

DOI: 10.7251/GFP2111166D

UDC: 341.645.2:341.645.2(041)

Pregledni naučni rad*Datum prijema rada:*
23. april 2021.*Datum prihvatanja rada:*
20. maj 2021.

Značaj jurisprudencije suda pravde Evropske unije za dosljednu primjenu direktive o uslugama

Apstrakt: U ovom radu pažnju usmjeravamo na sprovođenje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu u državama članicama Evropske unije, s tim da je u našem fokusu procjena jasnoće normi ovog izvora pravne tekovine, koju vršimo kroz analizu odabranih slučajeva iz jurisprudencije Suda pravde Evropske unije. Predmetni izvor prava evropske organizacije, između ostalog, sagledavamo s obzirom na njegovo sprovođenje u oblastima javnog zdravlja, djelatnosti sertifikovanja i vršenja tehničkog nadzora, te u oblasti veterinarskih usluga. Tema našeg rada je korisna za stručnu i naučnu zajednicu zbog dodatnog pojašnjenja značaja razvoja prakse Suda pravde za jednobraznu primjenu Direktive koja uređuje veoma važan segment unutrašnjeg tržišta.

Ključne riječi: unutrašnje tržište, direktiva, usluge, poslovno nastanjivanje, sudska praksa.

Radmila Dragišić

*Zamjenik direktora
Republičkog sekretarijata za
zakonodavstvo i doktorand na
Pravnom fakultetu Univerziteta
u Banjoj Luci.
r.dragisic@rsz.vladars.net*

1. UVOD

Tendencija evropskog zakonodavca da kroz Direktivu o uslugama na unutrašnjem tržištu¹ (u daljem tekstu: Direktiva) objedini praksu Suda pravde Evropske unije u oblasti poslovnog nastanjivanja i slobode pružanja usluga nedvosmisleno se iskazuje kroz uvodne izjave Direktive.² Podsjećanja radi, „pravo ili sloboda nastanjivanja u opštem smislu obuhvata pravo lica da uđu u državu članicu i da se tamo nastane, sa ciljem da u toj državi vrše određene ekonomske aktivnosti različite od onih koje su obuhvaćene ugovorom o zapošljavanju iz fiksiranog ili fiksiranih mesta u toj državi“.³ Sa druge strane, sloboda pru-

¹ Eng. *Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market*, OJ L 376, 27.12.2006, 36-68.

² Timmerman, P. (2009). *Legislating Admist Public Controversy: The Services Directive*. Preuzeto 12.6.2021, sa: <http://aei.pitt.edu/11870/1/ep32.pdf>; Minico, de G., Viggiano, M. (2017). *Directive 2006/123/EC on services in the internal market*. In: A. R. Lodder, A. D. Murray (eds.) *EU Regulation of E-commerce – A Commentary*. Elgar Commentaries, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 126–146.

³ Vukadinović, R. (2011). *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*.

žanja usluga podrazumijeva pružanje podrške razvoju integralnog tržišta u oblasti usluga kroz pojednostavljenje administrativnih procedura, otklanjanje prepreka za obavljanje uslužne djelatnosti, jačanje međusobnog povjerenja između država članica i povjerenja između pružalaca i primalaca usluga.⁴ Tako se, na primjer, u tački 34. ukazuje da je, u skladu sa sudskom praksom Suda, potrebno na pojedinačnoj osnovi ocijeniti da li se određene djelatnosti mogu smatrati "uslugama" s obzirom na sva njihova obilježja, a prvenstveno s obzirom na način na koji se pružaju, organizaciju djelatnosti i finansiranje takve djelatnosti u određenoj državi članici. U tački 37. jasno se determiniše da mjesto poslovnog nastana pružaoca usluga treba da se odredi u skladu sa sudskom praksom Suda, prema kojoj pojam "poslovni nastan" podrazumijeva stvarno izvođenje privredne djelatnosti na osnovu stalnog poslovnog nastana na neodređeno vrijeme. Nadalje, u tački 40. ukazuje se da je koncept "preovladavajućih razloga od javnog interesa" Sud pravde razradio u sudskoj praksi u skladu sa čl. 43. i 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije⁵ (u daljem tekstu: UFEU), pri čemu se implicira i mogućnost njihove dalje razrade.⁶ Odredbom u tački 41. podsjeća se da, prema tumačenju Suda, "javni red" obuhvata zaštitu od stvarne i dosta ozbiljne prijetnje nekom od osnovnih interesa društva i može posebno uključiti pitanja koja se odnose na ljudsko dostojanstvo, zaštitu maloljetnika i ranjivih odraslih lica, te dobrobit životinja.

Za razlikovanje slobode poslovnog nastanjanja i slobodnog kretanja usluga, u tački 77. uvodnih izjava Direktive navodi se da, u skladu sa sudskom praksom Suda, ključni element predstavlja činjenica ima li privredni subjekt poslovni nastan u državi članici u kojoj pruža određenu uslugu. Ako privredni subjekt ima poslovni nastan u državi članici u kojoj pruža svoje usluge, ulazi u područje primjene slobode poslovnog nastana. Ako, suprotno tome, privredni subjekt nema poslovni nastan u državi članici u kojoj pruža svoje usluge, njegove djelatnosti potpadaju pod slobodno kretanje usluga.⁷ Sud dosljedno smatra da se privremena priroda navedenih djelatnosti ne određuje samo u svjetlu trajanja usluge, nego i u svjetlu njezine učestalosti, povremenosti ili neprekidnosti. Činjenica da je aktivnost privremena ne znači da pružalac ne smije posjedovati neku vrstu infrastrukture u državi članici u kojoj pruža uslugu, kao na primjer kancelariju, poslovne prostorije ili savjetovanište, ako je takva infrastruktura nužna za pružanje određene usluge.

Uspješnost evropskog zakonodavca u objedinjavanju sudske prakse koja je profilisana prije stupanja na snagu Direktive o uslugama može da se procjenjuje iz dva ugla. Prema prvom (kvantitativnom uglu gledanja), može se istražiti u kojoj mjeri je odgovarajuća sudska praksa obuhvaćena Direktivom, tj. da li je sveobuhvatno "pretočena" u pravne norme sadržane u Direktivi, kao i da li je i na koji način sistematizovana u ovom izvoru pravne tekovine. Prema drugom (kvalitativnom uglu gledanja), može da se istraži i procijeni jasno-

Kragujevac: Centar za pravo Evropske unije, 287.

⁴ Dragišić, R. (2012). Direktiva o uslugama na unutrašnjem tržištu, *Moderna uprava – časopis za upravno pravnu teoriju i praksu*, 7/8, 172.

⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *OJ C* 83, 30. 3. 2010.

⁶ Tomkin, J. (2019). Freedom to provide services. In: M. Kellerbauer, M. Klemert, J. Tomkin (eds.) *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental rights – A Commentary*. Oxford University Press, 725.

⁷ Kainer, F. (2019). Contribution to the Growth: Free Movement of Services and Freedom of Establishment. Preuzeto 10.6.2021, sa <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.

ća normi posredstvom kojih su interpretacije Suda pravde postale dodatno obavezujuće za države članice kroz svrstavanje u obavezujući izvor prava Unije. Naravno, sama mjera usklađenosti je uslovljena jasnoćom pravnih normi sadržanih u Direktivi.

Smatrajući da je procjenu jasnoće normi Direktive najsvrsishodnije izvršiti istraživanjem izabrane prakse Suda pravde Evropske unije koja je objavljena nakon 28. decembra 2009. godine, kada je istekao rok za njeno sprovođenje, u nastavku pažnja će biti usmjerena upravo na analizu odabranih odluka Suda.⁸ Navedeno istraživanje će pokazati koliki je značaj prakse Suda pravde za jednoobraznu primjenu ovog obavezujućeg izvora prava, a samim tim i za uspješno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Evropske unije.⁹

2. SLUČAJ *FERMABEL*¹⁰

Što se tiče glavnog postupka koji je vođen pred nacionalnim tijelima, Belgijski savez privatnih domova za starija lica (*Femarbel*¹¹) je 15. februara 2010. godine, pred Državnim savjetom¹², tražio poništenje odluke koju je 3. decembra 2009. godine donijela Komisija zajedničke komune Grada Brisela (COCOM¹³), a kojom se određuju pravila za izdavanje dozvola za rad centrima za starija lica. U okviru zahtjeva za poništenje, *Femarbel* je istakao i prigovor nezakonitosti, tražeći preispitivanje odredaba čl. 11. do 19. Uredbe o ustanovama za boravak i smještaj starijih lica koju je 24. aprila 2008. godine donio COCOM. Državni savjet je podnio Ustavnom sudu Belgije¹⁴ zahtjev za ocjenu ustavnosti, pri čemu je iznio više nedoumica u vezi sa usklađenošću navedene uredbe sa belgijskim ustavom. U okviru navedenog postupka, Ustavni sud Belgije je postavio Sudu pravde Evropske unije prethodno pitanje o usklađenosti navedene belgijske uredbe sa pravom Evropske unije, konkretno sa Direktivom o uslugama. Postavljeno je pitanje da li treba zdravstvene usluge iz člana 2. stav 2. tačka (f) i socijalne usluge iz člana 2. stav 2. tačka (j) Direktive tumačiti na način da su centri za dnevni boravak, u smislu Uredbe COCOM od 24. aprila 2008. godine izvan područja primjene Direktive, budući da starijim licima pružaju pomoć i zaštitu koje su prilagođene gubitku samostalnosti kod tih lica, kao i centri za noćni boravak, u smislu iste uredbe, utoliko što starijim licima pružaju pomoć i zdravstvenu zaštitu koju im njihovi bližnji ne mogu kontinuirano osiguravati. Suštinski, u postupku po prethodnom pitanju traži se tumačenje odredaba koje se odnose na materijalno područje primjene Direktive o uslugama, u skladu sa kojima se iz područja njene primjene izuzimaju zdravstvene usluge [tačka (f)] i određene socijalne usluge [tačka (j)]. Zdravstvene usluge se iz područja primjene izuzimaju bez obzira na to da li ih pružaju zdravstvene ustanove, bez obzira na način na koji su organizovane i finansirane na nacionalnom nivou i bez obzira na to da li su javne ili privatne. U vezi sa ovom odredbom, izjašnjenja koja su podnijeli "Femarbel", Holandija i Evropska komisija stoji da se navedena odredba ne primjenjuje na centre za dnevni boravak i centre za noćni boravak starijih lica jer, prema njima, ako glavna djelatnost centra

⁸ Woods, L., Costa, M., Peers S. (2020). *Steiner & Woods EU Law*. Oxford University Press, 490.

⁹ Snell, J. (2020). The internal market and the philosophies of market integration. In: C. Bernard, S. Peers (eds.) *European Union Law*. Oxford University Press, 335-347.

¹⁰ ECJ, C-57/12 *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL v. Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2013:517.

¹¹ Franc. *Fédération des maisons de repos privées de Belgique*.

¹² Franc. *Conseil d'État*.

¹³ Franc. *Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale*.

¹⁴ Franc. *Cour constitutionnelle*.

za boravak ne obuhvata pružanje zdravstvenih usluga, smatra se da je centar obuhvaćen područjem primjene Direktive o uslugama. Suprotno tome, COCOM je ukazao na vezu između tih centara i centara koji pružaju intenzivniju zaštitu, kao i centara koji pružaju isključivo zdravstvenu zaštitu, na osnovu čega, prema njemu, treba da se zaključi da centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak pružaju zdravstvene usluge i zbog toga treba da su isključene iz područja primjene Direktive. Cijeneći naprijed navedeno, opšti utisak je da je za odgovor na prethodno pitanje od ključne važnosti da se sadržinski odrede pojmovi „zdravstvena usluga“ i „socijalna usluga“.

Direktiva o uslugama ne bavi se sadržinskim određenjem „zdravstvene usluge“, te je razumno pretpostaviti da je to stvaralo problem u rješavanju slučaja *Femarbel*. I u mišljenju opšteg pravobranioca Pedra Cruza Villalóna¹⁵ i u presudi Suda¹⁶ koristi se ista matrica u nastojanju da se te usluge sadržinski odrede, pa se tako konstatuje da treba da se prilikom određivanja uzme u obzir opšti okvir propisa (Direktive), poziva se na Priručnik za provođenje Direktive¹⁷, koji je podržala Evropska komisija (iako priručnik ima instruktivni, a ne normativni karakter), te se čak problem sadržinskog određenja pokušava premostiti pomoću člana 3. tačka (a) Direktive 2011/24/EU o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti¹⁸, u kojem je određeno da zdravstvena zaštita predstavlja zdravstvene usluge koje pacijentima pružaju zdravstveni stručnjaci radi procjene, održavanja ili liječenja njihovog zdravstvenog stanja, uključujući propisivanje, izdavanje na recept i davanje lijekova i medicinskih proizvoda. Naime, Direktiva 2011/24/EU ne sadrži nijednu odredbu koja bi predstavljala bilo kakvu poveznicu sa Direktivom o uslugama, o čemu se veoma jasno određuje opšti pravobranilac Villalón, kada u tački 23. navodi da je definicija „zdravstvene zaštite“ iz Direktive 2011/24/EU korisna, iako je izvan pravnog okvira slučaja *Femarbel*. Međutim, Sud pravde je u tački 37. svoje presude prenebregnuo činjenicu izlaženja iz pravnog okvira i zauzeo se za sadržinsko određenje iz te direktive.¹⁹ Takođe, iako je Sud pravde zahtjev nacionalnog tijela za donošenje odluke u prethodnom postupku ocijenio dozvoljenim, u predmetnom slučaju nedostaje prekogranični element. Naime, radi se o internoj situaciji u državi članici.

Što se tiče određenja „socijalna usluga“ na koje se ne primjenjuje Direktiva o uslugama, iz uvodne izjave 27. ove direktive, može se zaključiti da je za izvođenje određenja potrebno da se ispune dvije hipoteze. Prva hipoteza, pretpostavka ili uslov odnosi se na prirodu djelatnosti koje se obavljaju i koje se moraju odnositi na pomoć i podršku starijim licima koja se zbog potpunog ili djelimičnog gubitka samostalnosti trajno ili privremeno nalaze u takvom stanju da im je potrebna posebna zaštita i koje su u opasnosti da ih se

¹⁵ ECJ, Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 March 2013, Case C-57/12, *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL v Commission communautaire commune*, points 20, 22. i 23.

¹⁶ Vidjeti tač. 37. i 35. Presude.

¹⁷ *Eng. Handbook on implementation of the Services Directive*. Preuzeto 11.6.2021, sa <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>.

¹⁸ Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare, *OJ L* 88, 4.4.2011, 45–65.

¹⁹ Direktiva 2011/24/EU se u stranoj literaturi često naziva „Patient Mobility Directive“. Više o ovom sekundarnom izvoru vidjeti, na primjer, u: Greer L. S., Sokol, T. (2014). Rules for Rights: European Law, Health Care and Social Citizenship. *European Law Journal*, 20 (1), 76-84.

zbog toga marginalizuje.²⁰ Drugo, bitan je status pružaoca usluga jer usluge može pružati sama država, dobrotvorna organizacija koju država priznaje kao takvu ili privatni pružalac usluga kojeg je država za to ovlastila.²¹ Što se sadržaja ovlaštenja tiče, Direktiva o uslugama ne sadrži bilo kakve zahtjeve u vezi sa njegovom pravnom formom. Međutim, Sud pravde u tački 48. Presude u slučaju „Femarbel“ ističe da određeni minimalni kriterijumi ipak moraju biti zadovoljeni u smislu da akt ovlaštenja treba da na jasan i transparentan način povjerava obaveze u vezi sa socijalnom uslugom, pri čemu se Sud poziva na presudu u Predmetu *C-140/09 Fallimento Traghetti del Mediterraneo*²².

Za privatne pružaoce usluga Sud ističe da se oni mogu smatrati ovlaštenima od države ako imaju „obavezu“ da pružaju socijalne usluge koje su im povjerene. Tu obavezu treba shvatiti na način da je ona ozbiljna i da zahtijeva poštovanje određenih posebnih uslova kojima je cilj osiguranje da se usluge pružaju u skladu sa postavljenim zahtjevima i na način da se garantuje jednakost pristupa uslugama, uz odgovarajuću finansijsku naknadu. Parametri na osnovu kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed na objektivan i transparentan način da bi se izbjeglo davanje ekonomske prednosti i na taj način favorizovao subjekat koji pruža uslugu u odnosu na konkurentne subjekte.²³

Opšti pravobranilac se u Mišljenju povodom slučaja „Femarbel“ veoma jasno odredio da član 2. stav 2. tačku (f) Direktive o uslugama treba tumačiti tako da centri za dnevni boravak starijih lica, kako su definisani u predmetnoj belgijskoj uredbi, ne predstavljaju centre „zdravstvene usluge“, te da centri za noćni boravak starijih lica (kako su definisani u toj uredbi) ne predstavljaju centre „zdravstvene usluge“, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da je osnovni zadatak centra osiguranje smještaja starijim licima, a ne pružanje zdravstvenih usluga. Pored toga, istakao je da član 2. stav 2. tačku (j) Direktive treba tumačiti na način da centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak starijih lica, kako su definisani u belgijskoj uredbi, ne predstavljaju „socijalne usluge“ koje pružaju od države ovlašteni pružaoci. Međutim, Sud se u Presudi u slučaju *Femarbel* od 11. jula 2013. godine nije određivao u vezi sa tim da li djelatnosti koje obavljaju centri za dnevni i centri za noćni boravak potpadaju pod zdravstvene usluge u smislu člana 2. stav 2. tačka (f) ili socijalne usluge u smislu člana 2. stav 2. tačka (j) Direktive, već je provjeru prepustio nacionalnom sudu, s tim što je dao određene smjernice koje se, u nedostatku adekvatnih odredaba Direktive o uslugama, zasnivaju na od Suda prepoznatom pravnom izvoru koji je, kao što je navedeno, izvan pravnog okvira slučaja „Femarbel“, sudsku praksu²⁴ i priručnik koji nema

²⁰ Vidjeti tač. 42. i 43. Presude u slučaju *Femarbel*.

²¹ Vidjeti tač. 44. Presude u slučaju *Femarbel*.

²² ECJ, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA v Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:C:2010:335, point 37.

²³ Vidjeti predmete: ECJ, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA v Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:C:2010:335, point 38; ECJ, C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, ECLI:EU:C:2003:415, para. 90; ECJ, C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori*, ECLI:EU:C:2006:208, para. 64; ECJ, C-206/06, *Essent Netwerk Noord BV supported by Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV v Aluminium Delfzijl BV, and in the indemnification proceedings Aluminium Delfzijl BV v Staat der Nederlanden and in the indemnification proceedings Essent Netwerk Noord BV v Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV and Saranne BV*, para. 83.

²⁴ Craig, P., de Búrca, G. (2015). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press, 847–850.

normativni, već samo instruktivni karakter. Suštinski, kada je riječ o prirodi prethodnog postupka, onda treba da podsjetimo da Sud pravde rješavajući u tom postupku ne bi trebalo da odlučuje ni o tumačenju nacionalnog prava, ni o usklađenosti tog prava s pravom Evropske unije.²⁵ Iako, u praksi je bilo različitih situacija, te je Sud često odlučivao upravo o usklađenosti nacionalnog prava s pravom evropske organizacije. Stoga, u ovom dijelu se „na mala vrata“ može izvući zaključak o tome da Direktiva o uslugama, ipak, nije ponudila sve odgovore i iscrpila sve mogućnosti kako bi sveobuhvatno kodifikovala sudsku praksu koja je stvorena prije njenog stupanja na snagu, a koja se tiče sadržinskih određenja pojmova „zdravstvena usluga“, „javno ovlašćenje“ i slično. Dakle, Sud pravde je u maniru neodređenosti, a u vezi sa članom 2. stav 2. tačka (f) Direktive o uslugama, utvrdio da on mora biti tumačen u smislu da isključivanje zdravstvenih usluga iz područja primjene te direktive obuhvata svaku djelatnost čija je namjena ocjena, održavanje ili poboljšanje zdravstvenog stanja pacijenata, ako tu djelatnost obavljaju zdravstveni radnici koji su kao takvi priznati u skladu sa zakonodavstvom određene države članice, bez obzira na način na koji je ustanova u kojoj se usluga zaštite pruža organizovana i finansirana i bez obzira na to da li je ona javna ili privatna. Nacionalni sud treba da provjeri da li su centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, uzimajući u obzir prirodu djelatnosti koje u njima obavljaju zdravstveni radnici i činjenicu da te djelatnosti čine glavni dio usluga koje se pružaju u tim centrima, izvan područja primjene te direktive. U vezi sa članom 2. stav 2. tačka (j) Direktive, Sud se odredio tako što je utvrdio da ga treba tumačiti u smislu da se isključivanje socijalnih usluga iz područja primjene te direktive odnosi na svaku djelatnost koja se odnosi na pomoć i podršku starijim licima, ako je obavlja privatni pružalac usluga kojeg je za to ovlastila država putem akta kojim mu se na jasan i transparentan način povjerava stvarna obaveza da osigura takve usluge, uz poštovanje određenih posebnih uslova. Nacionalni sud treba da provjeri da li su centri za dnevni boravak i centri za noćni boravak, s obzirom na prirodu djelatnosti pružanja pomoći i podrške starijim licima koja se u njima primarno zbrinjavaju kao i njihov status kakav proizlazi iz belgijskih propisa, izvan područja primjene te direktive. Važno je istaći da su pojedini autori iskazali žaljenje što se Sud pravde u ovom slučaju nije više vezao za mišljenje opšteg pravobranioca koji je dao smjernice da se pojam „zdravstvena zaštita“ tumači u skladu sa Direktivom o uslugama.²⁶

3. SLUČAJ *RINA*²⁷

Presuda Suda pravde Evropske unije u slučaju *Rina* donesena je 16. juna 2015. godine.²⁸ Predmet postupka je zahtjev italijanskih nadležnih organa vlasti za donošenje odluke

²⁵ ECJ, C118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39, para. 23. i 24; ECJ, C379/98 *PreussenElektra* [2001] ECR I2099, paragraph 38; ECJ, Case C18/01 *Korhonen and Others* [2003] ECR I5321, paragraph 19; and Joined Cases C261/07 and C299/07 *VTB-VAB and Galatea* [2009] ECR I0000, paragraph 32. Vidjeti i mišljenje opšteg pravobranioca u slučaju ECJ, C-641/18, *LG and Others v Rina SpA and Ente Registro Italiano Navale*, para. 31, ECLI:EU:C:2020:3.

²⁶ Zahn, R. (2014). The regulation of healthcare in the European Union: Member States' discretion or a widening of EU law?: Femarbel and Ottica New Line. *Common Market Law Review*, 51 (5), Kluwer Law International. Preuzeto 13.6.2021, sa https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.5/COLA2014115_1521-1538.

²⁷ ECJ, Case C-593/13 *Rina Services* [2015] EU:C:2015:399

²⁸ Krommendijk, J. (2019). The highest Dutch courts and the preliminary ruling procedure: Criti-

u prethodnom postupku pred Sudom pravde u vezi sa tumačenjem odredaba čl. 49, 51. i 56. UFEU i čl. 14. i 16. Direktive o uslugama.

Prethodno, u Italiji je vođen spor koji je pokrenut po tužbama nadležnih italijanskih organa vlasti protiv tri italijanska privredna društva. Protiv presude u predmetnom sporu, koja je donesena u korist tužioca, izjavljena je žalba, između ostalog, radi osporavanja zakonitosti člana 64. stav 1. Uredbe broj 207. Predsjednika Republike od 5. oktobra 2010. godine o izvršenju i sprovođenju Uredbe broj 163. od 12. aprila 2006. godine²⁹, kojom se zahtijeva da registrovano sjedište društava koja se bave sertifikovanjem u oblasti građevinarstva mora biti isključivo na teritoriji Republike Italije.

U periodu vođenja spora, predmetna privredna društva su poslovala iz sjedišta koje se nalazilo u Italiji (*Genova*), a obavljala su djelatnost sertifikovanja i vršenja tehničkog nadzora u vezi sa organizacijom i proizvodnjom u oblasti građevinarstva. Naprijed navedena sporna odredba italijanske uredbe nije sprečavala privredna društva da se bave sertifikovanjem, kao ni da presele sjedište izvan Italije i tako ostvare poslovni nastan u drugoj državi članici. Međutim, kako je to kasnije u postupku pred Sudom pravde pravilno primijetio i postupajući, opšti pravobranilac Cruz Villalón, za osporenu uredbu su vezane dvije hipoteze koje su se ogledale u tome da, prema spornoj odredbi Uredbe, privredna društva u slučaju da ostvare poslovni nastan u drugoj državi članici više ne bi mogla da obavljaju usluge sertifikovanja na teritoriji Republike Italije, a sa druge strane poslovni subjekti sa poslovnim nastanom u drugim državama članicama ne bi mogli da pružaju usluge sertifikovanja u Italiji.

Regionalni upravni sud u Laciju³⁰ je presudama od 3. decembra 2011. godine prihvatio žalbe privrednih društava kao opravdane, navodeći u obrazloženjima presuda da je naročito zahtjev u vezi sa mjestom registrovanog sjedišta u suprotnosti sa čl. 14. i 16. Direktive o uslugama. Tužiocima iz glavnog postupka podnijeli su protiv tih presuda žalbu Državnom savjetu³¹, ističući da je djelatnost koju obavljaju privredna društva od posebne važnosti jer je to u domenu vršenja javnih ovlaštenja u smislu člana 51. UFEU i da samim tim ulazi u područje primjene Direktive o uslugama, kao i čl. 49. i 56. UFEU. Consiglio di Stato je odlučio da prekine postupak i uputi Sudu pravde Evropske unije dva prejudicijelna pitanja:³²

- Prvo, tražio je odgovor na pitanje da li načela o slobodi poslovnog nastanjanja koja su sadržana u članu 49. i načela o slobodnom pružanju usluga iz člana 56. UFEU, kao i načela iz Direktive o uslugama zabranjuju donošenje i primjenu nacionalnog propisa koji određuje da privredna društva koja imaju formu akcionarskog društva moraju imati registrovano sjedište na teritoriji Republike Italije;

cally obedient interlocutors of the Court of Justice. *European Law Journal*, 25, 394–415.

²⁹ *Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010, n. 207, recante esecuzione ed attuazione del decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163 (Supplemento ordinario alla GURI n. 288, del 10 dicembre 2010), e che abroga il decreto del Presidente della Repubblica del 25 gennaio 2000, n. 34*

³⁰ Ital. *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio*.

³¹ Ital. *Consiglio di Stato*.

³² Weiler, H. H. J. (1985). *The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings: the paradox of success - a revisionist view of article 177 EEC*. Florence: European University Institute, *1985EUI Working Paper 85/203*, Retrieved from Cadmus, European University Institute Research. Preuzeto 13.6.2021, sa <http://hdl.handle.net/1814/23232>.

- Drugo, tražio se odgovor na pitanje da li izužeće iz člana 51. UFEU treba tumačiti na način da je njime obuhvaćena i djelatnost sertifikovanja koju obavljaju pravna lica privatnog prava koja, s jedne strane, moraju imati oblik akcionarskog društva i poslovati na tržištu, a s druge strane, učestvovati u vršenju javnih ovlaštenja, pa su stoga podložna odobravanju i striktnoj kontroli nadzornog organa.

U svojoj presudi, Sud pravde se primarno osvrnuo na drugo pitanje konstatujući da usluge sertifikovanja ulaze u područje primjene Direktive o uslugama jer se abrogaciono pominju u njenoj uvodnoj izjavi 33, te da je zahtjev u vezi sa sjedištem tijela za sertifikovanje o kojem je riječ u glavnom postupku naveden u članu 14. Direktive o uslugama. Sud je naveo da se taj zahtjev, u dijelu u kojem obavezuje privredna društva da imaju registrovano sjedište na nacionalnoj državnoj teritoriji, s jedne strane neposredno osniva na mjestu registrovanog sjedišta pružaoca usluga u smislu člana 14. tačka 1. Direktive, a sa druge strane, ograničava njihovu slobodu da izaberu između glavnog ili sekundarnog poslovnog nastana, obavezujući ih posebno da imaju svoj glavni poslovni nastan na nacionalnoj državnoj teritoriji u smislu tačke 3. tog člana Direktive. Takođe, Sud je podsjetio da se o takvom pitanju već izjasnio u presudi *Nazionale Costruttori*³³, u kojoj je zaključio da privredni subjekti koji obavljaju poslove sertifikovanja u cilju sticanja dobiti i u uslovima tržišne konkurencije ne raspolažu ovlaštenjima da odlučuju, kao ni ovlaštenjima koja se odnose na vršenje javne vlasti, te da se ne može smatrati da je djelatnost sertifikovanja neposredno i specifično povezana sa izvršavanjem javnih ovlaštenja u smislu člana 51. UFEU. Konkretnije, Sud je u presudi *Nazionale Costruttori* istakao da se to što privredna društva provjeravaju tehničke i finansijske kapacitete subjekata podvrgnutih sertifikovanju, te istinitost i sadržinu izjava, potvrda i dokumenata koje su podnijela lica kojima se potvrda izdaje, kao i da se postojanost uslova u vezi sa ličnom situacijom kandidata ili podnosioca zahtjeva ne može smatrati djelatnošću koja proizlazi iz autonomije odlučivanja koja je svojstvena izvršavanju prerogativa javne vlasti. Ta je provjera u cijelosti utvrđena nacionalnim zakonodavstvom, sprovodi se pod neposrednim državnim nadzorom i svrha joj je da olakša zadatak vlastima kada odlučuju u vezi sa zaključivanjem ugovora o javnim radovima. Budući da Sud u zahtjevu za prethodnu odluku u slučaju *Rina* nije utvrdio postojanje razlike u prirodi djelatnosti koje obavljaju tri italijanska privredna društva u odnosu na činjenice iz presude *Nazionale Costruttori*, odredio se na način da se izužeće od prava na poslovni nastan iz člana 51. stav 1. UFEU treba tumačiti tako da se izužeće od prava na poslovni nastan iz te odredbe ne primjenjuje na djelatnosti potvrđivanja koje obavljaju društva koja imaju svojstvo tijela za sertifikovanje. Dodatno, u ovom dijelu je korisno da se napomene da je opšti pravobranilac Cruz Villalón u predmetu C-57/12, u tački 43. svog mišljenja istakao da značenje izraza "ovlaštenje" treba da se pojasni jer svaka djelatnost privatnog subjekta koju više ili manje uslovljava država ne predstavlja "ovlaštenje". U protivnom, svaka bi se djelatnost koja se samo nadzire ili na koju se primjenjuju državna pravila mogla smatrati obuhvaćena "ovlaštenjem" namijenjenim privrednom društvu koje pruža usluge.³⁴

³³ ECJ, C-327/12 EU:C:2013:827, para. 28. do 35. i 52.

³⁴ ECJ, Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 March 2013, ECJ, Case C-57/12, *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL v Commission communautaire commune*, para 43.

O prvom pitanju Sud je zaključio da usluge sertifikovanja ulaze u područje primjene Direktive o uslugama jer su izričito spomenute u njenoj uvodnoj izjavi 33, te se nalaze na netaksativnom popisu djelatnosti obuhvaćenih tom direktivom. Takođe, Sud je utvrdio da bi tumačenje člana 3. stav 3. Direktive o uslugama, prema kojem bi državama članicama bilo dozvoljeno da na osnovu primarnog prava opravdaju zahtjev zabranjen članom 14. Direktive, lišilo odredbu iz tog člana svakog korisnog dejstva i prenebrignulo ciljano usklađivanje koje ta odredba vrši. Stoga je Sud odlučio da je propis države članice kojim se utvrđuje da društva koja su tijela za sertifikovanje moraju imati registrovano sjedište na nacionalnoj državnoj teritoriji u suprotnosti sa članom 14. Direktive o uslugama.³⁵ Pritom, kako navodi profesor Jasper Krommendijk,³⁶ „Sud pravde se nije upuštao u ocjenu o tome da li je nadležan za postupanje i da li je zahtjev za donošenje odluke o prethodnom pitanju dozvoljen s obzirom na to da u slučaju `Rina` ne postoji prekogranični element“ (str. 1373) koji je nužan i korespondirajući Direktivi o uslugama kao pravnom instrumentu namijenjenom ukidanju prepreka razvoju uslužnih djelatnosti među državama članicama.³⁷ I opšti pravobranilac Cruz Villalón je smatrao da u slučaju “Rina” postoje hipotetički elementi koji se mogu, kako je navedeno, odnositi na situacije u kojima, prema odredbama sporne italijanske uredbe, poslovni subjekti sa poslovnim nastanom u drugim državama članicama ne bi mogli da pružaju usluge sertifikovanja u Italiji, te da italijanski poslovni subjekti od trenutka ostvarenja poslovnog nastana u drugoj državi članici takođe ne bi više mogli da obavljaju te usluge u Italiji.³⁸ Stoga je, u najmanju ruku, virtuožno djelovanje Suda pravde, koji se na specifičan način kreće izvan postavljenog zahtjeva za rješavanje prethodnih pitanja, proširujući taj zahtjev i na pitanja koja njime nisu postavljena, pretpostavljajući i predviđajući uslove koji ne postoje, odnosno koji bi eventualno mogli postojati u nekom budućem vremenu kada bi italijanska privredna društva (koja su u vrijeme vođenja postupka po prethodnom pitanju svoju djelatnost obavljala isključivo na teritoriji Republike Italije) odlučila da osnuju poslovni nastan u drugoj državi članici ili kada bi privredno društvo iz druge države članice pretendovalo da ostvari poslovni nastan u Republici Italiji. Pokazuje se opravdanim u ovom dijelu podsjetiti da je prvo područje u kojem je Sud donio presudu u području potpuno unutrašnje situacije (situacije koja se tiče samo države članice, bez prekograničnog elementa) područje slobodnog kretanja robe.³⁹

³⁵ Barnard, C., Snell, J. (2020). Free movement of legal persons and the provision of services. In: C. Barnard, S. Peers (eds.) *European Union Law*. Oxford University Press, 461-467.

³⁶ Krommendijk, J. (2017). Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations. *German Law Journal*, 1373-1374. Preuzeto 11.6.2021. sa https://www.researchgate.net/publication/331619729_Wide_Open_and_Unguarded_Stand_our_Gates_The_CJEU_and_References_for_a_Preliminary_Ruling_in_Purely_Internal_Situations.

³⁷ Monteagudo, J., Rutkowski, A., Lorenzani, D. (2012). The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation, *Economic papers* 456. Preuzeto 11.6.2021. sa ec.europa.eu/economy_finance/publications, 8-83.

³⁸ Vidjeti prethodna razmatranja koja je opšti pravobranilac Cruz Villalón iznio u t. 11. do 16. Mišljenja koje je Sudu pravde vezano za slučaj ECJ, C-593/13 dostavio 10. marta 2015. godine, ECLI:EU:C:2015:159. Preuzeto 11.6.2021, sa <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=BBFB035EF4F31A6AE6ADFE69E8DD9E3B?text=&docid=162761&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=18036155>

³⁹ Hatzopoulos, V., Uyen Do, T. (2006). The Case Law of the ECJ concerning the Free Provision of Services: 2000 – 2005. Preuzeto 10.6.2021, sa <https://www.coleurope.eu/study/european-legal->

Izvođeci iz navedenog dodatne zaključke, treba se osvrnuti na navode u presudi koji se tiču odnosa između odredaba primarnog i sekundarnog prava Evropske unije, u kojima Sud pravde daje veoma interesantno tumačenje. Naime, Sud u tački 38. Presude, između ostalog, ističe da kada bi se priznalo da "zabranjeni" zahtjevi na osnovu člana 14. Direktive ipak mogu biti opravdani na osnovu primarnog prava, to bi upravo dovelo do ponovnog uvođenja takvog ispitivanja od slučaja do slučaja na osnovu UFEU, za sva ograničenja slobode poslovnog nastanjivanja. Druga interesantna situacija odnosi se na tačku 40. Presude u kojoj se navodi da, iako je na osnovu odredbe iz člana 52. stav 1. UFEU državama članicama dozvoljeno da iz nekog od u toj odredbi navedenih razloga opravdaju nacionalne mjere koje ograničavaju slobodu poslovnog nastanjivanja, to ipak ne znači da zakonodavac Unije prilikom donošenja akta sekundarnog prava kao što je Direktiva o uslugama, kojom se konkretizuje osnovna sloboda iz UFEU, ne može predvidjeti određene izuzetke, tim prije kada, kao u predmetnom slučaju, odredba sekundarnog prava u biti samo ponovo preuzima ustaljenu sudsku praksu prema kojoj zahtjev kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku nije u skladu sa osnovnim slobodama na koje se mogu osloniti privredni subjekti. U dijelu ustaljene sudske prakse, Sud navodi presudu u predmetu *Commission of the European Communities v French Republic*.⁴⁰ Dakle, Sud konstatuje da zakonodavac Unije, posredstvom sekundarnog izvora prava, može predvidjeti izuzetke od odredaba UFEU, pravdajući svoj stav tvrdnjom da se sekundarnim izvorom prava konkretizuje osnovna sloboda iz Ugovora. Naime, član 51. UFEU jasno u stavu 1. propisuje da se odredbe Poglavlja 2 (Pravo poslovnog nastanjivanja) ne primjenjuju u određenoj državi članici na djelatnosti koje su u toj državi članici, makar i povremeno, povezane s izvršavanjem javnih ovlaštenja. U vezi s tim, iako italijanski nadležni organi ukazuju na činjenicu da u skladu sa njihovim nacionalnim propisima djelatnost sertifikovanja u oblasti građevinarstva predstavlja djelatnost povezanu sa izvršavanjem javnih ovlaštenja, Sud pravde smatra da to nije tako, pri čemu se poziva na ustaljenu sudsku praksu koja je sada objedinjena u Direktivi o uslugama. Štaviše, sudija Suda pravde, Christopher Vajda⁴¹ je istakao da "u svom radu zakonodavac nije apsolutno vezan praksom Suda pravde Evropske unije koja se odnosi na član Ugovora. Prvo, tamo gdje je zakonodavac izvršio sveobuhvatnu harmonizaciju, Sud će cijeniti harmonizacionu mjeru, a ne Ugovor". Vajda u tom smislu podsjeća upravo na slučaj *Rina*, tj. na mišljenje koje je opšti pravobranilac Cruz Villalón dao u tom predmetu u kojem je, između ostalog, podsjetio da "prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada je određena oblast predmet detaljne harmonizacije na nivou Evropske unije, svaka nacionalna mjera vezana za to mora biti cijenjena u svjetlu odredaba te harmonizacione mjere, a ne u svjetlu odredaba primarnog prava".⁴² Iz navedenog proizlazi da je u nacionalnom pra-

studies/research-publications, 21.

⁴⁰ ECJ, C-334/94 EU:1996:90, para. 19.

⁴¹ Vajda, C. (2015). Democracy in the European Union: What has the Court of Justice to Say? Preuzeto 13.6.2021, sa <http://cilj.co.uk/wp-content/uploads/2016/11/Vol-42.pdf>.

⁴² Originalan tekst na engleskom jeziku: When the legislator legislates, it is not bound absolutely by the CJEU's case law on a Treaty article. First, where there has been complete harmonisation by the legislator, the CJEU will look to the harmonised measure, and not to the Treaty. (See, for example, ECJ, Case C-593/13 *Rina Services* [2015] EU:C:2015:399, Opinion of AG Cruz Villalón, footnote 7: 'It should be recalled that, according to settled case-law, where a sphere has been the subject of exhaustive harmonisation at EU level, any national measure relating thereto must be assessed in the light of the provisions of that harmonising measure and not of those of primary law.'

vu Republike Italije, u ovom slučaju, egzistirala uredba koja nije u skladu sa Direktivom o uslugama. Ta uredba je donesena 5. oktobra 2010. godine, dakle nakon 28. decembra 2009. godine. Tako je presuda Suda poslužila i u identifikaciji propisa države članice koji nije u skladu sa predmetnom direktivom. Pored navedenog, u pravnoj literaturi se navodi da lista nedozvoljenih (restriktivnih) zahtjeva iz člana 16. stav 2. Direktive o uslugama nije najpreciznije definisana u odredbama Direktive, ali da posredna pojašnjenja daje Sud pravde posredstvom sudske prakse, kao što je to upravo urađeno u slučaju *Rina*.⁴³ Ovaj slučaj je, prema Izvještaju Suda pravde Evropske unije za 2015. godinu⁴⁴, uz još dva slučaja⁴⁵, izdvojen kao posebno značajan u oblasti prava poslovnog nastanjivanja i slobodnog pružanja usluga.

4. SLUČAJ *CMVRO*⁴⁶

Zahtjev za donošenje prethodne odluke u predmetu C-297/16 odnosi se na interpretaciju člana 15. Direktive o uslugama i člana 63. stav 1. UFEU. Upućen je u okviru glavnog spora koji se vodio između Komore veterinararum Rumunije (*CMVRO*)⁴⁷ i Državnog tijela za veterinarsko zdravstvo i sigurnost hrane Rumunije⁴⁸, na čijoj je strani intervijent bilo Nacionalno udruženje rumunskih distributera veterinarskih proizvoda⁴⁹. Predmet glavnog spora bio je poništenje Rješenja 31/2015 kojim je ukinuta obaveza podnošenja potvrde o upisu u jedinstveni registar veterinarskih praksi. U svojoj tužbi je *CMVRO* istakao da je predmetno rješenje u suprotnosti sa članom 4. tačka (i) Zakona br. 160/1998, kojim je propisano da veterinari imaju isključivo pravo maloprodaje i upotrebe ekoloških proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda. Pod isključivošću u navedenom smislu, podrazumijeva se pravo veterinara na odlučivanje, a to je pravo koje može postojati samo ako kapital veterinarskih apoteka ili drogerija drže isključivo ili bar u većinskom dijelu veterinari upisani u registar. Pored toga, *CMVRO* je istakao da Povelja veterinara predviđa da samo apoteke ili drogerije koje su u isključivom vlasništvu veterinara mogu biti upisane u jedinstveni registar veterinarskih praksi. Međutim, kako se navodi, poništenjem predmetnog rješenja poštovanje tog zahtjeva u vezi sa vlasništvom nad kapitalom više nije zagarantovano.

Državno tijelo za veterinarsko zdravstvo i sigurnost hrane je tvrdilo da je ukidanje obaveze podnošenja potvrde o upisu u jedinstveni registar veterinarskih praksi bilo nužno jer te odredbe nisu bile u skladu sa Direktivom o uslugama i jer su, prema noti Savjeta za

⁴³ Tomkin, J. (2019). Freedom to provide services. In: M. Kellerbauer, M. Klemert, J. Tomkin (eds.) *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental rights – A Commentary*. Oxford University Press, 702-743.

⁴⁴ Vidjeti: Synopsis of the work of the Court of Justice, the General Court and the Civil Service Tribunal, Annual report 2016, Luxembourg 2015, 29-30. Preuzeto 13.5.2015, sa: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels.

⁴⁵ ECJ, C-25/14 and C-26/14 *UNIS and Beaudout Père et Fils*, EU:C:2015:821 i C-347/14 *New Media Online* EU:C:2015:709.

⁴⁶ ECJ, C-297/16, *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) v Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*, ECLI:EU:C:2018:141.

⁴⁷ Rum. *Colegiul Medicilor Veterinari din România*.

⁴⁸ Rum. *Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*.

⁴⁹ *Asociația Națională a Distribuitorilor de Produse de Uz Veterinar din România*.

tržišnu konkurenciju Rumunije⁵⁰, one mogle ograničavati tržišnu konkurenciju na malo-prodajnom tržištu veterinarskih proizvoda.

Nacionalno udruženje rumunskih distributera veterinarskih proizvoda, koje je umiješano lice na strani tužioca, osporilo je tumačenje člana 4. tačka (i) Zakona br. 160/1 koje je dao CMVRO, prema kojem isključiva nadležnost koju veterinari imaju u vezi sa upotrebom određenih proizvoda ne povređuje pravo potrošača na kupovinu i posjedovanje veterinarsko-medicinskih proizvoda koje je čl. 67. i 69. Direktive 2001/82/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 6. novembra 2001. godine o zakoniku Zajednice o veterinarsko-medicinskim proizvodima⁵¹ priznato vlasnicima i držaocima životinja.

Smatrajući da položaj veterinara obilježavaju određene posebnosti koje bi mogle opravdati drugačija rješenja od onih koja su sadržana u nacionalnom zakonodavstvu, Žalbeni sud u Bukureštu, odlučio je prekinuti glavni postupak i uputiti Sudu pravde Evropske unije dva prethodna pitanja:

Prvo, da li je u skladu sa pravom Evropske unije nacionalni propis kojim je predviđeno da veterinar ima isključivo pravo maloprodaje i upotrebe ekoloških proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda;

Drugo, ako je isključivo pravo maloprodaje i upotrebe, u naprijed pomenutom smislu, u skladu sa pravom Evropske unije, da li je u skladu sa tim pravom nacionalni propis prema kojem isključivo pravo maloprodaje za navedenu prodaju imaju poslovni subjekti koji su u većinskom ili isključivom vlasništvu veterinara?

U uvodnim napomenama u vezi sa odgovorom na prethodna pitanja, Sud je dao određena pojašnjenja koja se, između ostalog, odnose na propise Evropske unije. Istakao je da se iz člana 2. stava 2. tačke Direktive o uslugama vidi da su „zdravstvene usluge“ abrogacijom isključene iz područja primjene te direktive, ali i da su, u skladu sa njenom uvodnom izjavom 22, isključene usluge one usluge „koje zdravstveni radnici pružaju pacijentima da bi ocijenili, zadržali ili poboljšali njihovo zdravstveno stanje“, a to znači da se pružaju ljudima. Prema tome, iako djelatnosti maloprodaje i upotrebe ekoloških veterinarskih proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda stvarno ulaze u oblast zdravstva, one ipak nisu zdravstvene usluge koje se pružaju ljudima, pa u tim okolnostima te djelatnosti nisu obuhvaćene izuzetkom iz člana 2. stav 2. tačka 2. Direktive. Pored toga, budući da je nacionalni sud u velikoj mjeri u svom zahtjevu za odlučivanje u prethodnom postupku upućivao na Direktivu 2001/82/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 6. novembra 2001. godine o zakoniku Zajednice o veterinarsko-medicinskim proizvodima, koja ustanovljava nekoliko načela u vezi sa distribucijom veterinarsko-medicinskih proizvoda, Sud pravde je ukazao da, u skladu sa članom 3. stav 1. Direktive o uslugama, ako su njene odredbe u suprotnosti sa odredbom nekog drugog akta Evropske unije koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke, prednost ima odredba drugog akta Evropske unije koja se primjenjuje na te specifične sektore ili struke. Dakle, u uvodnim napomenama, u svrhu pojašnjenja, Sud pravde rezonuje o položaju Direktive o uslugama u pravnom sistemu Evropske unije. Dodatno, Sud pravde ukazuje da član 68. stav 1. Di-

⁵⁰ Rum. *Consiliul Concurenței*.

⁵¹ Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to veterinary medicinal products, *Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to veterinary medicinal products OJ L 311, 28.11.2001, 1–66.*

rektive 2001/82/EC obavezuje države članice na preduzimanje mjera kako bi osigurale da jedino ovlaštena lica posjeduju ili imaju pod svojom kontrolom veterinarsko-medicinske proizvode ili tvari koje se mogu upotrebljavati kao veterinarsko-medicinski proizvodi koji imaju antiparazitska svojstva, pri čemu ne precizira šta se podrazumijeva pod „ovlaštenim licima“. U tom smislu, Sud pravde konstatuje da treba odbiti tumačenje Direktive 2001/82/EC koje favorizuje i zastupa Udruženje distributera veterinarskih proizvoda, da se iz čl. 67. i 69. te direktive može izvesti pravo vlasnika životinja da sami na svoje životinje primjenjuju veterinarsko-medicinske proizvode koji su im prepisani. Sud dalje navodi da je cilj člana 67. Direktive 2001/82/EC da uredi izdavanje lijekova, ali i da on ne dovodi u pitanje striktnija nacionalna pravila o zaštiti zdravlja ljudi. S druge strane, iako član 69. te direktive vlasnicima životinja nalaže da u toku od pet godina moraju pružiti dokaz o upotrebi bilo kojeg veterinarsko-medicinskog proizvoda, Sud pravde konstatuje da ta odredba ipak ne precizira da vlasnici životinja imaju pravo da sami primjenjuju te proizvode. S obzirom na navedeno, Sud je konstatovao da je prethodna pitanja potrebno razmatrati jedino s obzirom na član 15. Direktive o uslugama.⁵²

Prvim pitanjem se suštinski traži odgovor na pitanje da li je propis Rumunije kojim je utvrđen uslov da veterinari imaju isključivo pravo maloprodaje i upotrebe ekoloških proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda, u skladu sa odredbama člana 15. Direktive o uslugama. Propisivanje ovakvih zahtjeva u nacionalnim propisima država članica zahtijeva da oni budu nediskriminirajući, nužni i proporcionalni s obzirom na razloge zaštite opšteg interesa. Prema ocjeni Suda pravde, ništa u spisu ne navodi na zaključak da je zahtjev da djelatnost maloprodaje i upotrebe određenih veterinarskih proizvoda pružaju isključivo veterinari neposredno ili posredno diskriminirajući u smislu člana 15. stav 3. tačka (a) Direktive o uslugama. Štaviše, sud je ocijenio da je navedeni zahtjev nužan jer ima za cilj zaštitu javnog zdravlja, te je podsjetio da iz njegove ustaljene sudske prakse proizlazi da je zaštita javnog zdravlja nužna zbog zaštite opšteg interesa priznatog pravom Evropske unije⁵³ i da ona može opravdati donošenje mjere u državi članici koja ima za cilj da osigura sigurno i kvalitetno snabdijevanje javnosti lijekovima. U ovom dijelu je interesantno ukazati na okolnost da se u ovoj presudi Sud pravde, iako govori o javnom zdravlju, ne poziva na UFEU u čijem je u članu 168. stav 1. UFEU, između ostalog, propisano da se u utvrđivanju i sprovođenju svih politika i aktivnosti Evropske unije, osigurava visok stepen zaštite zdravlja ljudi i da djelovanje Evropske unije nadopunjuje nacionalne politike na način da je usmjereno prema poboljšanju javnog

⁵² O postupcima pred Evropskom komisijom u vezi sa sprovođenjem člana 15. Direktive vidjeti: Evropski revizorski sud (2016). *Je li Komisija zajamčila efikasno provođenje Direktive o uslugama*, Tematski izvještaj u skladu sa članom 287. stav 4. UFEU, Kancelarija za publikacije, Luksemburg, 55: eca.europa.eu

⁵³ ECJ, Joined cases C-159/12 to 161/12, *Alessandra Venturini v ASL Varese, Ministero della Salute, Regione Lombardia, Comune di Saronno, Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)* (159/12), and *Maria Rosa Gramegna v ASL Lodi, Ministero della Salute, Regione Lombardia, Comune di Sant'Angelo Lodigiano, Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)* (C160/12), and *Anna Muzzio v ASL Pavia, Ministero della Salute, Regione Lombardia, Comune di Bereguardo, Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)*(C161/12), para. 41. and 42, ECLI:EU:C:2013:791; ECJ, Joined cases C570/07 and C571/07, *José Manuel Blanco Pérez and María del Pilar Chao Gómez v Consejería de Salud y Servicios Sanitarios* (C-570/07) and *Principado de Asturias* (C-571/07), para. 65. and 66, ECLI:EU:C:2010:300.

zdravlja, dok je u členu 35. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije⁵⁴ propisano da svako ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uslovima utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom i praksom, te da se pri utvrđivanju i sprovođenju svih politika i aktivnosti Evropske unije osigurava visok stepen zaštite zdravlja ljudi. Dakle, umjesto poziva na relevantne odredbe primarnog prava, Sud pravde upućuje na svoju ustaljenu sudsku praksu iz čega se jasno vidi koliki značaj u tumačenju i primjeni, ali i u stvaranju prava evropske integracije imaju odluke Suda. Na ovakav način Sud pravde, stavljajući svoju praksu u ravan ugovornih odredaba, a opet ne izlazeći iz okvira svoje nadležnosti, šalje državama članicama i svojevrsnu poruku dajući smjernice u kojem bi eventualno pravcu trebalo da se konkretnije interveniše u ugovornim odredbama kako bi se na ravni evropske organizacije harmonizovale mjere u oblasti javnog zdravlja. O trećem uslovu iz člana 15. stav 3. Direktive o uslugama (proporcionalnost), upravo odredba tog stava, prema ocjeni Suda, pretpostavlja ispunjenje triju elemenata – da zahtjev mora biti podoban za sigurno ispunjenje postavljenog cilja, da ne smije da prekorači ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja i da ga nije moguće zamijeniti drugim, blažim mjerama kojima se postiže isti rezultat. Što se tiče prvog elementa, treba da se vodi računa o posebnoj prirodi lijekova koja se ogleda u njihovom terapijskom dejstvu po kojem se razlikuju od ostale robe⁵⁵, o čemu je već Sud zauzeo stav u presudi u spojenim predmetima C-171/07 and C-172/07, *Apothekerkammer des Saarlandes and Others (C-171/07) and Helga Neumann-Seiwert (C-172/07) v Saarland and Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales*, ali i u još starijem slučaju C-369/88 *Delattre*⁵⁶. Samim tim, Sud je priznao da zahtjev da se pravo prodaje lijekova utvrdi isključivo za lica koja obavljaju određenu vrstu profesije može opravdati garancijama i informacijama koje ona moraju pružiti potrošačima kako je to već rečeno u Presudi u predmetu C-531/06⁵⁷ i u već pomenutom predmetu "Delattre"⁵⁸. Treba da se razumije, istakao je Sud, da se, iako se u sudskoj praksi na koju se upućuje u ovom predmetu, radi o njegovim izjašnjenjima u domenu lijekova za ljudsku upotrebu, određene bolesti životinja prenose na čovjeka, a i hrana životinjskog porijekla može dovesti u opasnost zdravlje ljudi kada potiče od bolesnih životinja ili nosilaca bakterija otpornih na liječenje, kao i u slučajevima kad sadrži ostatke lijekova korištenih za liječenje životinja. Sud smatra da ako se veterinarske stvari primjenjuju na nepravilan način ili u nepravilnoj količini, onda njihovo terapijsko dejstvo može nestati ili njihova prekomjerna upotreba može uzrokovati prisutnost takvih ostataka u hrani životinjskog porijekla i potencijalno dugoročno uzrokovati otpornost određenih bakterija prisutnih u prehrambenom lancu na liječenje. Takođe, Sud je ocijenio i da takvi lijekovi proizvode samo posredna dejstva na zdravlje ljudi, te da obim margine prosuđivanja kojom raspolažu države članice u tom drugom području nije nužno isti kao onaj u području prodaje lijekova za ljudsku upotrebu. Međutim, isključivo pravo prodaje i upotrebe određenih veterinarskih

⁵⁴ Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, 391–407.

⁵⁵ ECJ, Joined cases C-171/07 and C-172/07, *Apothekerkammer des Saarlandes and Others (C-171/07) and Helga Neumann-Seiwert (C-172/07) v Saarland and Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales*, para. 31, ECLI:EU:C:2009:316.

⁵⁶ ECJ, C-369/88 *Delattre (Criminal proceedings against Jean-Marie Delattre)* [1991] ECR I1487, para. 54.

⁵⁷ ECJ, C531/06, *Commission of the European Communities v Italian Republic*, para. 58, ECLI:EU:C:2009:315.

⁵⁸ *Ibid.*, para. 56.

tvori dodjeljuje se veterinarima upravo zato što oni imaju znanja i profesionalne kvalitete da sami primjenjuju te stvari na pravilan način i u pravilnim količinama ili da o tome pravilno poduče druga lica i to je prikladna mjera za zaštitu javnog zdravlja. Što se tiče drugog elementa, tj. da predmetni zahtjev ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarenje tog cilja, Sud je podsjetio da je zaštita javnog zdravlja jedna od najvažnijih vrijednosti koja je zaštićena Ugovorom o Evropskoj uniji, te da države članice odlučuju o stepenu zaštite javnog zdravlja i načinu na koji će taj stepen dostići. S tim u vezi, iz spisa predmeta Sud pravde nije zaključio da je donošenjem nacionalnih propisa o kojima je riječ u glavnom postupku Rumunija prekoračila naprijed pomenutu marginu. Što se trećeg elementa tiče, koji se odnosi na to da ne postoji blaža mjera kojom se može postići isti rezultat, Sud se nije složio sa ocjenom Evropske komisije prema kojoj se cilj zaštite javnog zdravlja na jednako efikasan način može postići mjerom koja prodaju predmetnih proizvoda dozvoljava licima koja pripadaju drugim kvalifikovanim profesijama, poput farmaceuta ili drugih lica koja imaju napredno stručno obrazovanje u farmaceutskoj oblasti. Sud je, naime, zauzeo stav da oni nemaju posebno obrazovanje neophodno za brigu o zdravlju životinja, te stoga mjera koju predlaže Komisija ne može osigurati isti rezultat poput onoga koji je predviđen nacionalnim propisima. Dakle, u vezi sa prvim pitanjem koje je uputio nacionalni sud, Sud pravde je u Presudi, koju je donio 1. marta 2018. godine, konstatovao da član 15. Direktive o uslugama treba tumačiti na način da je u skladu sa njim nacionalni propis kojim je predviđeno da veterinari imaju isključivo pravo maloprodaje i upotrebe ekoloških proizvoda, antiparazitskih proizvoda za posebne namjene i veterinarsko-medicinskih proizvoda.

Što se tiče drugog pitanja, da li je u suprotnosti sa članom 15. Direktive o uslugama nacionalni propis koji nalaže da kapital organizacija koje prodaju veterinarsko-medicinske proizvode na malo mora biti u isključivom ili barem u većinskom vlasništvu jednog veterinara ili više njih, Sud je primarno cijenio član 15. stav 2. tačku (c) Direktive o uslugama koji među zahtjevima koje treba ocijeniti pominje i one koji su u vezi sa vlasništvom nad kapitalom. Prema tome, nacionalni propis kojim se predviđa takav zahtjev može se smatrati kompatibilnim sa članom 15. Direktive ako ispunjava tri uslova iz njegovog stava 3. Prva konstatacija koju je izveo Sud odnosi se na okolnost da u predmetnom slučaju nije sporno da nacionalni propis ispunjava prvi od uslova, koji se odnosi na nediskriminaciju na osnovu državljanstva. Što se tiče drugog uslova, jasno je da je donošenjem nacionalnog propisa zakonodavac želio, između ostalog, garantovati da veterinari efikasno kontrolišu prodavnice veterinarsko-medicinskih proizvoda na malo, a to je u svjetlu odgovora na prvo pitanje dio šireg cilja zaštite javnog zdravlja (razlog od opšteg interesa). I konačno, treći uslov je uslov proporcionalnosti koji zahtijeva da nacionalni propis bude podoban za sigurno ispunjenje postavljenog cilja. U vezi sa ovim uslovom, Sud je istakao da su veterinari koji su vlasnici kapitala organizacije koja prodaje veterinarsko-medicinske proizvode na malo podvrgnuti, za razliku od privrednih subjekata neveterinara, deontološkim pravilima kojima je cilj ublažiti potragu za dobiti, tako da se njihov interes za ostvarenjem dobiti može ublažiti odgovornošću koja im pripada, s obzirom na to da eventualno kršenje zakonskih ili deontoloških pravila ugrožava ne samo vrijednost njihove investicije, nego i samo njihovo profesionalno ponašanje. Naime, iako država članica može legitimno spriječiti da privredni subjekti koji ne obavljaju veterinarsku djelatnost mogu izvršavati odlučujući uticaj na upravljanje organizacijom koja prodaje veterinarsko-medicinske proizvode na malo, ništa ne može opravdati da su ti subjekti u potpunosti isključeni od vlasništva nad kapitalom tih organizacija jer nije isključeno da veterinari mogu imati stvarnu kontrolu

nad tim organizacijama i u slučaju da nemaju cjelokupan kapital u svom vlasništvu jer vlasništvo privrednih subjekata koji nisu veterinari nad ograničenim dijelom tog kapitala nije nužno prepreka takvoj kontroli. Prema tome, nacionalni propis poput onog iz glavnog postupka prekoračuje ono što je nužno za ostvarenje postavljenog cilja. Dakle, na drugo pitanje, prema zapažanju Suda pravde, treba odgovoriti na način da nije u skladu sa članom 15. Direktive o uslugama nacionalni propis koji nalaže da kapital organizacija koje prodaju veterinarsko-medicinske proizvode na malo mora biti u isključivom vlasništvu jednog veterinara ili više njih.

5. ZAKLJUČAK

Iz naprijed navedene analize sasvim sigurno se može izvesti zaključak da norme sadržane u Direktivi o uslugama ostaju prilično nejasne i nedovoljno razrađene, a to svakako ne ide u prilog njihovoj dosljednoj primjeni. Kroz uvodne izjave se Direktiva pozicionira u pravnom sistemu Evropske unije kao *omnibus* propis u odnosu na propise kojima se uređuju pojedini sektori i pojedine profesije. Međutim, kroz izvršenu analizu odluka Suda pravde Evropske unije sasvim sigurno se može izvesti zaključak da su te izjave u nedovoljnoj mjeri eksplanatorne, pa i sam Sud, nastojeći da objasni određene pojave i odnose, u velikoj mjeri poseže za svojom praksom, iako je namjera zakonodavca bila da Direktiva o uslugama prevashodno bude pravni akt kodifikacione i unifikacione prirode. Posezanje za sudskom praksom u mjeri u kojoj to čini Sud pravde potiskuje prirodno predodređenu potrebu da se pri tumačenju propisa Evropske unije vrši pozivanje na primarne izvore prava evropske organizacije i da se omogući pravnim subjektima da se u dovoljnoj mjeri i u razumnom roku upoznaju sa pozicijom Suda pravde.

U slučaju *Femarbel* Sud pravde se nije određivao u vezi sa tim da li djelatnosti koje obavljaju centri za dnevni i centri za noćni boravak potpadaju pod zdravstvene usluge u smislu člana 2. stav 2. tačka (f) ili socijalne usluge u smislu člana 2. stav 2. tačka (j) Direktive, već je provjeru prepustio nacionalnom sudu s tim što je dao određene smjernice koje se, u nedostatku adekvatnih odredaba Direktive o uslugama, zasnivaju na od Suda prepoznatom pravnom izvoru, koji je kao što smo naveli izvan pravnog okvira slučaja „Femarbel“, sudsku praksu i priručnik Komisije koji nema normativni, već samo instruktivni karakter. Samim tim, može se izvesti zaključak da je Sud pravde ocijenio zahtjev za donošenje odluke o prethodnom pitanju, a da u stvari odluka koju je donio ne sadrži odgovor na prethodno pitanje jer su smjernice date nacionalnom sudu nedovoljno precizne da bi on mogao da cijeni prirodu zdravstvenih i socijalnih usluga, kao i da ih pozicioniraju u odnosu na Direktivu o uslugama. Istina, kada je riječ o prirodni prethodnog postupka, Sud pravde ne bi trebalo da odlučuje ni o tumačenju nacionalnog prava, ni o usklađenosti tog prava s pravom Evropske unije, već o tome treba da odlučuje nacionalni sud na osnovu smjernica Suda pravde. Međutim, smjernice bi trebalo da budu utemeljene na valjanom pravnom osnovu, a ne na međusobno nepovezanim aktima harmonizacije na nivou evropske organizacije ili priručniku ilustrativnog karaktera. Premda, moramo podsjetiti da je u praksi bilo različitih situacija, te da se Sud pravde u određenim situacijama u postupku po prethodnom pitanju indirektno upuštao i u ocjenu o usklađenosti nacionalnog prava s pravom evropske organizacije. U svakom slučaju, naše je mišljenje da je Sud pravde trebalo preciznije da se odredi u vezi sa statusom navedenih zdravstvenih i socijalnih usluga jer je zbog dosljednosti u primjeni Direktive o uslugama od suštinskog značaja da se utvrdi status tih usluga u kontekstu ovog izvora sekundarnog zakonodavstva.

Utvrđivanjem kakvo je vršeno u slučaju *Rina*, da bi tumačenje člana 3. stav 3. Direktive o uslugama, prema kojem bi državama članicama bilo dozvoljeno da na osnovu primarnog prava opravdaju zahtjev zabranjen članom 14. Direktive, lišilo odredbu iz tog člana svakog korisnog dejstva i prenebregnulo ciljano usklađivanje koje ta odredba vrši, čini se da bi hipotetički mogla da postoji situacija u kojoj Direktiva ne bi bila u saglasnosti sa primarnim izvorom prava, a što svakako ne bi išlo u prilog jedinstvu pravnog sistema Evropske unije. U navedenom slučaju ne možemo da ne primijetimo da je Sud pravde veoma neobično postupio budući da se nije upustio u ocjenu svoje nadležnosti s obzirom na nedostatak prekograničnog elementa koji je nužan i korespondirajući Direktivi o uslugama kao pravnom instrumentu koji je namijenjen ukidanju prepreka razvoju uslužnih djelatnosti između država članica. Stiče se utisak da se kroz ovakvo djelovanje Suda pravde udaljavamo od svrhe Direktive o uslugama, te da, umjesto tumačenja njenih odredaba, Sud kroz uvođenje hipotetičkih elemenata o eventualnim situacijama koje bi mogle da se dogode u budućem vremenu, djeluje suprotno opredjeljenju koje su države članice imale u vrijeme izrade Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu.

Iz analize trećeg slučaja jasno se može uočiti da se Sud pravde, iako obrazlaže o javnom zdravlju, ne poziva na relevantne odredbe UFEU i Povelje o osnovnim pravima Evropske unije u kojima se utvrđuje pravo pristupa preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje, te stepenu zaštite zdravlja ljudi. Dakle, umjesto poziva na relevantne odredbe primarnog prava, Sud pravde upućuje na svoju ustaljenu sudsku praksu iz čega se, kako smo naprijed naveli, jasno vidi koliki značaj u tumačenju i primjeni, ali i u stvaranju prava evropske organizacije imaju odluke Suda. Međutim, prema našem mišljenju, sudska praksa treba da je u službi dosljedne primjene pravne tekovine Evropske unije, a dosljednost podrazumijeva kretanje u okvirima izvora prava čije se tumačenje zahtijeva, što nije slučaj u odabranim primjerima iz sudske prakse. Takođe, potrebno je da se razumije da djelovanje koje ima za cilj da se stvaranje prava u velikoj mjeri vrši posredstvom sudske prakse ne ide u prilog jedinstvu bilo kojeg pravnog sistema, pa tako ni pravnog sistema Evropske unije.

LITERATURA

Monografije, članci

- Barnard, C., Snell, J. (2020). Free movement of legal persons and the provision of services. In: C. Barnard, S. Peers (eds.) *European Union Law*. Oxford University Press.
- Craig, P., de Búrca, G. (2015). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford University Press.
- Dragišić, R. (2012). Direktiva o uslugama na unutrašnjem tržištu. *Moderna uprava – časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, 7/8.
- Greer, L. S., Sokol, T. (2014). Rules for Rights: European Law, Health Care and Social Citizenship. *European Law Journal*, 20, (1).
- Hatzopoulos, V., Uyen Do, T. (2006). The Case Law of the ECJ concerning the Free Provision of Services : 2000 – 2005. Preuzeto 10.6.2021, sa <https://www.coleurope.eu/study/european-legal-studies/research-publications>.
- Kainer, F. (2019). Contribution to the Growth: Free Movement of Services and Freedom of Establishment. Preuzeto 10.6.2021, sa <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>.
- Krommendijk, J. (2017). Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations, *German Law Journal*, 1373-1374. Preuzeto 11.6.2021, sa https://www.researchgate.net/publication/331619729_Wide_Open_and_Un

guarded_Stand_our_Gates_The_CJEU_and_References_for_a_Preliminary_Ruling_in_Purely_Internal_Situations.

- Krommendijk, J. (2019). The highest Dutch courts and the preliminary ruling procedure: Critically obedient interlocutors of the Court of Justice. *European Law Journal*, 25.
- Minico, de G., Viggiano, M. (2017). Directive 2006/123/EC on services in the internal market. In: A. R. Lodder, A. D. Murray (eds.) *EU Regulation of E-commerce – A Commentary*, Elgar Commentaries, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Monteagudo, J., Rutkowski, A., Lorenzani, D. (2012). The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation. *Economic papers* 456. Preuzeto 11.6.2021, sa ec.europa.eu/economy_finance/publications.
- Snell, J. (2020). The internal market and the philosophies of market integration. In: C. Bernard, S. Peers (eds.) *European Union Law*. Oxford University Press.
- Timmerman, P. (2009). Legislating Admst Public Controversy: The Services Directive. Preuzeto 12.6.2021, sa: <http://aei.pitt.edu/11870/1/ep32.pdf>.
- Tomkin, J. (2019). Freedom to provide services. In: M. Kellerbauer, M. Klemert, J. Tomkin (eds.) *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental rights – A Commentary*. Oxford University Press.
- Vajda, C. (2015). Democracy in the European Union: What has the Court of Justice to Say? Preuzeto 13.6.2021, sa <http://cilj.co.uk/wp-content/uploads/2016/11/Vol-42.pdf>.
- Vukadinović, R. (2011). *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*. Kragujevac: Centar za pravo Evropske unije.
- Weiler, H. H. J. (1985). The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings: the paradox of success - a revisionist view of article 177 EEC. Florence: European University Institute, 1985EUI Working Paper 85/203, Retrieved from Cadmus, European University Institute Research. Preuzeto 13.6.2021, sa <http://hdl.handle.net/1814/23232>.
- Woods, L., Costa, M., Peers S. (2020). *Steiner & Woods EU Law*. Oxford University Press.
- Zahn, R. (2014). The regulation of healthcare in the European Union: Member States' discretion or a widening of EU law?: Femarbel and Ottica New Line. *Common Market Law Review*, 51 (5), Kluwer Law International. Preuzeto 13.6.2021, sa <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/51.5/COLA2014115>.

Pravni izvori

- Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to veterinary medicinal products, *Directive 2001/82/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to veterinary medicinal products OJ L* 311, 28.11.2001, p. 1–66. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *OJ L* 376, 27.12.2006, 36–68.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *OJ C* 83, 30. 3. 2010.
- Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010, n. 207, recante esecuzione ed attuazione del decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163 (Supplemento ordinario alla GURI n. 288, del 10 dicembre 2010), e che abroga il decreto del Presidente della Repubblica del 25 gennaio 2000, n. 34
- Directive 2011/24/EU of the European Parliament and of the Council of 9 March 2011 on the application of patients' rights in cross-border healthcare, *OJ L* 88, 4.4.2011, 45–65.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C* 326, 26.10.2012, 391–407.
- Handbook on implementation of the Services Directive. Preuzeto 11.6.2021, sa <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>
- Synopsis of the work of the Court of Justice, the General Court and the Civil Service Tribunal, Annual report 2016, Luxembourg 2015, p. 29–30. Preuzeto 11.6.2021, sa <https://curia.europa.eu/>

jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels

Tematski izvještaj Evropskog revizorskog suda (2016) Je li Komisija zajamčila efikasno provođenje Direktive o uslugama. Preuzeto 11.6.2021, sa eca.europa.eu.

Sudska praksa Suda pravde Evropske unije

- EJC, C-369/88 *Delattre (Criminal proceedings against Jean-Marie Delattre)* [1991] ECR I1487, Para. 54.
- ECJ, C-334/94, *Commission of the European Communities v French Republic*. EU.:1996:90, para. 19.
- ECJ, C379/98 *PreussenElektra* [2001] ECR I2099, para. 38.
- ECJ, C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, ECLI:EU:C:2003:415, para. 90.
- ECJ, C18/01 *Korhonen and Others* [2003] ECR I5321, para. 19.
- ECJ, Joined Cases C261/07 and C299/07 *VTB-VAB and Galatea* [2009] ECR I0000, para. 32.
- ECJ, C-206/06, *Essent Netwerk Noord BV supported by Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV v Aluminium Delfzijl BV, and in the indemnification proceedings Aluminium Delfzijl BV v Staat der Nederlanden and in the indemnification proceedings Essent Netwerk Noord BV v Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV and Saranne BV*. para. 83.
- ECJ, Joined cases C-171/07 and C-172/07, *Apothekerkammer des Saarlandes and Others (C-171/07) and Helga Neumann-Seiwert (C-172/07) v Saarland and Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales*, para. 31, ECLI:EU:C:2009:316.
- ECJ, C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl v Giuseppe Calafiori*, ECLI:EU:C:2006:208, para. 64;
- ECJ, Joined cases C570/07 and C571/07, *José Manuel Blanco Pérez and María del Pilar Chao Gómez v Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (C-570/07) and Principado de Asturias (C-571/07)*, para. 65. and 66, ECLI:EU:C:2010:300.
- ECJ, C531/06, *Commission of the European Communities v Italian Republic*, paragraph 58, ECLI:EU:C:2009:315.
- ECJ, C118/08 *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v Administración del Estado*, ECLI:EU:C:2010:39, para. 23. i 24;
- ECJ, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA v Presidenza del Consiglio dei Ministri*, ECLI:EU:C:2010:335, point 37. i 38.
- ECJ, C-57/12 *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL v. Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale*, ECLI:EU:C:2013:517.
- ECJ, Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 March 2013, Case C-57/12, *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL v Commission communautaire commune*, para 43.
- ECJ, Joined cases C-159/12 to 161/12, *Alessandra Venturini v ASL Varese, Ministero della Salute, Regione Lombardia, Comune di Saronno, Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (159/12)*, and *Maria Rosa Gramegna v ASL Lodi, Ministero della Salute, Regione Lombardia, Comune di Sant'Angelo Lodigiano, Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) (C160/12)*, and *Anna Muzzio v ASL Pavia, Ministero della Salute, Regione Lombardia, Comune di Bereguardo, Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)(C161/12)*, para. 41. and 42, ECLI:EU:C:2013:791;
- ECJ, Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 14 March 2013, Case C-57/12, *Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL v Commission communautaire commune*, points 20, 22. i 23.
- ECJ, C-327/12 *Ministero dello Sviluppo economico i Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture v SOA Nazionale Costruttori - Organismo di Attestazione SpA*, EU:C:2013:827, para. 28. do 35. i 52.

ECJ, C-593/13 *Rina Services* [2015] EU:C:2015:399.

ECJ, C-25/14 and C-26/14 *UNIS and Beaudout Père et Fils*, EU:C:2015:821 i C-347/14 *New Media Online* EU:C:2015:709.

ECJ, C-297/16, *Colegiul Medicilor Veterinari din România (CMVRO) v Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor*, ECLI:EU:C:2018:141.

ECJ, Advocate General Opinion in C-641/18, *LG and Others v Rina SpA and Ente Registro Italiano Navale*, paragraph 31, ECLI:EU:C:2020:3.

The Importance of the Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union for the Consistent Application of the Service Directive

Summary: In this paper, we explore the implementation of the Directive on services in the internal market in the Member States of the European Union, with the focus on assessing the clarity of the norms of this *acquis*. We perform analysis of selected cases from the jurisprudence of the Court of Justice. The source of law in question, among other things, we consider with regard to its implementation in the areas of public health, certification and technical supervision, and in the field of veterinary services. The topic of our work is useful for the professional and scientific community due to the further clarification of the importance of the development of the case law of the Court of Justice for the uniform application of the Directive governing a very important segment of the internal market.

Keyword: internal market, directive, services, right of establishment, case law.

