI:EU:C:1995:54, točke 13.–14.

³¹⁴ Iako u Ugovoru nisu definirani izrazi „kretanje kapitala” ni „plaćanja”, prema ustaljenoj sudskoj praksi Direktiva 88/361, s nomenklaturom koja joj je priložena, može se upotrijebiti za potrebe definiranja što se smatra kretanjem kapitala (predmet C-222/97 *Trummer i Mayer* [1999.] ECLI:EU:C:1999:143, točke 20. i 21.).

poreza za iznos koji odražava vrijednost darova trećim osobama koje su rezidenti druge države članice, nije važno jesu li ti darovi izvršeni u novcu ili naravi. Takvi darovi također su obuhvaćeni područjem primjene članka 63. UFEU-a, čak i ako su izvršeni u naravi u obliku proizvoda široke potrošnje³¹⁵.

Usto, Sud je također razmatrao pitanja registracije automobila i u kontekstu članka 63. UFEU-a³¹⁶. Iako se obično smatra preprekom slobodnom kretanju robe ako se tim postupkom ograničava kretanje određenih vozila među državama članicama, Sud je ocijenio da besplatna posudba vozila u prekograničnoj transakciji između stanovnika različitih država članica predstavlja slobodno kretanje kapitala³¹⁷.

8.2. Drugi relevantni članci Ugovora

8.2.1. Članak 18. UFEU-a – Nediskriminacija na temelju državljanstva

Člankom 18. UFEU-a (bivši članak 12. UEZ-a) zabranjuje se diskriminacija na temelju državljanstva. Prema ustaljenoj sudskoj praksi ta se odredba primjenjuje samostalno samo u situacijama uređenima pravom EU-a za koje nisu predviđena posebna pravila o nediskriminaciji³¹⁸.

Načelo nediskriminacije na temelju državljanstva utvrđeno u članku 18. UFEU-a posebice je izraženo u odredbama Ugovora o slobodnom kretanju osoba, među kojima su sloboda kretanja radnika u skladu s člankom 45. UFEU-a i sloboda pružanja usluga u skladu s člankom 56. UFEU-a. Međutim, u predmetu *Austrija/Njemačka* Sud je razmatrao sustav financiranja autocesta u kontekstu članka 18. te članaka 34., 56. i 92. UFEU-a. Utvrđeno je da se njemačkom nacionalnom fiskalnom mjerom krše sve te obveze iz Ugovora jer bi financijski teret nove pristojbe prema programu pao isključivo na vlasnike stranih vozila³¹⁹.

8.2.2. Članci 28. i 30. UFEU-a – Carinska unija

Dok članak 34. UFEU-a obuhvaća necarinske prepreke, sve su uvozne i izvozne carine te davanja s istovrsnim učinkom zabranjene člancima 28. i 30. UFEU-a (bivši članak 25. UEZ-a). Ta je zabrana opće i apsolutne naravi. Primjenjuje se na sve carine ili davanja s istovrsnim učinkom među državama članicama, neovisno o njihovom iznosu, namjeni, načinu primjene ili svrsi i odredištu ostvarenog prihoda³²⁰.

³¹⁵ Predmet C-318/07 *Persche* [2009.] ECLI:EU:C:2009:33, točke 25. i 30.

³¹⁶ Vidjeti odjeljak 4.2.

³¹⁷ Predmet C-583/14 *Nagy* [2015.] ECLI:EU:C:2015:737, točka 23.

³¹⁸ Predmet C-591/17 *Austrija/Njemačka* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točka 39., predmet C-296/15 *Medisanus* [2017.] EU:C:2017:431.

³¹⁹ Predmet C-591/17 *Austrija/Njemačka* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točke 162.–164.

³²⁰ Predmet C-24/68 *Komisija/Italija* [1969.] ECLI:EU:C:1969:29 točka 7.; C-441/98 *Michailidis* [2000.] ECLI:EU:C:2000:479, točka 15.; predmet C-313/05 *Brzeziński* [2007.] ECLI:EU:C:2007:33, točka 22., predmet C-254/13 *Orgacom* [2014.] ECLI:EU:C:2014:2251, točka 23.; predmet C-65/16 *Istanbul Logistik* [2017.] ECLI:EU:C:2017:770, točka 39.

Za razliku od članka 34. članci 28. i 30. UFEU-a ne dopuštaju odstupanja³²¹. Međutim, na naknade naplaćene za inspeksijske preglede provedene radi usklađivanja s obvezama u skladu s pravom EU-a i naknade koje su razmjerno plaćanje za stvarno pruženu uslugu ne bi se primjenjivao članak 30. UFEU-a³²².

Članke 28. i 30. UFEU-a trebalo bi razlikovati od zabrane diskriminirajućih nacionalnih poreza iz članka 110. UFEU-a, koji mogu biti predmet opravdanja. Trebalo bi uvijek uzeti u obzir to da se članci 30. i 110. UFEU-a međusobno isključuju³²³.

Davanja s istovrsnim učinkom kao carine iz članka 30. UFEU-a nameću se jednostrano na robu zbog činjenice da ona prelazi granicu³²⁴. Međutim, nacionalne mjere kojima se uvode iste pristojbe na domaću robu i istovjetnu izvezenu robu u istoj fazi stavljanja na tržište, pri čemu je oporezivi događaj kod obiju roba zbog kojih ta pristojba nastaje istovjetan, bile bi obuhvaćene člankom 110. UFEU-a³²⁵. Iznimno, ako se teret nametnut nacionalnom proizvodu potpuno prebija prednostima koje proizlaze iz tog davanja, takva naknada bila bi obuhvaćena člancima 28. i 30. UFEU-a³²⁶.

Naposljetku, Sud je objasnio da porezni obveznik mora moći ostvariti povrat troška davanja koje se protivi članku 30. UFEU-a čak i u situaciji u kojoj je mehanizam plaćanja davanja u nacionalnom pravu osmišljen tako da se to davanje prevaljuje na potrošača³²⁷.

8.2.3. Članak 37. UFEU-a – Državni monopoli

Prema članku 37. prvom stavku UFEU-a (bivši članak 31. UEZ-a) „[d]ržave članice prilagođavaju sve državne monopole komercijalne naravi kako bi se osiguralo da među državljanima država članica ne postoji diskriminacija u pogledu uvjeta nabave i prodaje robe”.

To ne znači da monopole treba ukinuti, nego da oni moraju biti prilagođeni tako da se isključi njihov mogući diskriminirajući učinak. Općenito govoreći, članak 37. UFEU-a primjenjuje se u okolnostima kada država: 1. daje isključiva prava kupnje ili prodaje i time omogućuje kontrolu uvoza ili izvoza i 2. daje prava državnom poduzeću, državnoj ustanovi ili, prijenosom ovlasti, privatnoj organizaciji.

Članak 37. UFEU-a ima izravni učinak i primjenjuje se samo na robu (dakle ne obuhvaća slobodno kretanje usluga ili kapitala³²⁸). Nadalje, odredba Ugovora odnosi se na

³²¹ Predmet C-173/05 *Komisija/Italija*, [2007.], ECLI:EU:C:2007:362, točka 42., predmet C-65/16 *Istanbul Logistik*, [2017.] ECLI:EU:C:2017:770, točka 40., predmet C-305/17, *FENS* [2018.] ECLI:EU:C:2018:986, točka 53.

³²² Spojeni predmeti C-149/91 i C-150/91, *Sanders Adour i Guyomarc'h Orthez Nutrition animale*, [1992.] ECLI:EU:C:1992:261, točka 17., predmet C-72/03 *Carbonati Apuani* [2004.] ECLI:EU:C:2004:506, točka 31. i predmet C-39/17 *Lubrizol* [2018.] ECLI:EU:C:2018:438, točka 26.

³²³ Predmet C-39/17 *Lubrizol* [2018.] ECLI:EU:C:2018:438, točka 25.

³²⁴ Predmet C-24/68 *Komisija/Italija* [1969.], ECLI:EU:C:1969:29, točka 14. C-441/98 *Michailidis* [2000.] ECLI:EU:C:2000:479, točka 15., predmet C-313/05 *Brzeziński* [2007.] ECLI:EU:C:2007:33, točka 22., predmet C-254/13 *Orgacom*, ECLI:EU:C:2014:2251, točka 23., predmet C-65/16 *Istanbul Logistik* ECLI:EU:C:2017:770, točka 39.

³²⁵ Predmet C-254/13 *Orgacom* [2014.] EU:C:2014:2251, točka 29.

³²⁶ Predmet C-28/96 *Fricarnes* [1997.] ECLI:EU:C:1997:412, točke 24. i 25. Predmet C-76/17 *Petrotel-Lukoil i Georgescu* [2018.] ECLI:EU:C:2018:139, točka 24.

³²⁷ Predmet C-76/17 *Petrotel-Lukoil i Georgescu* [2018.] ECLI:EU:C:2018:139, točka 39.

aktivnosti koje su u neraskidivoj vezi s posebnim djelovanjem monopola i time je nevažna za nacionalne odredbe u kojima ta veza ne postoji. Tim se pristupom pretpostavlja da članak 37. UFEU-a predstavlja *lex specialis* u odnosu na opću odredbu članka 34. UFEU-a. U predmetu *Franzén* o švedskom monopolu na maloprodaju alkoholnih pića Sud je smatrao da su „propisi povezani s postojanjem i djelovanjem monopola”³²⁹ obuhvaćeni člankom 37. UFEU-a, dok „druge odredbe domaćeg zakonodavstva, koje su odvojive od djelovanja monopola, iako na njega imaju utjecaj, moraju biti proučene s obzirom na [članak 34. UFEU-a]”³³⁰.

U predmetu *Hanner* u vezi sa švedskim monopolom na maloprodaju farmaceutskih proizvoda Sud je utvrdio da je članak 37. UFEU-a „usmjeren na uklanjanje prepreka slobodnom kretanju robe, osim ograničenja trgovine koja su neraskidivo povezana s postojanjem predmetnih monopola”³³¹. Nakon toga, Sud je u predmetu *Rosengren* objasnio da „iako [...] mjera o kojoj je riječ u glavnom postupku utječe na slobodno kretanje robe unutar Europske zajednice, ona sama kao takva ne uređuje uporabu isključivog prava monopola [na maloprodaju alkoholnih pića u Švedskoj] na maloprodaju alkoholnih pića na švedskom državnom području. Tu mjeru, koja se dakle ne odnosi na provođenje posebne funkcije monopola, u skladu s time ne može se smatrati povezanom sa samim postojanjem tog monopola”³³².

Ta je argumentacija ponovljena u novijoj sudskoj praksi, primjerice u predmetu *ANETT*, koji se odnosio na nacionalno zakonodavstvo kojim se trgovcima na malo duhanom zabranjuje da uvoze duhanske proizvode iz drugih država članica. Sud je naveo da se članak 37. UFEU-a primjenjuje ako se predmetno zakonodavstvo odnosi na djelovanje monopola komercijalne naravi i dovodi do ograničenja trgovine koja su svojstvena postojanju takvog monopola. Također je naveo da se pravila o postojanju i djelovanju monopola moraju ispitati s obzirom na odredbe članka 37. UFEU-a, koje se posebno primjenjuju na korištenje isključivih prava dodijeljenih monopolu. S druge strane, odredbe nacionalnog zakonodavstva, koje su odvojive od djelovanja monopola iako na njega imaju utjecaj, moraju se ispitati s obzirom na članak 34. UFEU-a³³³.

U predmetu *ANETT* Sud je presudio da je, s obzirom na to da je posebna svrha predmetnog monopola bila zadržati isključivo pravo prodaje duhanskih proizvoda na razini maloprodaje za ovlaštene maloprodajne trgovce, zabrana utjecala na slobodno kretanje robe i njome se nije uređivalo korištenje isključivog prava povezanog s monopolom. Takva se zabrana smatrala odvojivom od djelovanja monopola jer se nije odnosila na načine prodaje za maloprodaju duhanskih proizvoda, nego na uzlazno tržište tih proizvoda. Slično tome, zabrana nije bila usmjerena na prodajnu mrežu monopola ni na stavljanje na tržište ili oglašavanje proizvoda koje on distribuira. Sud je zaključio da je, s obzirom na to da se nacionalna mjera ne može smatrati pravilom koje se odnosi na

³²⁸ Predmet C-155/73 *Sacchi* [1974.] ECLI:EU:C:1974:40.

³²⁹ Predmet C-189/95 *Franzén* [1997.] ECLI:EU:C:1997:504, točka 35.

³³⁰ Predmet C-189/95 *Franzén* [1997.] ECLI:EU:C:1997:504, točka 36.

³³¹ Predmet C-438/02 *Hanner* [2005.] ECLI:EU:C:2005:332, točka 35.

³³² Predmet C-170/04 *Rosengren* [2007.] ECLI:EU:C:2007:313, točke 21.–22.; vidjeti i predmet C-186/05 *Komisija/Švedska* [2007.] ECLI:EU:C:2007:571.

³³³ Predmet C-456/10 *ANETT* [2012.] ECLI:EU:C:2012:241, točke 21.–23.

postojanje ili djelovanje monopola, članak 37. UFEU-a nebitan za potrebe određivanja je li takva zabrana u skladu s pravom EU-a³³⁴.

U predmetu *Visnapuu* Sud je odlučivao treba li odobrenje za maloprodaju koje je potrebno za uvoz alkoholnih pića radi njihove maloprodaje potrošačima koji borave u Finskoj ocjenjivati s obzirom na članak 34. ili članak 37. UFEU-a. Prema mišljenju finske vlade sustav monopola trebalo bi ocjenjivati s obzirom na članak 37., a sustav odobrenja s obzirom na članak 34. UFEU-a. Sud se složio i naveo da sustavi odobrenja ne uređuju djelovanje monopola ni korištenje njegovih isključivih prava jer predviđaju da i druge pravilno ovlaštene osobe prodaju na malo određene kategorije alkoholnih pića. Posljedično, ta dva sustava odobrenja odvojiva su od djelovanja monopola i treba ih ispitati s obzirom na članak 34. UFEU-a³³⁵. U skladu s predmetom *Franzen* Sud je podsjetio da se člankom 37. UFEU-a zahtijeva da monopol bude uređen na način koji isključuje svaku diskriminaciju između država članica u pogledu uvjeta pod kojima se roba nabavlja i stavlja na tržište, tako da trgovina robom koja dolazi iz drugih država članica ne bude stavljena u lošiji položaj i da tržišno natjecanje među gospodarstvima država članica ne bude narušeno³³⁶.

S obzirom na sudsku praksu čini se da je sud odlučio članke 34. i 37. UFEU-a smatrati međusobno isključivima. Ako se nacionalna mjera o kojoj se riječ ne odnosi na izvršavanje posebne svrhe monopola, ona nije obuhvaćena područjem primjene članka 37. UFEU-a i treba je ocjenjivati u skladu s člancima 34. i 36. UFEU-a.

S druge strane, isto se tako može tvrditi da između članka 37. UFEU-a i drugih članaka Ugovora postoji određeno preklapanje. U predmetima o povredi tog članka u vezi s različitim nacionalnim monopolima električne energije i plina³³⁷ Sud je smatrao da je zajednička primjena članaka 37. i 34. UFEU-a moguća. Takav bi pristup značio da mjeru povezanu s državnim monopolom treba prvo razmotriti na temelju članka 37. UFEU-a. Ako se utvrdi da je mjera diskriminirajuća, razmatranje na temelju članaka 34. i 35. UFEU-a više nije potrebno. Suprotno tomu, ako se zaključi da mjera nije diskriminirajuća u smislu članka 37. UFEU-a, tada je treba razmotriti u okviru općih odredbi o slobodnom kretanju robe.

8.2.4. Članak 107. UFEU-a – Državne potpore

Člankom 107. UFEU-a (bivši članak 87. UEZ-a) propisano je da svaka potpora koju dodijeli država članica u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

U tom smislu propisi o državnoj potpori i članci od 34. do 36. UFEU-a imaju zajednički cilj, a to je osigurati slobodno kretanje robe među državama članicama pod uobičajenim

³³⁴ Predmet C-456/10 *ANETT* [2012.] ECLI:EU:C:2012:241, točke 25.–31.

³³⁵ Predmet C-198/14 *Visnapuu* [2015.] ECLI:EU:C:2015:751, točke 90.–91.

³³⁶ Predmet C-198/14 *Visnapuu* [2015.] ECLI:EU:C:2015:751, točka 95.

³³⁷ Predmeti C-159/94 *Komisija/Francuska* [1997.] ECLI:EU:C:1997:501, točka 41.; C-158/94 *Komisija/Italija* [1997.] ECLI:EU:C:1997:500, točka 33.; C-157/94 *Komisija/Nizozemska* [1997.] ECLI:EU:C:1997:499, točka 24.

uvjetima tržišnog natjecanja³³⁸. Međutim, kako je njihov središnji interes drukčiji, kvalifikacija neke mjere države kao državne potpore automatski ne isključuje preispitivanje programa potpore u odnosu na druge propise EU-a, kao što su članci od 34. do 36. UFEU-a³³⁹. U poznatom predmetu *Komisija/Francuska*³⁴⁰ Sud EU-a preispitivao je zakonitost mjere kojom se izdavačima novina odobravalo oslobođenje od poreza ako su novine tiskane u Francuskoj. Iako je Komisija tvrdila da to predstavlja povredu članka 34. UFEU-a, francuska vlada tvrdila je da tu mjeru treba razmatrati s obzirom na članak 107. UFEU-a jer se porezne odredbe ne mogu odvojiti od općeg programa potpore za industriju novina. Sud je, primjećujući da Francuska nije prijavila potporu u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, iznio sljedeće načelno stajalište: „sama činjenica da se nacionalna mjera eventualno može definirati kao potpora [...] nije dovoljan razlog za njezino izuzeće” na temelju odredbi o slobodnom kretanju robe³⁴¹. Nadalje, u prethodnoj odluci u predmetu *PreussenElektra*,³⁴² Sud je smatrao da je nacionalna mjera povezana s regionalnom opskrbom električnom energijom mogla, barem potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Zajednice. Međutim, s obzirom na to da je zbog doprinosa smanjenju stakleničkih plinova mjera bila usmjerena na zaštitu okoliša, nije se smatrala protivnom slobodnom kretanju robe.

Istodobno sama činjenica da mjera državne potpore kao takva utječe na trgovinu unutar EU-a nije dovoljna da mjeru istodobno kvalificira kao mjeru s istovrsnim učinkom u smislu članka 34. UFEU-a. Umjesto toga, Sud razlikuje aspekte koji su neraskidivo povezani s ciljem potpore i aspekte koji se mogu odvojiti od uvjeta i postupaka koje se, iako su dio programa potpore, ne može smatrati nužnima za postizanje svrhe potpore ili njezina pravilnog funkcioniranja³⁴³. Člancima od 34. do 36. UFEU-a obuhvaćeni su samo posljednji navedeni aspekti. Opći sud naveo je u predmetu *Castelnou Energía, SL*³⁴⁴ da „iako sustav potpora koje dodjeljuje neka država ili koje se dodjeljuju putem državnih sredstava može, na temelju same činjenice da određene poduzetnike ili nacionalne industrije stavlja u povoljniji položaj, barem neizravno otežati uvoz sličnih ili konkurentskih proizvoda s podrijetlom iz drugih država članica, ta okolnost nije sama po sebi dovoljna kako bi se potporu kao takvu izjednačilo s mjerom koja ima istovrstan učinak kao količinsko ograničenje u smislu članka 34. UFEU- a”.

Iz sudske prakse jasno je da je nacionalni sud nadležan za ocjenu je li program potpore u skladu s odredbama Ugovora koje imaju izravan učinak osim onih koje se odnose na državne potpore (npr. članci od 34. do 36. UFEU-a; članak 63. UFEU-a³⁴⁵) samo ako se odredbe mogu ocijeniti odvojeno i nisu nužne za ostvarenje cilja ili funkcioniranje programa potpora³⁴⁶. Posljedično, člancima 107. i 108. UFEU-a onemogućuje se

³³⁸ Predmet C-103/84 *Komisija/Italija* [1986.] ECLI:EU:C:1986:229, točka 19.

³³⁹ Predmet C-234/99 *Nygård* [2002.] ECLI:EU:C:2002:244, točka 56.; predmet C-351/88 *Laboratori Bruneau* [1991.] ECLI:EU:C:1991:304, točka 7.

³⁴⁰ Predmet C-18/84 *Komisija/Francuska* [1985.] ECLI:EU:C:1985:175.

³⁴¹ Predmet C-21/88 *Du Pont de Nemours Italiana Spa* [1990.] ECLI:EU:C:1990:121; predmet C-351/88 *Laboratori Bruneau Srl* [1991.] ECLI:EU:C:1991:304; C-156/98 *Njemačka* [2000.] ECLI:EU:C:2000:467, točka 78. i predmet C-114/00 *Španjolska/Komisija* [2002.] ECLI:EU:C:2002:508, točka 104.

³⁴² Predmet C-379/98 *PreussenElektra* [2001.] ECLI:EU:C:2001:160.

³⁴³ Predmet C-74/76 *Ianelli* [1977.] ECLI:EU:C:1977:51, točka 17.

³⁴⁴ Predmet T-57/11 *Castelnou Energía/Komisija* [2014] ECLI:EU: T:2014:1021, točka 196.

³⁴⁵ Predmet C-598/17 *A-Fonds* [2019.] ECLI:EU:C:2019:352.

³⁴⁶ *Ibid*, točka 47. U tom smislu vidjeti i predmet C-234/99 *Nygård* [2002.] EU:C:2002:244, točka 57.

nacionalnom sudu da ocijeni državnu mjeru prema drugim odredbama o izravnom učinku ako su potonje povezane s funkcioniranjem i ciljem predmetne mjere.

8.2.5. Članak 110. UFEU-a – Porezne odredbe

Člankom 110. UFEU-a (bivši članak 90. UEZ-a) dopunjene su odredbe o ukidanju carina i davanja s istovrsnim učinkom. Njegov je cilj osigurati slobodno kretanje robe između država članica u uobičajenim uvjetima tržišnog natjecanja uklanjanjem bilo kakvog oblika protekcijonizma koji može proizići iz primjene diskriminatornog nacionalnog oporezivanja na proizvode podrijetlom iz drugih država članica³⁴⁷. Članak 110. UFEU-a predstavlja *lex specialis* u odnosu na članak 34. UFEU-a, što znači da predmeti obuhvaćeni člankom 110. UFEU-a isključuju primjenu članka 34. UFEU-a. Tako je bilo u presudi u predmetu *Kawala*³⁴⁸, u kojoj je Sud odlučio da naknada za registraciju uvezenih rabljenih vozila, koja je fiskalne naravi, pripada području primjene članka 110. UFEU-a i zato se članak 34. UFEU-a ne primjenjuje. Međutim, važno je podsjetiti na to da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, države članice moraju izvršavati svoju nadležnost u području izravnog oporezivanja uz poštovanje prava Unije i osobito temeljnih sloboda zajamčenih UFEU-om³⁴⁹.

Člankom 110. prvim stavkom UFEU-a zabranjuje se svim državama članicama da uvedu nacionalne poreze na proizvode drugih država članica umjeri većoj od onih koji su uvedeni na slične domaće proizvode. Do kršenja te odredbe dolazi kad se davanje na uvezeni proizvod i davanje na sličan domaći proizvod izračunavaju drukčije na temelju različitih kriterija što, u određenim slučajevima, vodi do većeg oporezivanja uvezenog proizvoda.

Sud je slične proizvode definirao kao one koji imaju slične značajke i ispunjavaju iste potrebe s obzirom na potrošače, a pritom mjerilo nije jesu li strogo identični nego je li njihova uporaba slična i usporediva. U predmetu *Komisija/Francuska*³⁵⁰ Sud je smatrao da se cigarete od tamnog i cigarete od svijetlog duhana mogu smatrati sličnim proizvodima.

Praktične poteškoće ne mogu se iskoristiti kao opravdanje za primjenu nacionalnih poreza kojima se diskriminiraju proizvodi iz drugih država članica³⁵¹.

Člankom 110. drugim stavkom UFEU-a nastoji se spriječiti svaki oblik posrednog poreznog protekcijonizma koji utječe na proizvode iz drugih država članica koji su ipak konkurencija određenoj domaćoj robi, iako joj nisu slični. Više iznosi poreza za proizvode iz drugih država članica u usporedbi s konkurentnom domaćom robom zabranjeni su kad na predmetnom tržištu utječu na smanjenje potencijalne potrošnje uvezenih proizvoda u korist konkurentnih domaćih proizvoda. U predmetu *Komisija/Švedska*³⁵² Sud je smatrao da vina srednje kategorije (uglavnom uvezena) dijele

³⁴⁷ Predmet C-91/18 *Komisija/Grčka* [2019.], ECLI:EU:C:2019:600, točka 52.

³⁴⁸ Predmet C-134/07 *Piotr Kawala/Gmina Miasta Jaworzna* [2007.] ECLI:EU:C:2007:770.

³⁴⁹ Vidjeti, primjerice, predmet C-591/17 *Austrija/Njemačka* [2019.] ECLI:EU:C:2019:504, točka 56. i navedenu sudsku praksu.

³⁵⁰ Predmet C-302/00 *Komisija/Francuska* [2002.] ECLI:EU:C:2002:123.

³⁵¹ Predmet C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten* [2007.] ECLI:EU:C:2007:185, točka 70.

³⁵² Predmet C-167/05 *Komisija/Švedska* [2008.] ECLI:EU:C:2008:202.

dovoljno značajki s jakim pivom (uglavnom domaćim) kako bi ih se moglo smatrati njegovom konkurencijom. Međutim, Sud je u tom predmetu smatrao kako nema dokaza da bi se razlici u poreznom tretmanu tih dvaju proizvoda mogao pripisati utjecaj na ponašanje potrošača u predmetnom sektoru (nema zaštitnog učinka).

U slučajevima kad je davanje uvedeno za domaće i uvezene proizvode, a prihodi su namijenjeni financiranju djelatnosti od kojih koristi imaju samo domaći proizvodi, čime se porezno opterećenje tih proizvoda djelomično nadoknađuje³⁵³, takvo davanje predstavlja diskriminirajući porez zabranjen člankom 110. UFEU-a³⁵⁴.

8.2.6. Članak 351. UFEU-a

Članak 351. UFEU-a (bivši članak 307. UEZ-a) odnosi se na prava i obveze koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma koje su države članice sklopile prije 1958. ili prije datuma njihova pristupanja s jednom ili više trećih zemalja. U pravilu odredbe Ugovora ne utječu na ta prava i obveze ako su ispunjeni sljedeći kumulativni uvjeti:

- međunarodnim se sporazumom od države članice **mora zahtijevati, a ne joj samo dopustiti** da donese mjeru koja nije u skladu s obvezom te države članice na temelju prava Unije. Sud je u vezi s člankom 34. UFEU-a u predmetu C-324/93³⁵⁵ ocrtao granice mogućnosti država članica za donošenje mjera koje su u suprotnosti s njihovim obvezama na temelju tog članka. Problem se odnosio na odbijanje izdavanja dozvole za uvoz diamorfina (opojna droga u skladu s Jedinstvenom konvencijom o opojnim drogama iz 1961.) u Ujedinjenu Kraljevinu. Sud je presudio kako činjenica da je mjera „možda donesena na temelju međunarodnog sporazuma sklopljenog prije Ugovora ili pristupanja države članice te da država članica tu mjeru održava u skladu s člankom [351.], unatoč činjenici da predstavlja prepreku, ne isključuje tu mjeru iz područja primjene članka [34.] jer se članak [351.] primjenjuje samo ako sporazum državi članici nameće obvezu koja nije u skladu s Ugovorom”.

Zaključak je da se države članice moraju suzdržati od donošenja mjera koje su suprotne pravu EU-a, osobito pravilima o slobodnom kretanju robe, kad međunarodni sporazumi čije su potpisnice od njih ne zahtijevaju donošenje takvih mjera,

- sporazumom se ne dovode u pitanje načela koja su dio samih temelja pravnog poretka Unije.

³⁵³ U slučaju potpunog nadoknađivanja to davanje predstavlja davanje s istovrsnim učinkom kao carina, što je protivno člancima 28. i 30. UFEU-a.

³⁵⁴ Predmet C-76/17 *Petrotel-Lukoil* [2018.] ECLI:EU:C:2018:139, točke 22.–25.

³⁵⁵ Predmet C-324/93 *The Queen/Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical i Macfarlan Smith* [1995.] ECLI:EU:C:1995:84.

9. PROVEDBA ČLANAKA 34. I 35. UFEU-A

9.1. Izravni učinak – provedba na razini pojedinaca

Sud je priznao da je zabrana iz članka 34. UFEU-a „obvezna i izričita te njezina provedba ne zahtijeva nikakvu daljnju intervenciju država članica ili institucija [Unije]”. Zato članak 34. UFEU-a ima „izravni učinak i pojedincima daje prava koja nacionalni sudovi moraju štiti”³⁵⁶.

Kasnije je Sud presudio da i članak 35. UFEU-a ima izravni učinak te da su i njegove odredbe „izravno primjenjive” i „pojedincima daju prava koja sudovi država članica moraju štiti”³⁵⁷.

Pojedinci se mogu pozvati na načelo i pravo slobodnog kretanja robe iznoseći predmet pred nacionalni sud. Sud može odbiti primjenu bilo kojeg nacionalnog propisa za koji smatra da je suprotan člancima 34. i 35. UFEU-a. Nacionalni sudovi mogu biti pozvani da ocijene u kojoj mjeri prepreka uvozu ili izvozu može biti opravdana u smislu obvezujućih zahtjeva ili ciljeva od javnog interesa navedenih u članku 36. UFEU-a.

9.2. SOLVIT

SOLVIT je mreža (www.europa.eu/solvit) namijenjena rješavanju problema koje su nepravilnom primjenom zakonodavstva unutarnjeg tržišta uzrokovala tijela javne vlasti³⁵⁸. U tu su svrhu sve države članice EGP-a osnovale svoje centre SOLVIT-a koji izravno komuniciraju putem baze podataka na internetu. Centri SOLVIT-a dio su državnih uprava, a njihova je uloga rješavanje problema građana i poduzeća u razdoblju od deset tjedana. U preporuci Komisije iz 2001.³⁵⁹ koju je odobrilo Vijeće utvrđen je poslovnik SOLVIT-a. Europska komisija nadzire mrežu i, prema potrebi, pomaže u ubrzanju rješavanja pritužbi. SOLVIT je 2018. obradio više od 2 000 predmeta, a te je godine riješio 90 % predmeta.

Osim toga, novi postupak za rješavanje problema povezan sa SOLVIT-om uveden je Uredbom (EU) 2019/515 o uzajamnom priznavanju³⁶⁰. U članku 8. Uredbe utvrđuje se postupak koji se primjenjuje na slučajeve u kojima su nacionalna tijela izdala administrativnu odluku. Centar mreže SOLVIT uključen u taj postupak može zatražiti od Komisije da ocijeni usklađenost administrativne odluke i izda mišljenje. Taj postupak podrazumijeva dulje rokove od uobičajenog postupka SOLVIT-a.

³⁵⁶ Predmet C-74/76 *Iannelli/Meroni* [1977.] ECLI:EU:C:1977:51.

³⁵⁷ Predmet C-83/78 *Pigs Marketing Board/Redmond* [1978.] ECLI:EU:C:1978:214.

³⁵⁸ Dodatne informacije u Komunikaciji Komisije: Akcijski plan za jačanje SOLVIT-a (COM(2017) 255) i Preporuci Komisije o načelima kojima se uređuje mreža SOLVIT – C(2013) 5869.

³⁵⁹ Preporuka Komisije od 7. prosinca 2001. o načelima upotrebe SOLVIT-a – mreže za rješavanje problema unutarnjeg tržišta, C(2001) 3901, SL L 331, 15.12.2001., str. 79.–82.

³⁶⁰ 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.–18.

9.3. Postupak zbog povrede iz članka 258. i 260. UFEU-a

9.3.1. Postupak zbog povrede

U svojoj ulozi „čuvarice Ugovora” Komisija može, na temelju pritužbe ili na vlastitu inicijativu, pokrenuti postupak zbog povrede protiv neke države članice za koju smatra da nije ispunila svoje obveze predviđene pravom EU-a.

Člankom 258. UFEU-a (bivši članak 226. UEZ-a) utvrđeni su formalni koraci postupka zbog povrede. Prva je faza slanje službene opomene predmetnoj državi članici u kojem se od nje zahtijeva podnošenje primjedaba do određenog datuma, obično u roku od dva mjeseca.

Komisija može, na temelju odgovora ili izostanka odgovora, odlučiti uputiti obrazloženo mišljenje državi članici. U obrazloženom mišljenju iznosi se zašto Komisija smatra da je došlo do povrede prava EU-a te se državu članicu poziva da se do određenog datuma, obično u roku od dva mjeseca, uskladi s pravom EU-a. Ako se država članica ne uskladi s pravom EU-a, Komisija taj predmet može uputiti Sudu EU-a kako bi se utvrdilo da je prekršeno pravo EU-a.

Službena opomena i obrazloženo mišljenje koje je izdala Komisija ograničavaju predmet spora te se on ne može naknadno proširivati. Zbog toga se obrazloženo mišljenje i postupak koji je pokrenula Komisija moraju temeljiti na istim razlozima koji su izneseni u službenoj opomeni kojom se započinje pre sudski postupak³⁶¹.

Ako Sud u pravomoćnoj presudi utvrdi da je došlo do povrede prava EU-a, predmetna je država članica dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom. Ako se povreda nastavi, Komisija može predmet ponovno uputiti Sudu i zatražiti primjenu financijskih sankcija (paušalni iznos i dnevna novčana kazna). Postupak za drugo upućivanje predmeta Sudu utvrđen je u članku 260. stavku 2. UFEU-a. U okviru tog postupka i sve dok država članica ne postupi u skladu s presudom Suda, Komisija 1. šalje dopis državi članici u vezi s njezinom obvezom da se uskladi, 2. potom šalje službenu opomenu i 3. može uputiti predmet Sudu (drugo upućivanje). Utvrdi li Sud da predmetna država članica nije postupila prema njegovoj pravomoćnoj presudi, može joj odrediti financijske sankcije. Te bi financijske sankcije trebale imati odvratajući učinak i potaknuti države članice da se što prije usklade s pravom EU-a³⁶².

9.3.2. Pritužbe

Svatko tko smatra da je mjera neke države članice suprotna člancima od 34. do 36. UFEU-a može podnijeti pritužbu Europskoj komisiji. Komisija zapravo velik dio postupaka zbog povrede u vezi sa slobodnim kretanjem robe pokreće na temelju pritužbe.

³⁶¹ Predmet C-457/07 *Komisija/Portugal* [2009.] ECLI:EU:C:2009:531, točka 55.

³⁶² Za više informacija o postupku zbog povrede te metodi izračuna za financijske sankcije vidjeti: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_hr

U naknadnim komunikacijama Komisije o odnosima s podnositeljima pritužbi zbog povreda prava EU-a³⁶³ utvrđena su pravila za obradu pritužbi.

Za podnošenje pritužbi koristi se standardni obrazac za pritužbe. Komisija na zahtjev stavlja na raspolaganje obrazac za pritužbe, koji je dostupan i na internetskim stranicama Europa³⁶⁴. Pritužbe se moraju poslati elektronički ili pismeno dopisom Glavnom tajništvu Europske komisije na adresu „1049 Bruxelles, Belgija” ili podnijeti jednom od ureda Komisije u državama članicama. Standardni obrazac za pritužbe može se poslati putem interneta ili poštom na bilo kojem od službenih jezika EU-a.

Podnositelju pritužbe poslat će se početna potvrda o zaprimanju pritužbe u roku od 15 radnih dana. Komisija će u mjesec dana od slanja te potvrde odlučiti treba li podnesenu pritužbu registrirati.

Iako podnositelj pritužbe nije službena stranka u bilo kojem postupku pokrenutom protiv države članice, vrijedi napomenuti da on uživa neka važna upravna prava:

- Komisija neće otkriti njegov identitet, osim u slučaju izričitog pristanka podnositelja pritužbe na otkrivanje.
- Komisija će nastojati donijeti odluku o predmetu pritužbe (pokrenuti postupak zbog povrede ili zaključiti predmet) u roku od dvanaest mjeseci od registracije pritužbe.
- Komisija će podnositelja pritužbe obavješćivati o glavnim koracima u postupku. Nadležna služba Komisije unaprijed će ga obavijestiti o tome namjerava li Komisija zaključiti predmet te mu tako omogućiti da reagira iznošenjem novih činjenica ili elemenata.
- Ako nakon istrage Komisija smatra da je stvarno došlo do povrede prava EU-a, može pokrenuti postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a.

Kao čuvarica Ugovora, Komisija posebnu pozornost posvećuje osiguravanju opće usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a i praćenju poštovanja pravila i obveza utvrđenih Ugovorom ili sekundarnim zakonodavstvom. Međutim, pravni postupci poput postupka zbog povrede iz članka 258. UFEU-a ne moraju uvijek, zbog različitih razloga, biti najbolje sredstvo za rješavanje određenog pitanja. Stoga je važno naglasiti da Komisija, iako potpuno posvećena svojoj ulozi nadziranja poštovanja zakonodavstva EU-a u

³⁶³ COM(2002) 141 final, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Europskom ombudsmanu o odnosima s podnositeljima pritužbi zbog povreda prava Zajednice.

COM(2012) 154 final, Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu: Ažuriranje postupanja u odnosima s podnositeljem pritužbe u pogledu primjene prava Unije. Komunikacija Komisije, Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata, C(2016) 8600, SL C 18, 19.1.2017., str. 10.–20.

³⁶⁴ https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_hr/; https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_en#submitting-a-complaint-online

državama članicama, uživa veliko diskrecijsko pravo pri odlučivanju o pokretanju postupka zbog povrede³⁶⁵.

10. POVEZANI AKTI SEKUNDARNOG ZAKONODAVSTVA

10.1. Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva

Direktiva (EU) 2015/1535 obvezuje države članice Europske unije da Komisiji i drugim državama članicama prijave sve nacрте tehničkih propisa povezane s robom i uslugama informacijskog društva prije njihova donošenja. Zemlje EGP-a, Švicarska i Turska prijavljuju i svoje tehničke propise u okviru Informacijskog sustava tehničkih propisa (TRIS).

Komisija i države članice djeluju sustavom preventivnog nadzora. U razdobljima mirovanja države članice moraju se suzdržati od donošenja prijavljenih nacрта propisa najmanje tri mjeseca dok su u postupku razmatranja. Tijekom tog razdoblja mogu se održati bilateralni razgovori s nadležnim tijelima država članica. Ako se utvrdi da se nacrtom propisa krši pravo EU-a o unutarnjem tržištu, razdoblje mirovanja može se produljiti do šest mjeseci. Može se odrediti produljenje do čak 18 mjeseci odlukom o blokiranju ako Vijeće donese stajalište o istom pitanju koje je obuhvaćeno prijavljenim nacrtom propisa³⁶⁶.

Tim se postupkom stoga nastoje ukloniti sve prepreke neometanom funkcioniranju unutarnjeg tržišta čak i prije nego što se pojave, a time se izbjegavaju korektivne mjere, koje uvijek stvaraju veće opterećenje.

U skladu sa sudskom praksom Suda (vidjeti presude u predmetima *CIA Security* i *Unilever*³⁶⁷) svaki tehnički propis koji nije prijavljen u fazi nacрта ili je donesen tijekom obveznog razdoblja mirovanja nije primjenjiv, a stoga ga ni nacionalni sudovi ne mogu provoditi protiv pojedinaca. To je naknadno potvrdio Sud³⁶⁸.

10.2. Uredba (EU) 2019/515 – „Uredba o uzajamnom priznavanju”

EU je 2008. donio Uredbu (EZ) br. 764/2008 o utvrđivanju postupaka koji se odnose na primjenu određenih nacionalnih tehničkih propisa na proizvode koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici³⁶⁹. Glavni cilj te Uredbe bio je utvrditi prava i obveze

³⁶⁵ Predmet C-200/88 *Komisija/Grčka* [1990.] ECLI:EU:C:1990:346; rješenje u predmetu T-47/96 [1996.], ECLI:EU:T:1996:164, točka 42.; vidjeti i rješenje u predmetu T-177/05 *Finska/Komisija* od 9. siječnja 2006., točke 37.–40.

³⁶⁶ Vidjeti članke 5. i 6. Direktive.

³⁶⁷ Predmet C-194/94 *CIA Security* [1996.] ECLI:EU:C:1996:172; predmet C-443/98 *Unilever* [2000.] ECLI:EU:C:2000:496.

³⁶⁸ Predmet C-20/05 *Schwibbert* [2007.] ECLI:EU:C:2007:652; predmet C-390/18 *Airbnb Ireland* [2019.] ECLI:EU:C:2019:1112.

³⁶⁹ Uredba (EZ) br. 764/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. o utvrđivanju postupaka koji se odnose na primjenu određenih nacionalnih tehničkih propisa na proizvode koji se zakonito stavljaju na tržište u drugoj državi članici i o stavljanju izvan snage Odluke br. 3052/95/EZ, SL L 218, 13.8.2008., str. 21. i 22.

nacionalnih tijela i poduzeća kad ta tijela namjeravaju odbiti pristup tržištu proizvodu koji se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici. Uredbom je teret dokaza stavljen na nacionalna nadležna tijela koja namjeravaju odbiti pristup tržištu te se od njih zahtijeva da navedu tehnički ili znanstveni razlog za takvu namjeru. Gospodarskom subjektu pružena je prilika za obranu i podnošenje čvrstih argumenata nadležnim tijelima.

Uredbom su uspostavljene i „kontaktne točke za proizvode” u svakoj državi članici, koje poduzećima i nadležnim tijelima u drugim državama članicama pružaju informacije o tehničkim propisima za proizvode i provedbi načela uzajamnog priznavanja.

Uredba (EZ) br. 764/2008 stavljena je izvan snage 19. travnja 2020. Uredbom (EU) 2019/515 o uzajamnom priznavanju robe koja se zakonito stavlja na tržište u drugoj državi članici³⁷⁰.

Uredbom (EU) 2019/515 nastoji se poboljšati pravna sigurnost za poduzeća i nacionalna nadležna tijela. Njome se uvodi izjava o uzajamnom priznavanju (vlastita izjava) za gospodarske subjekte kako bi dokazali da je roba zakonito stavljena na tržište u drugoj državi članici, uspostavlja novi postupak za rješavanje problema koji se temelji na SOLVIT-u te omogućuje bliža administrativna suradnja i zajednički IT alat za bolju komunikaciju, suradnju i povjerenja među nacionalnim tijelima.

U zasebnim smjernicama detaljnije se objašnjava Uredba (EU) 2019/515.

10.3. Uredba (EZ) br. 2679/98 – „Uredba o jagodama”

Uredbom (EZ) br. 2679/98 o funkcioniranju unutarnjeg tržišta u odnosu na slobodno kretanje robe među državama članicama³⁷¹ utvrđeni su posebni postupci za rješavanje ozbiljnih prepreka slobodnom kretanju robe među državama članicama koje uzrokuju ozbiljne gubitke pojedincima na koje to utječe i zahtijevaju neposredno djelovanje. Te prepreke mogu, na primjer, biti posljedica nedjelovanja nacionalnih nadležnih tijela u slučaju nasilnog djelovanja pojedinaca ili nenasilnih blokada granica, ili mjere neke države članice, poput institucionaliziranog bojkota uvoznih proizvoda.

Uredbom je predviđen postupak upozoravanja i razmjene informacija između država članica i Komisije. Osim toga, države članice podsjećaju se na njihovu obvezu da donesu nužne i razmjerne mjere za osiguranje slobodnog kretanja robe i o tome obavijeste Komisiju, dok se Komisiji daju ovlasti da predmetnoj državi članici pošalje obavijest sa zahtjevom da te mjere donese u vrlo kratkom roku³⁷².

³⁷⁰ 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.–18.

³⁷¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 2679/98 od 7. prosinca 1998. o funkcioniranju unutarnjega tržišta u odnosu na slobodno kretanje robe među državama članicama, SL L 337, 12.12.1998., str. 8.–9.

³⁷² Za više informacija vidjeti https://ec.europa.eu/growth/single-market/barriers-to-trade/physical_en i Radni dokument službi Komisije SWD(2019) 371 final.



Bruxelles, 05.03.2021
C(2021) 1457 final

ANNEX

PRILOG

OBAVIJESTI KOMISIJE

Vodič za članke od 34. do 36. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

PRILOG – TERITORIJALNA PRIMJENA

Područja predviđena člankom 52. stavkom 1. UFEU-a na koja se primjenjuje članak 34. UFEU-a u skladu s člankom 355. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Državno područje 27 država članica EU-a, uključujući sljedeće:

Ålandski Otoci (finska autonomna pokrajina).

Pravna osnova: članak 355. stavak 4. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 5. UEZ-a).

Azori (portugalska autonomna regija). Obuhvaćeni su São Miguel, Pico, Terceira, São Jorge, Faial, Flores, Santa Maria, Graciosa, Corvo.

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Kanarski otoci (španjolska autonomna zajednica). Obuhvaćeni su Tenerife, Fuerteventura, Gran Canaria, Lanzarote, La Palma, La Gomera, El Hierro.

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Francuska Gijana (francuska prekomorska regija).

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Guadeloupe (francuska prekomorska regija).

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Madeira (portugalska autonomna regija). Obuhvaćeni su Madeira, Porto Santo, Ilhas Desertas, Ilhas Selvagens.

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Martinique (francuska prekomorska regija).

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Mayotte (francuska prekomorska regija).

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a.

Réunion (francuska prekomorska regija).

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 2. UEZ-a).

Saint-Martin (francuska prekomorska zajednica)

Pravna osnova: članak 355. stavak 1. UFEU-a.

Područja povezana s državama članicama EU-a na koje se ne primjenjuje članak 34. UFEU-a:

Aruba (autonomna država unutar Kraljevine Nizozemske).

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Ceuta i Melilla (autonomni gradovi pod španjolskim suverenitetom).

Pravna osnova: zbog teksta članka 24. i 25. Akta o pristupanju Španjolske EU-u¹, iako se članak 34. UFEU-a vjerojatno primjenjuje na robu koja na te teritorije ulazi iz ostatka EU-a, izgleda da se oni ne primjenjuju na robu podrijetlom iz Ceute i Melille koja ulazi u ostatak EU-a. Stoga se čini da se članak 34. UFEU-a ne primjenjuje i na robu podrijetlom iz Ceute i Melille.

Farski Otoci (danska autonomna pokrajina).

Iako je Danska odgovorna za vanjske odnose 18 otoka koji čine ovo područje, Farski Otoci imaju visok stupanj samouprave te je u UFEU-u izričito navedeno da ti otoci nisu u njegovu teritorijalnom području primjene.

Pravna osnova: članak 355. stavak 5. točka (a) UFEU-a (bivši članak 299. stavak 6. točka (a) UEZ-a).

¹ SL L 302, 1985.

Francuska Polinezija (francuska prekomorska zajednica).

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Francuska Južna i Antarktička Područja (francusko prekomorsko područje).

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Nizozemski Antili (autonomna država unutar Kraljevine Nizozemske). Obuhvaćeni su Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius i Sint Maarten.

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Nova Kaledonija i pridružena područja (francuska zajednica *sui generis*). Uključuje glavni otok (Grande Terre), otoke Loyauté i nekoliko manjih otoka.

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Saint-Pierre-et-Miquelon (francuska prekomorska zajednica).

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Saint-Barthélemy (francuska prekomorska zajednica)

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a.

Wallis i Futuna (francuska prekomorska zajednica).

Pravna osnova: članak 355. stavak 2. UFEU-a (bivši članak 299. stavak 3. UEZ-a).

Konačno, države članice Europskoga gospodarskog prostora (EGP-a), Island, Lihtenštajn i Norveška, ostvaruju korist od slobodnog kretanja robe u EU-u na temelju Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru.