

# Ustavni pomen tržne zakonodaje EU

JANJA HOJNIK

## Povzetek

Na tržnem področju, ki velja za temelj evropske integracije, države članice že zelo težko ohranjajo status subjekta, ki je pristojen sprejemati ekonomsko-politične odločitve, in tako vse bolj izgubljajo svojo vlogo pri urejanju tržnih vprašanj. Avtorica izpostavlja, da je razmejevanje med negativno in pozitivno integracijo ter njuna preslikava na decentralistični oz. centralistični pristop k notranjemu trgu zgolj načelne teoretične narave. Kot to potrjuje sodna praksa Sodišča EU, lahko namreč tudi na temelju negativne integracije države članice izgubijo obsežen obseg avtonomije. Po drugi strani pa harmonizacija kot protagonist pozitivne integracije nujno ne izključuje pristojnosti držav članic na področju trga. Avtorica ugotavlja, da je trg EU vse bolj intenzivno urejen s strani centralnih oblasti. Vendar pa pri tem ne gre za preprosto reregulacijo – prenos urejanja z nacionalne ravni na raven EU, ampak gre za zmes državnega in unijskega urejanja. Sodobne tehnike urejanja, katerih cilj je kombinirati prednosti centralizacije z ohranjanjem lokalne avtonomije – minimalna harmonizacija, nov pristop in odprta metoda usklajevanja – predstavljajo mešanico centraliziranega in decentraliziranega urejanja trga, pri čemer vključujejo široko skupino akterjev, tako iz javnega kot tudi zasebnega sektorja.

**Ključne besede:** • notranji trg EU • centralizacija • decentralizacija • negativna integracija • pozitivna integracija • harmonizacija

---

KONTAKTNI NASLOV: Dr. Janja Hojnik, izredna profesorica, Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor, Slovenija, e-pošta: janja.hojnik@um.si

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2014 LeXonomica (Maribor)

UDK: 339.13:061.1EU+342.4

JEL: K00, K23

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

# Constitutional Meaning of EU Market Legislation

JANJA HOJNIK

## Abstract

In the market field that is often perceived as the fundament of the European Integration Member States are hardly retaining competences to adopt economic-political decisions, thereby increasingly losing their role in the regulation of market issues. The author emphasises that the distinction between negative and positive integration and its mapping to de-centralist and centralistic approach to the internal market is of pure theoretical nature. As confirmed by the case law of the Court of Justice of the EU also, negative integration may lead to a considerable loss of Member States' autonomy. On the other hand, however, harmonisation as the protagonist of positive integration does not necessarily exclude Member States' competences in the market field. The author concludes that the EU internal market is increasingly regulated by the central authorities. This does not, however, mean simple re-regulation – transfer of powers from the national to the Union level, but is rather a mixture of national and Union regulation. Modern regulatory techniques that tend to combine advantages of centralisation with preservation of local autonomy – minimum harmonisation, new approach, open method of coordination – present a mixture of centralist and de-centralist market regulation, thereby including a large number of actors, from the public and well as private sector.

**Keywords:** • EU internal market • centralisation • decentralisation • negative integration • positive integration • harmonisation

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Dr. Janja Hojnik, associate professor, Faculty of Law, University of Maribor, Mladinska ulica 9, SI-2000 Maribor, Slovenia, e-mail: [janja.hojnik@um.si](mailto:janja.hojnik@um.si)

ISSN 1855-7147 Print / 1855-7155 On-line © 2014 LeXonomica (Maribor)

UDC: 339.13:061.1EU+342.4

JEL: K00, K23

Available on-line at <http://www.lexonomica.com>

## 1. Uvod

V EU velja načelo, da ima EU samo tiste pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice (torej prenos pristojnosti od spodaj). Vendar pa še zdaleč ni jasno, katere pristojnosti to so, in je večina področij, kjer se sprejemajo pravna pravila, takih, da deloma odločitve sprejema EU, deloma pa še vedno države članice. Slednje se namreč le stežka popolnoma odrečejo suverenosti na določenem področju. Področje, kjer gre za eno najbolj pristnih pristojnosti EU, je notranji trg. EU določa pravila glede pretoka proizvodov, kapitala, storitev in gibanja delavcev. Kot je dejalo Sodišče EU, Pogodba o delovanju EU<sup>1</sup> (v nad.: PDEU) *'vzpostavlja nov pravni red, v katerem so države omejele svoje suverene pravice na vse več področjih, subjekti katerega so ne le države članice, ampak tudi posamezniki.'*<sup>2</sup> Kljub številnim spremembam sistem zavor in ravnotežij, ki izhajajo iz ustanovitvenih pogodb, ohranja edinstveno naravo EU kot vladavine, sestavljene iz suverenih držav. Noben mednarodni pravnik namreč ne izpodbija statusa držav članic EU kot polno-pravnih subjektov mednarodnega prava, temu pa je tako tudi v političnem smislu, saj državljani svojo lojalnost usmerjajo na države kot primarni forum demokratičnih političnih aktivnosti (Dashwood, 2004: 355). Kljub temu razraščajoča zakonodaja in sodna praksa EU to suverenost omejujeta, zato je jasno, da je razmerje med državami članicami in EU kompleksno. Temu je še zlasti tako na tržnem področju, ki velja za temelj evropske integracije in na katerem države članice že zelo težko ohranjajo status subjekta, ki je pristojen sprejemati ekonomsko-politične odločitve, in tako vse bolj izgublja svojo vlogo pri urejanju tržnih vprašanj.

V zakonodajnem okviru EU se razmerje med decentralizmom in centralizmom kaže v diskusiji o negativni in pozitivni integraciji. Po prvi naj bi namreč pravila o notranjem trgu od držav članic zahtevala zgolj opustitev poseganja na področje meddržavne trgovine; države članice so v tem okviru še zmeraj temeljni nosilec politike urejanja trga, vendar se morajo pri tem vzdržati določenih posegov, ki predstavljajo diskriminacijo blaga, oseb, storitev in kapitala iz drugih držav članic. Po drugi strani pa pozitivna integracija pomeni zahtevo po aktivnem delovanju držav članic v smislu poenotenja domače zakonodaje s tisto, ki je sprejeta na nadnacionalni ravni, pri čemer je nosilec odločitev glede urejanja notranjega trga nadnacionalni zakonodajalec, ki sprejema harmonizacijsko zakonodajo, države članice pa imajo zgolj vlogo njenega izvajanja.

<sup>1</sup> UL C 326, 26. 10. 2012, str. 47–390.

<sup>2</sup> Gl. Mnenje 1/91, ZOdl. 1991, str. I-6079, tč. 21.

V tem okviru izpostavljam, da je razmejevanje med negativno in pozitivno integracijo ter njuna preslikava na decentralistični oz. centralistični pristop k notranjemu trgu zgolj načelne teoretične narave. Kot to potrjuje sodna praksa Sodišča EU, lahko namreč tudi na temelju negativne integracije države članice izgubijo obsežen obseg avtonomije. Kritiki tako opozarjajo, da je izvrševanje določil PDEU glede temeljnih svoboščin vodilo do deregulacije širom EU in do nižanja standardov na področjih, ki so povezana z notranjim trgom (McGee, Weatherill, 1990: 581). Po drugi strani pa harmonizacija kot protagonist pozitivne integracije nujno ne izključuje pristojnosti držav članic na področju trga.

## 2. Negativna integracija – temelj decentralizma

Negativno integracijo v prvi vrsti zagotavljajo določbe PDEU in na njih temelječa sodna praksa Sodišča EU.<sup>3</sup> Na osnovi teh določil PDEU pa je bilo sprejetih tudi nekaj aktov sekundarne zakonodaje, ki zasledujejo cilje negativne integracije in v glavnem predstavljajo splošno materialno-pravno vodilo in razlago določil PDEU. Gre za zakonodajo iz zgodnjega obdobja integracije trga, katerih narava je bila različna. Nekateri akti so predstavljali splošno materialno-pravno vodilo in razlago določil PDEU. Direktiva Komisije 70/50/EGS z dne 22. decembra 1969, ki temelji na določbah člena 33(7) o odpravi ukrepov, ki imajo enak učinek kot količinske omejitve pri uvozu in ki jih ne zajemajo drugi predpisi, sprejeti skladno s Pogodbo o ustanovitvi EGS<sup>4</sup> (v nad.: Direktiva 70/50) v členu 2 opredeljuje diskriminatorne ukrepe, ki nasprotujejo členu 34 PDEU, v členu 3 pa nediskriminatorne ukrepe, ki so predstavljali temelj za odločbo Sodišča EU v primeru *Cassis de Dijon*.<sup>5</sup> Splošni program o odpravi omejitev svobodnemu ustanavljanju in opravljanju storitev iz leta 1961<sup>6</sup> je imel podobno funkcijo kot Direktiva 70/50 in je navajal nacionalne ukrepe, ki nasprotujejo zadevnim določilom PDEU. Druga sekundarna zakonodaja je določala materialne pravice. Tako je Uredba Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti<sup>7</sup> prepovedala kvote na tuje državljane in določila pravice delavcev iz drugih držav članic in njihovih družinskih članov v gostujoči državi. Tretja skupina sekundarne zakonodaje, sprejete na temelju splošnih načel iz PDEU, pa je procesne narave in določa nekatera upravna pravila glede prostega pretoka. Takšni sta npr. Direktiva Sveta

<sup>3</sup> Določbe členov 28, 34, 35, 45, 49, 56 in 63 PDEU.

<sup>4</sup> UL L 13, 19. 1. 1970, str. 29–31.

<sup>5</sup> Zadeva 120/78, Rewe proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, ZOdl. 1979, str. 649.

<sup>6</sup> General Programme on Services, 1974 OJ Spec Ed, 2<sup>nd</sup> Series, IX, str. 3.

<sup>7</sup> UL L 257, 19. 10. 1968, str. 2–12.

68/360/EGS z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine,<sup>8</sup> ki je določila natančna pravila glede bivalnih dovoljenje delavcev, in Direktiva Sveta 73/148/EGS z dne 21. maja 1973 o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev,<sup>9</sup> ki je imela enak namen za samozaposlene. Prav tako je bila sprejeta zakonodaja za omejitev diskrecije držav članic, ki jim je podeljena s Pogodbami. Tako je Direktiva Sveta 64/221/EGS z dne 25. februarja 1964 o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva<sup>10</sup> določala omejitve pri sklicevanju na pojme, kot sta javni red in javna varnost. Negativna integracija je bila kritizirana iz razloga, ker lahko vodi do deregulacije na ravni EU in nižanja standardov na notranjem trgu (McGee, Weatherill, 1990: 581). Posledično jo je dopolnjevala pozitivna zakonodaja na ravni EU, katere sprejem je (poleg negativne integracije) predvidevala sama PDEU. Ta zakonodaja je po eni strani pomenila poskus poenotenja pravil širom EU, po drugi strani pa pomeni odgovor na pravne praznine, ki jih je povzročila negativna integracija (Woods, 2004: 257).

### 3. Pozitivna integracija – nujno centralistična?

Večina zakonodajnih aktov, ki so jih sprejele institucije EU v povezavi z notranjim trgovom, je harmonizacijske narave. Takšna zakonodaja vključuje vsaj delni prenos zakonodajnih pristojnosti držav članic na EU. Še pred natančnejšo analizo razmerij med nacionalnim in nadnacionalnim pravom, ki jih vzpostavlja harmonizacija, je treba poudariti, da poleg harmonizacije obstaja tudi nekaj oblik sekundarne zakonodaje, ki, namesto da bi določale enotne evropske standarde, puščajo zakonodajne pristojnosti v rokah držav članic in določajo zgolj vzajemno priznavanje ali usklajevanje (koordinacijo) nacionalnega prava (Bernard, 2002: 35).

### 4. Zakonodaja vzajemnega priznavanja

Številne direktive vsebujejo klavzulo »vzajemnega priznavanja« ali »prostega pretoka«.<sup>11</sup> Takšna določila pomenijo, da usklajenost z določili direktive (s

<sup>8</sup> UL L 257, 19. 10. 1968, str. 13–16.

<sup>9</sup> UL L 172, 28. 6. 1973, str. 14–16.

<sup>10</sup> UL L 56, 4. 4. 1964, str. 850–857.

<sup>11</sup> Primeri tega so Direktiva 2000/12/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL L 126, 26. 5. 2000, str. 1–59, <http://www.toezicht.dnb.nl/en/binaries/51-216979.pdf>); Direktiva Sveta

pridobitvijo diplome ali dovoljenja v eni državi članici) omogoča prodajo blaga ali izvrševanje dejavnosti v vseh ostalih državah (Bernard, 2002: 35). Namen vzajemnega priznavanja je v tem obsegu primarno upravne in dokazne narave. Temeljne materialno-pravne zahteve, ki omogočajo prost pretok, so navedene v direktivi, nacionalna diploma ali certifikat pa dokazuje usklajenost s temi zahtevami.

Z vidika integracije preko decentralizacije pa so bolj pomembne tiste direktive, ki predvidevajo vzajemno priznavanje brez potrebe po harmonizaciji materialnih pravil. Nazoren primer tega predstavlja Direktiva Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta.<sup>12</sup> Bistvo te direktive je, da od držav članic zahteva priznavanje poklicnih kvalifikacij, ki so si jih osebe pridobile v drugi državi članici, da bi jim s tem olajšale dostop do poklica, ter v tem smislu od njih zahteva vzpostavitev postopkov za obravnavo vlog za priznanje s strani posameznikov. Direktiva pa ne predvideva avtomatičnega priznanja kvalifikacij, pridobljenih v drugih državah članicah, ampak gostujoča država članica obdrži možnost naložitve dodatnih preizkusov znanja ali pripravištva pod nadzorstvom usposobljene osebe. V tem smislu direktiva po eni strani olajšuje dostop do poklica v drugi državi članici brez določanja enotnih učnih načrtov na ravni EU, po drugi strani pa pridržuje pristojnosti na tem področju državam članicam. Slednje so namreč izjemno zadržane do avtomatičnega priznavanja izobrazbe, pridobljene v drugih državah članicah, brez poenotenih izobrazbenih standardov.<sup>13</sup>

## 5. Koordinacijske direktive

Na podoben način predstavljajo kompromis med prostim pretokom in decentralizacijo tudi koordinacijske direktive. Kot ustrezen pravni instrument so se izkazale predvsem na področjih, kjer fizične in pravne osebe izvršujejo določene dejavnosti hkrati v več državah članicah, kot je temu primer pri

---

93/16/EGS z dne 5. aprila 1993 o olajšanju prostega gibanja zdravnikov in o vzajemnem priznavanju diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni izobrazbi (UL L 165, 7. 7. 1993, str. 1–24) ter v povezavi z blagom Direktiva 1999/5/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 1999 o radijski opremi in telekomunikacijski terminalski opremi ter medsebojnem priznavanju skladnosti te opreme (UL L 91, 7. 4. 1999, str. 10).

<sup>12</sup> UL L 19, 24. 1. 1989, str. 16–23. Do 20. oktobra 2007 so morale države članice implementirati Direktivo 2005/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 255, 30. 9. 2005, str. 22–142), ki je nadomestila prej omenjeno.

<sup>13</sup> V tem smislu gl. tudi Direktivo 98/5/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o pravici do ustanovitve za odvetnike (UL L77, 14. 3. 1998, str. 36–43).

sekundarni ustanovitvi, ali ko se pravice in obveznosti določajo na osnovi več dogodkov, ki so se zgodili v določenem časovnem obdobju (Bernard, 2002: 38–39). V takšnih primerih harmonizacija pogosto niti ni potrebna, je pa kljub temu potrebna določena usklajenost nacionalnih pravnih sistemov. Nazoren primer tega je področje socialnega varstva.

Na področju socialnega varstva na ravni EU ni bila uvedena harmonizacija, ampak so države članice načeloma proste pri organizaciji shem socialnega varstva. Ker pa je za prosto gibanje oseb nujna določena stopnja koordinacije sistemov socialnega varstva držav članic, je Svet leta 1971 sprejel Uredbo Sveta (EGS) št. 1408/71 o uporabi sistemov socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družinske člane, ki se gibljejo v Skupnosti,<sup>14</sup> ki določa skupna načela socialnega varstva za delavce in samozaposlene, z novelami pa so bila njena načela razširjena tudi na družinske člane, javne uslužbenke, študente in druge osebe, ki izvršujejo svobodo gibanja oseb. Z Uredbo (EU) št. 883/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti<sup>15</sup> (v nad. Uredba 883/04), ki bo z začetkom uporabe nadomestila uredbo iz leta 1971, pa je koordinacijski sistem razširjen tudi na osebe, ki niso državljani EU. Precej zapletena pravila Uredbe 883/04 lahko povzamemo v treh temeljnih načelih: po prvem je vsaka oseba načeloma zavezana s pravili socialne varnosti zgolj ene države članice, običajno tiste, kjer opravlja svojo poklicno dejavnost; po načelu seštevanja obdobj so države članice zavezane pri izračunavanju relevantne dobe obravnavati obdobja zaposlitve, zavarovanja ali bivanja v drugi državi članici, kot da so se zgodile na domačem ozemlju; po načelu izvoza ugodnosti pa države članice ne smejo odkloniti plačila ugodnosti iz razloga, da posameznik ne biva na njihovem ozemlju.

## 6. Ustavno-pravne posledice harmonizacije

### 6.1. Splošno

Po standardni definiciji harmonizacija pomeni nadomeščanje številnih in različnih nacionalnih pravil na določenem področju z enotnimi pravili EU, ki varujejo določene pomembne interese in hkrati pospešujejo svobodno trgovino in integracijo trga (Barnard, 2013: 506; Bernard, 2002: 63). V primerjavi z vzajemnim priznavanjem je pri harmonizaciji bistveno, da gre za prenos zakonodajnih pristojnosti s spodnje ravni na zgornjo.

---

<sup>14</sup> UL L 149, 5. 7. 1971, str. 2–50.

<sup>15</sup> UL L 166, 30. 4. 2004, str. 1–123. Uredba velja, vendar se bo začela uporabljati s sprejemom izvedbene uredbe.

Harmonizacija na področju notranjega trga omogoča zapolnitev pomanjkljivosti neposredno uporabnih določil PDEU glede štirih svoboščin (Slot, 1996: 378). Harmonizacija mora torej imeti dopolnilno, subsidiarno vlogo kot regulator trga v primerih, ko negativne določbe PDEU glede prostega pretoka blaga, oseb, storitev in kapitala ne morejo ustrezno doseči postavljenih ciljev, ter bi razlike med nacionalnimi pravili ogrožale delovanje notranjega trga (Slot, 1996: 380). Pri tem pa velja tudi obratno: ne le da določila svoboščin določajo obseg harmonizacije, ampak tudi harmonizacija vpliva na pravno veljavo prvih. Uveljavljeno pravno pravilo namreč je, da harmonizacija izključuje možnost, da bi se države članice sklicevale na določila, ki določajo možnost opravičenja omejujočih nacionalnih pravil. S sprejemom akta harmonizacije se tako skladnost nacionalnih pravil s pravom EU ocenjuje na osnovi akta harmonizacije in ne neposredno določil PDEU.

Ta prevzem zakonodajnih pristojnosti držav članic s strani EU pa prvih nujno v celoti ne izključuje iz zakonodajnega postopka, saj harmonizacija ni nujno enaka poenotenju pravil (Bernard, 2002: 63; Vignes, 1990: 15). Tako na področju notranjega trga člena 114 in 115 PDEU odražata, da je njun cilj vzpostavitev notranjega trga in ne enotnega pravnega sistema. Tudi določilo člena 50 PDEU zavezuje Svet, Evropski parlament in Komisijo EU, da v okviru svojih nalog za uresničevanje svobode ustanavljanja zagotavljata tesno sodelovanje med pristojnimi organi v državah članicah ter da usklajujeta zaščitne ukrepe držav članic, zato da bi jih izenačili v vsej EU. Specifično naravo harmonizacije poudarja tudi dejstvo, da so osrednji pravni akti harmonizacije direktive: člen 115 PDEU predpisuje uporabo direktiv in čeprav člen 114 PDEU pušča vprašanje oblike pravnega akta odprto, je v praksi direktiva prevladujoč instrument harmonizacije. Direktive pa določajo zgolj želen rezultat, ki naj ga države članice dosežejo, pri čemer je slednjim prepuščena izbira metode (člen 288 PDEU).

## **6.2. Vpliv harmonizacijskih metod na obseg nacionalnih pristojnosti**

### **6.2.1. Uvodno**

Čeprav je harmonizacijska zakonodaja odraz centralističnega urejanja trga, ni nujno, da nadnacionalni zakonodajalec k temu pristopa brez posluha za raznolikost nacionalnih pravil. Kljub temu da harmonizacija pomeni prevzem skrbi za bistvene interese na področju javnega zdravja, reda, morale, varnosti idr. s strani EU, to nujno še ne pomeni potrebe po oblikovanju v javnosti pogosto spornih »evro-klobas« in »evro-piva«. Številne razlike lahko namreč

obstajajo, ne da bi škodile enotnemu trgu in javnemu zdravju. Pri iskanju rešitev, kako ob vzpostavljanju enotnega trga spoštovati tudi raznolikost nacionalnih sistemov, je zakonodajalec EU preizkušal različne metode harmonizacije. V tem oziru harmonizacija vzpostavlja zapletene odnose med institucijami EU in državami članicami, ki jih ni mogoče poenostaviti v preprosto razmerje nadrejenosti-podrejenosti (Bernard, 2002: 63).

### 6.2.2. Tradicionalni pristopi – poenotenje pravil

Preden je bil sprejet Enotni evropski akt (v nad.: EEA), je harmonizacijska zakonodaja zelo natančno urejala svoj predmet predvsem zaradi zahteve po soglasju držav članic. Za direktive, ki jih je Komisija EU predlagala v sedemdesetih in osemdesetih letih, je namreč težko dobila soglasje devetih ali dvanajstih držav članic. Posledično države članice niso smele dovoliti dostopa na trg proizvodom, ki niso bili povsem v skladu z direktivo. V nadaljevanju obravnavam harmonizacijske metode tradicionalnega pristopa.

Izčrpna ali popolna harmonizacija pomeni, da enotna pravila EU nadomestijo različna nacionalna pravila in pri tem ne pustijo mesta za zakonodajno delovanje držav članic. Popolna harmonizacija državam članicam postavlja dvojno obveznost:

- dovoliti morajo, da se blago, ki je proizvedeno v skladu z direktivo, prosto uvozi in prodaja (klavzula prostega pretoka); in
- prepovedati morajo prodajo blaga, ki ne ustreza pogojem iz direktive (t. i. klavzula izključnosti) (Oliver, 2003: 12.71).<sup>16</sup>

Ko zakonodajalec EU sprejme izčrpne harmonizacijske standarde, države članice ne morejo enostransko naložiti strožjih standardov, saj je njihovo delovanje izključeno.<sup>17</sup> Pri tem pa je tudi izključena uporaba izjem iz člena 36

<sup>16</sup> Kot primer popolne harmonizacije Oliver navaja Direktivo 76/768/EGS Sveta z dne 27. julija 1976 o približanju zakonodaje glede kozmetičnih izdelkov (UL L 262, 27. 9. 1976, str. 169–200). Ta direktiva v členu 7 določa: »Države članice ne smejo zaradi zahtev te direktive in prilog k direktivi zavrniti, prepovedati ali omejiti trženja katerih koli kozmetičnih izdelkov, ki izpolnjujejo določbe te direktive in prilog k direktivi.« - tj. klavzula prostega pretoka; v členu 3 pa določa: »Države članice sprejmejo vse potrebne ukrepe, da zagotovijo, da se smejo dati na trg samo tisti kozmetični izdelki, ki so v skladu z določbami te direktive in njenih prilog.« - tj. klavzula izključnosti.

<sup>17</sup> Tako je v zadevi 150/88, Parfümerie-Fabrik proti Provide, ZOdl. 1989, str. 3891, Sodišče EU odločilo, da Nemčija ne more zahtevati dodatnih informacij glede količine in kvalitete kozmetičnih proizvodov, saj je bil seznam informacij, ki se lahko zahtevajo, iz Direktive 76/768 izčrpen – gl. tč. 28. Gl. tudi zadevo 60/86, Komisija EU proti Združenemu kraljestvu (primer Dim-Dip), ZOdl. 1988, str. 3921, v kateri Združeno kraljestvo ni uspelo uveljaviti strožjih varnostnih standardov pri vozilih.

PDEU in primerljivih določil drugih svoboščin, saj se predpostavlja, da pravila EU ustrezno varujejo javne interese.<sup>18</sup> Glede na izključujoče učinke izčrpane harmonizacije je naloga Sodišča EU, da presodi, ali direktiva dejansko popolnoma ureja zadevno področje. V kolikor dožene, da temu ni tako, lahko države članice enostransko urejajo vprašanja, ki z direktivo niso urejena, in se pri opravičilu takih ukrepov sklicujejo na člen 36 PDEU in druga določila PDEU glede odstopanj od svoboščin.<sup>19</sup>

Zaradi izključujočih učinkov popolne harmonizacije so države članice zelo previdne pri sprejemu takšnih aktov in želijo zagotoviti, da so njihovi nacionalni interesi s harmonizacijsko zakonodajo zaščiteni.<sup>20</sup> V kolikor pravna osnova za sprejem tovrstnega akta zahteva soglasno odločanje v Svetu, bodo potrebna leta pogajanj in mnogi iz tega ali onega razloga nepopularni akti nikoli ne dobijo veljavnosti. Pa tudi če so morda sprejeti, je vsako njihovo spreminjanje in dopolnjevanje ponovno zelo težavno, kar vodi do zastarelih in nefleksibilnih standardov (Barnard, 2013: 510). Izčrpana zakonodaja je sicer najboljša pot za doseg t. i. izravnane igrišča, vendar pa po sami svoji naravi zapira možnosti za raznolikost in preizkušanje na nacionalni ravni. Zaradi tega je EU iskala druge načine harmonizacije.

Opcijska harmonizacija za razliko od popolne vključuje zgolj prvo obveznost – tj. zagotoviti prost pretok, medtem ko države članice same odločajo o tem, ali bodo dovolile tudi prodajo blaga, ki ne izpolnjuje standardov iz direktive. To pomeni, da smejo države članice dovoliti soobstoj nacionalnih pravil in pravil EU. V tem sistemu smejo mali proizvajalci še naprej proizvajati v skladu z nacionalnimi pravili, čeprav je zaradi direktive zmanjšana možnost izvoza njihovega blaga (Oliver, 2003: 12.71). Opcijska harmonizacija je bolj fleksibilna in manj omejujoča za inovativnost kot popolna harmonizacija. Prav tako je tudi bolj zanimiva za majhna podjetja, ki proizvajajo zgolj za domači trg, saj popolna harmonizacija za njih predstavlja strošek prehoda na nove standarde brez ustreznega nadomestila. Primer opcijske harmonizacije predstavlja Direktiva 70/157/EGS z dne 6. februarja 1970 o približevanju zakonodaje držav članic o dovoljeni ravni hrupa in izpušnem sistemu motornih vozil,<sup>21</sup> ki v členu 2 določa:

---

<sup>18</sup> Gl. zadevo 227/82, *Kazenski postopek proti Leendert van Beenkom*, ZOdl. 1983, str. 3883, tč. 35.

<sup>19</sup> Gl. zadevo C-323/93, *Société Civile Agricole du Centre d'Insémination de la Crespelle proti Coopérative d'Elevage et d'Insémination Artificielle du Département de la Mayenne*, ZOdl. 1994, str. I-5077.

<sup>20</sup> Dejansko je soglasno načelo omogočalo upoštevanje nacionalnih interesov – zato so direktive tudi bile tako obsežne, vendar pa je soglasje blokiral odločanje.

<sup>21</sup> UL L 42, 23. 2. 1970, str. 16–20.

*»Nobena država članica ne sme zavrniti podelitve EGS-homologacije ali nacionalne homologacije za vozilo v zvezi z dovoljeno ravnjo hrupa ali izpušnim sistemom, če raven hrupa in izpušni sistem izpolnjujeta zahteve, opredeljene v Prilogi.«*

Iz tega izhaja, da spoštovanje določil direktive omogoča prosto kroženje znotraj EU, pri čemer je državam članicam implicitno priznana možnost, da dovolijo dostop na trg tudi blagu, ki je proizvedeno po drugih standardih. Kot takšna je bila opcijska harmonizacija v uporabi zlasti v začetku sedemdesetih let, potem ko je Komisija EU prejela obsežne pritožbe na program izčrpane harmonizacije (Slot, 1996, pri op. 28). Po drugi strani pa je težava opcijske harmonizacije ta, da ne odpravlja razlik med nacionalnimi standardi, kar lahko multinacionalke izkoristijo za omejitve vzporednega uvoza. V tem sistemu namreč ni mogoče prisiliti držav, da pod pravilom medsebojnega priznavanja blaga iz zadeve *Cassis de Dijon* na trg sprejmejo blago, ki je bilo proizvedeno po opcijskih, nacionalnih standardih.<sup>22</sup> Posledično se je opcijska harmonizacija redko uporabljala.

Delna harmonizacija označuje situacijo, kjer se harmonizirana pravila uporabljajo zgolj za čezmejne transakcije. Tako kot pri opcijski harmonizaciji tudi tukaj obstajata dva sistema pravil: eden za meddržavno trgovino, drugi pa za domačo trgovino. Delna harmonizacija se od opcijske razlikuje po tem, da zahteva spoštovanje pravil EU pri čezmejnih transakcijah; njena slabost pa je ta, da ne daje izbire (opcije) proizvajalcem, kar lahko vodi do zahteve po dveh »proizvodnih linijah«. Tipičen primer delne harmonizacije je najti v Direktivi Sveta 64/433/EGS z dne 26. 6. 1964 o zdravstvenih težavah, ki vplivajo na trgovanje s svežim mesom znotraj EU,<sup>23</sup> ki v členu 3 določa:

*»Vsaka država članica zagotovi, da se z njenega ozemlja na ozemlje druge države članice pošlje samo sveže meso, ki (...) izpolnjuje naslednje zahteve (...).«*

Metoda delne harmonizacije se v EU zelo redko uporablja, saj predmeti ureditve praviloma zahtevajo pravila, ki ne veljajo zgolj za čezmejni pretok.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Komisija EU je leta 1982 pojasnila: »sodbe v zadevi Cassis de Dijon ni mogoče uporabiti za prisilo države članice, ki je določilom direktive dala obvezno naravo (tj. opustila možnost obdržati nacionalne standarde, op. J.H.), k sprejemu proizvodov, ki niso usklajeni z direktivo.« - UL C 92, 13. 4. 1982, str. 2. O problemih opcijske harmonizacije gl. Currall, 1984: 179–180.

<sup>23</sup> UL L 121, 29. 7. 1964, str. 2012–2032.

<sup>24</sup> Gl. Direktivo Sveta 79/7/EGS z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (UL L 6, 10. 1. 1979, str. 24–25 in Direktivo Sveta 86/378 z dne 24. julija 1986 o izvajanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v poklicnih sistemih socialne varnosti (UL L 225, 12. 8. 1986, str. 40–42).

Navedene metode harmonizacije sodijo pod t. i. tradicionalni zakonodajni pristop, po katerem so bile direktive zelo obsežne in natančne. Kot glavne pomanjkljivosti tradicionalnega pristopa štejejo preveč natančno urejanje, kar lahko vodi do zelo rigidnih standardov, ki so lahko tudi nefleksibilni v luči tehnološkega razvoja; prav tako je tudi terjal veliko časa in vodil do pretiranega poenotenja, pri čemer ministri v Svetu niso imeli političnega interesa za predmet, ki so ga te direktive urejale (Craig, 2002: 23). Težave s tem zakonodajnim pristopom je *Pelkmans* (1987: 38.) opisal na naslednji način:

*»Po starem pristopu se je nacionalna ekonomska ureditev približevala do izjemno natančnih aktov Skupnosti. Delni vzrok za to je soglasje – kljubovalna država članica je lahko vztrajala pri vsaki podrobnosti. Delno je to odražalo nezaupanje med državami članicami. Stopnja decentralizacije po Rimski pogodbi je bila še zmeraj tolikšna, da je samo približanje ciljev zahtevalo obsežen ustroj za nadzor na spoštovanjem pravil s strani držav članic. Torej, ko je EU urejala, je morala urediti zelo podrobno, upoštevajoč nezažadostni nadzor in zelo počasen in omejen ustroj spoštovanja.«*

Tehnični razvoj in razmah števila proizvodov sta pomenila, da je Komisija EU vse težje bila svoj boj predlagatelja zakonodaje, saj je z vsakim uspešnim sprejemom direktive nastala potreba po sprejemu desetih novih direktiv. Posledično je bil z EEA dan pospešek novemu pristopu, temelječem na minimalni harmonizaciji.

### **6.2.3. Novi pristopi – iskanje poti za raznolikost**

Po novem pristopu je bila harmonizacija omejena na bistvene zdravstvene in varnostne standarde, pri čemer je bila pospešena standardizacija na ravni EU. *Poiars Maduro* (1998: 131) poudarja štiri cilje novega pristopa:

- preseči tradicionalne ovire zakonodaji na ravni EU;
- dovoliti določeno avtonomijo in inovativnost državam pri opredeljevanju ciljev in usmeritev;
- rešiti težave z implementacijo; in
- pospešiti »najboljšo« zakonodajo preko konkurenčnega procesa med različnimi nacionalnimi zakonodajami.

Minimalna harmonizacija je danes najpogosteje uporabljena metoda harmonizacije. Kot že samo ime nakazuje, EU določi minimalne standarde, državam članicam pa prepusti odločitev o morebitnih višjih standardih njihovega blaga in storitev. To delno pojasnjuje njeno široko uporabo: omogoča namreč pomiritev konkurenčne potrebe po izravnem igrišču (minimalni standardi) s prostorom za nacionalno raznolikost (nad tem

minimumom). To je zlasti pomembno na področjih, ki spremljajo ekonomske potrebe notranjega trga, kot sta socialna politika in varstvo potrošnikov (Dougan, 2000: 860).

Minimalna harmonizacija je bila sicer prisotna že od vsega začetka evropske ekonomske integracije, vendar pa jo je 'uzakonil' šele EEA, v katerem so nekatere nove pravne osnove izrecno predvidevale, da naj bi EU sprejemala direktive, ki bi določale »minimalne zahteve«, pri čemer državam članicam ne bi »preprečevale obranitve ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov v skladu s to Pogodbo«. <sup>25</sup> Čeprav člena 114 in 115 PDEU ne omenjata minimalnih standardov, so bile tovrstne direktive sprejete tudi na njuni osnovi. <sup>26</sup> Minimalna harmonizacija predstavlja prag, pod katerega nacionalni standardi ne morejo. Ta temeljna raven je urejena izčrpno in je lahko postavljena tudi dokaj visoko. Kot je Sodišče EU pojasnilo v primeru glede delovnega časa, minimalni standardi ne omejujejo delovanja EU na najnižji skupni imenovalc ali na najnižjo raven zaščite, ki je v veljavi med državami članicami. <sup>27</sup> Nad to ravno so države članice svobodne določati strožje ukrepe, <sup>28</sup> vendar pa so pri tem omejene z določili PDEU, ki določajo zgornjo raven, ki je nacionalna zakonodaja ne sme preseči. <sup>29</sup>

Posledično minimalna harmonizacija predstavlja kompromis med integracijo trga in potrebno prilagodljivostjo interesom državam članicam. Kar zadeva integracijo trga, ima klavzula prostega pretoka prednost, da zagotavlja, da bodo uvozniki podvrženi zgolj enemu sistemu pravil širom EU, čeprav bodo proizvajalci iz države z višjimi notranjimi standardi v konkurenčnem zaostanku. <sup>30</sup> Kar zadeva raznolikost in avtonomijo, pa minimalna harmonizacija koristi državam članicam, saj so le-te svobodne poskusiti z višjimi standardi. <sup>31</sup> To je potrdilo Sodišče EU v primeru *Gallaher*, <sup>32</sup> ki je

<sup>25</sup> Gl. člen 153 PDEU – druga in peta točka. Podobno je določeno tudi v členu 193 PDEU glede varstva okolja, ki je bil prav tako uveden z EEA in v členu 169 PDEU glede varstva potrošnikov, ki je bil uveden z Maastrichtsko pogodbo.

<sup>26</sup> Na to kažete npr. Direktiva Sveta 89/622/EGS z dne 13. novembra 1989 o približanju nacionalnih zakonodaj držav članic glede označevanja tobačnih izdelkov (UL L 359, 8. 12. 1989, str. 1–4) in Direktiva 2001/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2001 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o izdelavi, predstavitvi in prodaji tobačnih izdelkov (UL L 194, 18. 7. 2001, str. 26–35).

<sup>27</sup> Zadeva C-84/94, Združeno kraljestvo proti Svetu EU, ZOdl. 1996, str. I-5755, tč. 56.

<sup>28</sup> Mnenje 2/91, ZOdl. 1993, str. I-1061, tč. 16, in zadeva C-2/97, Società Italiana Petroli SpA proti Borsana, ZOdl. 1998, str. I-8597.

<sup>29</sup> Zadeva C-1/96, R. proti Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming, ZOdl. 1998, str. I-1251, tč. 63.

<sup>30</sup> To je problem obrnjene diskriminacije, ki spremlja minimalno harmonizacijo.

<sup>31</sup> Ker so države članice dolžne Komisijo EU obvestiti o izvedbenih ukrepih, ima slednja obsežne podatke o nacionalnih pravilih, kar ji omogoča morebitne predloge sprememb direktiv.

zadeval prej omenjeno Direktivo 89/622/EGS glede označevanja tobačnih proizvodov. Direktiva je določala zahtevo po označbi vsebnosti katrana in nikotina »tako, da bodo pokriti vsaj 4 % površine«, pri tem pa je državam članicam prepovedovala, da bi iz razloga označevanja prepovedale prodajo proizvodov, ki so usklajeni z direktivo. Združeno kraljestvo je v svoji zakonodaji zahtevalo, da označba pokriva vsaj 6 % površine tobačnega izdelka, pri tem pa dovoljevala uvoz izdelkov iz drugih držav članic, če ustrezajo določilom direktive. Tožniki so menili, da se izraz »vsaj 4 %« nanaša na proizvajalce izdelkov in ne na države članice, saj slednje z višjimi zahtevami omejujejo svobodno konkurenco na enotnem trgu. Sodišče EU njihovih argumentov ni sprejelo in je potrdilo skladnost zakonodaje Združenega kraljestva z direktivo. Ta primer jasno prikazuje, kako lahko minimalna harmonizacija vodi do neenakih pogojev konkurence oz. obrnjene diskriminacije. Ali bodo države članice v resnici izvrševale možnost sprejema strožjih pravil, je odvisno od prioritete nacionalne politike in značilnosti nacionalnega gospodarstva (Slot, 1996, pri op. 36).

Poleg obravnavanih metod harmonizacije je zaslediti tudi alternativno harmonizacijo. Ta oblika označuje v praksi redke direktive, ki državam članicam puščajo možnost izbire med več alternativami.<sup>33</sup> Mogoče je tudi, da posamezna direktiva zajema različne metode harmonizacije. Takšen primer predstavlja Direktiva 80/778/EGS z dne 15. julija 1980 glede kakovosti vode,<sup>34</sup> ki za proizvode iz pitne vode določa izčrpno harmonizacijo, za kakovost same pitne vode pa določa minimalno harmonizacijo.

V luči večje fleksibilnosti je bil sprejet tudi »nov pristop« k tehnični harmonizaciji in standardizaciji.<sup>35</sup> Nekateri to metodo harmonizacije označujejo z izrazom »napotitev na standarde« (Slot, 1996, pri op. 49). Pristop temelji na Resoluciji Sveta iz leta 1985, ki v prilogi II določa načela pristopa, po katerem bi zakonodajno harmonizacijo omejili na bistvene varnostne zahteve.<sup>36</sup> Gre za sistem horizontalnih tehničnih direktiv, ki se uporabljajo za določene skupine gospodarskih dejavnosti, namesto za posamezne sektorje, s

---

<sup>32</sup> Zadeva C-11/92, R. proti Secretary of State for Health, ex P. Gallaher Ltd, ZOdl. 1993, str. I-3545.

<sup>33</sup> Primer tega predstavlja Direktiva Sveta 76/464/EGS z dne 4. maja 1976 o onesnaževanju pri odvajanju nekaterih nevarnih snovi v vodno okolje Skupnosti (UL L 129, 18. 5. 1976, str. 23–29). Drugi primer predstavlja Direktiva Sveta 89/428 z dne 21. junija 1989 o zmanjšanju in morebitni odpravi onesnaževanja okolja z odpadki iz industrije titanovega dioksida (UL L 201, 14. 7. 1989, str. 56–60), ki v členu 8 določa možnost izbire ciljev kakovosti, namesto standardov emisije.

<sup>34</sup> UL L 229, 30. 8. 1980, str. 11–29.

<sup>35</sup> Temelji na Obvestilu Komisije EU glede tehnične harmonizacije in normalizacije, COM (85) 19, z dne 7. 2. 1985.

<sup>36</sup> UL C 136, 4. 6. 1985, str. 1–9.

tem da namesto podrobnih pravil določajo splošna načela, določitev natančnejših neobveznih standardov pa prepuščajo strokovnim organizacijam.<sup>37</sup> Ta nov pristop temelji na štirih temeljnih načelih. Prvič, zakonodajna harmonizacija je omejena na sprejem bistvenih varnostnih standardov, s katerimi morajo biti usklajeni proizvodi na trgu – slednji so upravičeni do prostega pretoka na trgu EU brez potrebe po dodatnih pregledih. Drugič, naloga oblikovanja tehničnih specifikacij v skladu z omenjenimi splošnimi načeli je podeljena specialističnim organizacijam za standardizacijo,<sup>38</sup> ki po naročilu Komisije EU delujejo po načelu kvalificirane večine in sprejemajo kodekse kot samostojni vir prava EU. Tretjič, ti tehnični standardi so prostovoljni, tako da ima proizvajalec možnost izbrati proizvodnjo po teh ali po katerih drugih standardih, pri čemer mora v slednji situaciji naknadno z ustreznimi testi in potrdili dokazati usklajenost s temeljnimi načeli iz direktive. Končno proizvodi, ki so usklajeni s prostovoljnimi standardi, uživajo domnevo usklajenosti s temeljnimi načeli iz direktive (Barnard, 2013: 521).

Medtem ko so nekateri izrazili zaskrbljenost, da bi novi pristop lahko zmanjšal varnost potrošnikov, je *Pelkmans* zastopal stališče, da nov pristop predstavlja znaten napredek v primerjavi s tradicionalnim pristopom, saj povezuje »popolno harmonizacijo ciljev (npr. varnost) s fleksibilnim pristopom k sredstvom (standardizacija)« (Pelkmans, 1987: 259). Po novem pristopu je bilo veliko lažje oblikovati in sprejemati direktive, saj so vsebinsko manj natančne, potrebo po soglasnem odločanju pa je odpravil člen 114 PDEU. Poleg tega je minimalna harmonizacija omogočila državam članicam, da obdržijo strožje nacionalne standarde (pod pogojem, da niso presegli ravni iz PDEU), s tem pa se je EU tudi izognila pretirani 'evro-uniformiranosti' (Craig, 2002: 24).

V luči tega odstopa od popolne harmonizacije je bila sprejeta obsežna struktura sekundarne zakonodaje – tako procesne kot materialno-pravne narave. Glavna sodobna procesna pravila zadevajo določbe glede posredovanja podatkov. Države članice so namreč zavezane obvestiti Komisijo EU glede predlaganih tehničnih standardov, podobna obveznost pa

---

<sup>37</sup> Nov pristop so prvič preizkusili v Direktivi Sveta 73/23/EGS z dne 19. februarja 1973 o uskladitvi zakonodaje držav članic v zvezi z električno opremo, konstruirano za uporabo znotraj določenih napetostnih mej (UL L77, 26. 3. 1973, str. 29–33). Na njeni osnovi je Komisija EU sprejela Sporočilo – COM (1985) 19, kar je vodilo do sprejema Resolucije Sveta o novem pristopu k tehnični harmonizaciji in standardom, ki je vsebovala vzorčno direktivo novega pristopa – 85/C 136/01.

<sup>38</sup> Npr. CEN – Comité Européen de Normalisation; CENELEC – Comité Européen de Normalisation Electronique; ETSI – European Telecommunications Standards Institute.

je bila razširjena tudi na področje storitev.<sup>39</sup> Veliko število aktov se tudi sprejema z materialno vsebino, zlasti na področju zagotavljanja zdrave prehrane, pa tudi javnih naročil in varstva okolja. Od teh številne direktive vsebujejo klavzule minimalne harmonizacije. V obdobju po sprejemu PDEU se sprejema vse več zakonodaje s področja storitev (bančništvo, investicijske storitve, zavarovalništvo, trg vrednostnih papirjev ipd.), kar je odraz dejstva, da gospodarstvo EU vse bolj intenzivno temelji na storitvenem sektorju.

Različne metode harmonizacije pa je potrebno razlikovati od vprašanja, ali direktiva izčrpno ureja določeno področje. To vprašanje je pomembno pri oceni skladnosti nacionalnega prava s pravom EU ter pri oceni obstoja pristojnosti držav članic, da sploh zakonodajno delujejo. Mogoče je namreč, da kljub obstoju direktive ali uredbe na določenem področju le-to ni urejeno izčrpno, kar pomeni, da zakonodajne pristojnosti držav članic niso izključene. Primer takšne situacije ponazarja odločitev v zadevi *Campus Oil*,<sup>40</sup> v kateri je Sodišče EU natančno presodilo, ali je bil cilj irske vlade, da zavaruje učinkovite nacionalne zaloge nafte, zadostno uresničen že na osnovi prava EU. Sodišče EU je zaključilo, da temu ni bilo tako in da torej zakonodaja EU ni izčrpno uredila področja, s čimer je postavilo osnovo za presojo irskih pravil v luči člena 36 PDEU. V nasprotnem primeru bi relevantna sekundarna zakonodaja služila kot osnova za presojo skladnosti nacionalnega prava: v kolikor zadevna sekundarna zakonodaja uporablja metodo izčrpane zakonodaje, ne bodo dopustna nacionalna odstopanja, v primerih delne, opcijske, alternativne ali minimalne harmonizacije pa bodo nacionalna pravila lahko odstopila od predpisanih pravil akta EU, vendar zgolj v okviru tam predvidenih mej (Slot, 1996, pri op. 59).

## 7. Usmeritev k neformalnemu pravu – odzivna harmonizacija

Posebna značilnost zadnjih nekaj let je vse bolj intenzivno upoštevanje nezakonodajnih možnosti za doseg postavljenih ciljev, saj so institucije EU ugotovile, da lahko imajo pravila ravnanja, ki nimajo zavezujoče narave, kljub temu pomembne praktične učinke za evropsko integracijo (Trubek, Trubek, 2005: 343). Mešanje formalnega in neformalnega prava je sicer splošna značilnost vseh pravnih redov, vendar pa je neformalno pravo v EU na

---

<sup>39</sup> Direktiva 98/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL L 204, 21. 7. 1998, str. 37). Na področje storitev to razširja Direktiva 98/48/EU z dne 20. julija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL L 217, 5. 8. 1998, str. 18–26).

<sup>40</sup> Zadeva 72/83, *Campus Oil* proti Minister for Industry and Energy, ZOdl. 1984, str. 2727.

prelomu tisočletja začelo dobivati vse več podpore.<sup>41</sup> V prizadevanjih po zagotovitvi fleksibilnih pravil, ki bi odražale interese različnih akterjev na trgu, se tako vse bolj intenzivno podpira ideja po uveljavitvi t. i. odzivne harmonizacije.<sup>42</sup>

Odzivna harmonizacija predstavlja najnovejši, procesno usmerjeni pristop urejanja tržnih vprašanj, katerega cilj ni določiti najboljše vsebinske rešitve, ampak zgolj postopek, po katerem naj se pride do najboljše rešitve v konkretnem primeru. Ta pristop omogoča lokalnim akterjem, da uveljavijo raznolike pristope k urejanju na lokalni ravni (Dougan, 2003: 113).<sup>43</sup> Obliko odzivne harmonizacije predstavljajo že direktive minimalne harmonizacije, ki državam članicam in drugim akterjem omogočajo sprejem višjih standardov, upoštevajoč nacionalne interese. Drug primer odzivne harmonizacije pa predstavlja odprta metoda usklajevanja.<sup>44</sup>

Čeprav je bila ta metoda uvedena že leta 1997 v povezavi z modelom Evropske strategije zaposlovanja, je bila formalno sprejeta v zaključkih

---

<sup>41</sup> Tako je Komisija EU v svojem pregledu strategije za notranji trg iz leta 2000 navedla seznam zakonodajnih in nezakonodajnih ukrepov, ki jih namerava sprejeti za doseganje ciljev na področju notranjega trga – 2000 Review of the Internal Market Strategy, COM (2000) 257 final.

<sup>42</sup> Ang. reflexive harmonisation; slovenski prevod povzet po Knez, 2006: 257.

<sup>43</sup> Izraz odzivna (ali reflektivna) harmonizacija odraža analogijo z odzivnim (refleksivnim) pravom, ki podpira samoregulatorni proces – gl. npr. Rogowski, 1994. Primer tega pristopa predstavlja Direktiva Sveta 2001/86/EU z dne 8. oktobra 2001 o sodelovanju delavcev pri upravljanju evropske delniške družbe (SE) (UL L 294, 10. 11. 2001, str. 22–32). EU si je preko trideset let prizadevala sprejeti Statut SE, pri čemer je bila neuspešna predvsem zaradi tradicionalno zelo različnih nacionalnih sistemov sodelovanja delavcev pri upravljanju. Ekonomsko-politična želja po sprejemu Statuta SE je vodila do direktive kompromisov, tako da omenjena direktiva, ki ločeno od Uredbe SE (Uredba Sveta (ES) št. 2157/2001 z dne 8. oktobra 2001 o statutu evropske družbe (SE); UL L 294, 10. 11. 2001, str. 1–21) ureja vprašanje delavskega soodločanja, združuje dve temeljni načeli – pristo urejanje udeležbe delavcev na ravni SE na eni strani ter načelno ohranitev obstoječe ravni udeležbe na drugi strani. Direktiva tako določa pravico do svobodnega urejanja delavskega soodločanja, ki se kaže v zahtevi po pogajanjih med predstavniki delodajalcev in delavcev družb ustanoviteljic SE, ki naj se sami dogovorijo o konkretnem načinu sodelovanja delavcev pri upravljanju. Ta pravica izhaja iz ugotovitve, da je zaradi velike raznolikosti pravil v državah članicah, kar zadeva načine delavske udeležbe, nepriporočljivo oblikovati enoten evropski model delavske udeležbe v SE. Načelo ohranitve pravic (before-and-after principle) pa svobodna pogajanja v določeni meri ovira, saj zahteva, da je delavcem udeleženi družb priznana tista stopnja udeležbe, ki v največji meri ustreza udeležbi, ki so jo delavci imeli pred začetkom ustanavljanja SE. V skladu s tem direktiva vsako zožitev obstoječih pravic delavcev pogojuje s kvalificirano večino pri odločanju o modelu udeležbe. Poleg tega so določena t. i. standardna pravila, ki se uporabljajo v primeru, ko ni dosežen dogovor med pogajalskimi stranmi, in so vezana na najvišji standard delavske udeležbe v družbah ustanoviteljicah SE.

<sup>44</sup> Ang. open method of co-ordination – OMC; nem. offene Methode der Koordinierung – OMK.

Evropskega sveta v Lizboni leta 2000.<sup>45</sup> Ta sestanek se od predhodnih razlikuje po tem, da je postavil celovit makroekonomski cilj, pri uresničitvi katerega bi odprta metoda usklajevanja imela zelo pomembno vlogo. To metodo je Evropski svet označil kot »sredstvo za širitev najboljših praks in doseganje večje konvergence glede glavnih ciljev EU« ter kot sredstvo, ki lahko »državam članicam pomaga postopno razviti svojo politiko in ohranitev nacionalne raznolikosti.«<sup>46</sup> Pri tem ne gre za enoten instrument, ampak prej za postopke odprtega usklajevanja, ki so neposredno ali posredno povezani z lizbonsko strategijo.<sup>47</sup> Odprta metoda temelji na neobveznih, *soft law* navodilih, neupoštevanje katerih ne vodi do formalnih sankcij, pri čemer pa navodila upoštevajo nacionalne posebnosti (Bernard 2002: 121).

Poudarek na usklajevanju izpostavlja razliko med to metodo in tradicionalnimi tehnikami harmonizacije, ki temeljijo na sprejemanju direktiv. Tako zagovorniki kot nasprotniki odprte metode usklajevanja slednjo primerjajo s t. i. metodo Skupnosti (Burca, 2003: 817 in nasl.). Slednja označuje zavezujoče pravo v obliki poenotenih pravil, ki jih države članice morajo sprejeti, saj so v nasprotnem primeru lahko podvržene pravnim sankcijam. Po drugi strani pa odprta metoda usklajevanja, ki namesto pravil vsebuje splošna odprta navodila, ne predpisuje formalnih sankcij za države članice, ki ne sledijo navodilom, ter kot takšna velja za nezavezujoče pravo, *soft law*. Njeni zagovorniki menijo, da je lahko učinkovita kljub – ali pa prav zaradi – svoje odprtosti, nezavezujoče narave in nezmožnosti biti predmet presoje Sodišča EU (Trubek, Trubek, 2005: 344).

Ideja v ozadju tega pristopa je, da je skupen cilj držav članic doseči bolj fleksibilno tržno okolje, da pa so potrebni ukrepi odvisni od posebnih značilnosti posameznih držav članic. Posledično so navodila v temelju usmerjena k enakim ciljem, a puščajo prostor za prilagoditev okoliščinam v vsaki državi članici. V ospredju je sodelovalna naravnost metode za različne akterje. Odprta metoda usklajevanja namreč predstavlja instrument, ki državam članicam, evropskim institucijam, socialnim partnerjem in nevladnim organizacijam omogoča vpliv na določanje poti za doseganje skupnih ciljev. To pomeni, da omogoča večstopenjsko vladanje.<sup>48</sup> Poudarek odprte metode

<sup>45</sup> Čeprav se pojavlja že prej, med drugim v okviru t. i. Cardiffskega procesa o reformi proizvodnega in kapitalskega trga.

<sup>46</sup> Zaključki Evropskega sveta v Lizboni, tč. 37. Council of the EU, Note on the ongoing experience of the Open Method of Coordination, Portuguese Presidency Note, 9088/00, 14. 6. 2000, str. 4. Gl. Rosa, 2005: 618–619.

<sup>47</sup> European Parliament, Report on analysis of the open coordination procedure in the field of employment and social affairs and perspectives for the future, 30. 4. 2003, PE 316.405.

<sup>48</sup> Ibidem.

je na poskušanju in učenju<sup>49</sup> in ker gre za novo metodo, še ni povsem jasno, kako učinkovita je lahko (Več o tem gl. Knez, 2006: 258). Gotovo pa njeno uvajanje ne pomeni, da ne bo več potrebe po zavezujočih oblikah harmonizacije.

## 8. Sklep

Trg EU je vse bolj intenzivno urejen s strani centralnih oblasti. Vendar pa pri tem ne gre za preprosto reregulacijo – prenos urejanja z nacionalne ravni na raven EU, ampak gre za zmes državnega in unijskega urejanja (Hooghe, Marks, 2001).

Sodobne tehnike urejanja, katerih cilj je kombinirati prednosti centralizacije z ohranjanjem lokalne avtonomije – minimalna harmonizacija, nov pristop in odprta metoda usklajevanja – predstavljajo mešanico centraliziranega in decentraliziranega urejanja trga, pri čemer vključujejo široko skupino akterjev, tako iz javnega kot tudi zasebnega sektorja. Zaradi tega je morda bolj pravilno govoriti o so-urejanju ali samo-urejanju kot reregulaciji (Barnard, 2013: 535 – sklicujoč se na COM (2003) 238, tč. 26; gl. tudi Armstrong, 2000: 2.). Ta pristop predstavlja odstop od popolne harmonizacije in osnovne filozofije harmonizacije vsega, kar se premika in tudi ne, k večjemu posluhu za vrednote raznolikosti in nacionalne oz. regionalne avtonomije. Glede na vse širše pristojnosti EU so tako zapletene metode verjetno edina možnost za EU z osemindvajset ali še več državami članicami.

## Literatura /References

Armstrong, K. A. (2000) *Regulation, De-regulation, Re-regulation* (London: Kogan Page).

Barnard, C. (2013) *The substantive law of the EU: the four freedoms* (Oxford: Oxford University Press).

Barnard, N. (2002) *Flexibility in the European Single Market*, v: Barnard C., Scott J. (ur.), *The Law of the Single European Market, Unpacking the Premises* (Oxford: Hart Publishing).

Barnard, N. (2002) *Multilevel Governance in the European Union* (Amsterdam: Kluwer Law International).

---

<sup>49</sup> Zaključki Evropskega sveta v Lizboni, tč. 37. Primer delovanja odprte metode na področju pretoka blaga in oseb je Sporočilo Komisije o imigraciji, COM (2001) 387.

Burca, G. de (2003) The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union, *European Law Review*, 28(6), str. 817.

Craig, P. (2002) *The Evolution of the Single Market*, v: Barnard, C., Scott, J. (ur.), *The Law of the Single European Market, Unpacking the Premises* (Oxford: Hart Publishing, Oxford).

Currall, H. (1984) Some Aspects of the Relation between Articles 30-36 and Article 100 of the EEC Treaty, with a Closer Look at Optional Harmonisation, *Yearbook of European Law*, str. 179.

Dashwood, A. (2004) The Relationship between the Member States and the European Union/European Community, *Common Market Law Review*, 41(2), 2004, str. 355.

Dougan, M. (2000) Minimum Harmonization and the Internal Market, *Common Market Law Review*, 37(4), str. 853.

Dougan, M. (2003) *Vive La Différence? Exploring the Legal Framework for Reflexive Harmonisation Within the Single European Market*, *German Yearbook of European Law*, 2003, str. 113.

Hooghe, L., Marks, G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*, Washington: Rowman & Littlefield).

Knez, R. (2006) Delovanje notranjega trga s pomočjo harmonizacije, *Zbornik Pravne fakultete Univerze v Mariboru*, II(1), str. 257.

McGee, A., Weatherill, S. (1990) The Evolution of the Single Market – Harmonisation or Liberalisation?, *Modern Law Review*, 3(5), str. 581.

Oliver, P. (2003) *Free Movement of Goods* (London: Swett and Maxwell).

Pelkmans, J. (1987) The New Approach to Technical Harmonization and Standardization, *Journal of Common Market Studies*, 25(3), str. 38.

Poiars Maduro, M. (1998) *We The Court, The European Court of Justice and the European Economic Constitution, A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty* (Oxford: Hart Publishing).

Rogowski, R., Wilthagen, T. (1994) *Reflexive Labour Law* (Amsterdam: Kluwer Law Publishing).

Slot, P. J. (1996) Harmonisation, *European Law Review*, 21(5), str. 378.

Trubek, D. M., Trubek, L. G. (2005) Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal*, 11(3), str. 343.

Vignes, D. (1990) The Harmonization of National Legislation and the EEC, *European Law Review*, 15(5), str. 358.

Woods, L. (2004) *Free Movement of Goods and Services Within the European Community* (Hampshire: Ashgate Publishing).