

**AKCIONI PLAN ZA
IZVRŠAVANJE OBAVEZA IZ ČLANOVA 34–36 UFEU**

(Mjerilo III za zatvaranje Poglavlja 1)

Podgorica, xx. mart 2026.

S a d r Ź a j

REZIME	3
1.Postignuti rezultati u primjeni članova 34–36 UFEU prije 2019. godine (početna faza)	4
2. Prelazak na kontinuiranu usklađenost (2019–2024).....	5
2.1. Uspostavljanje analitičke metodologije za period nakon 2019. godine	5
2.1.0. Prethodna provjera da li je mjera obuhvaćena harmonizovanim zakonodavstvom EU	6
2.1.1. Identifikacija potencijalnih MEQR u crnogorskom zakonodavstvu i praksi.....	6
2.1.2. Opravdavanje nacionalnih propisa prema članu 36 UFEU i imperativnim razlozima od javnog interesa	8
2.1.3. Ocjena proporcionalnosti (prikladnost, nužnost i manje restriktivni načini).....	8
2.2. Korektivni mehanizmi / donošenje odluka.....	9
2.2.1. Korektivne aktivnosti u odnosu na nacрте propisa.....	9
2.2.2. Korektivne aktivnosti koje se primjenjuju za važeće propise.....	9
2.2.3. Upotreba uzajamnog priznavanja kao korektivnog alata.....	10
3. Pravni i institucionalni okvir za kontinuiranu ocjenu propisa.....	10
3.1. Pravni osnov	10
3.2. Institucionalna struktura i tok aktivnosti.....	13
3.2.1. Regulatorni tok aktivnosti.....	13
3.2.2. Upotreba analitičkog alata – Upitnika	13
3.2.3. Koordinacija sa postupcima notifikacije.....	14
4. Tekuće praćenje, izvještavanje i institucionalna saradnja	14
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA	15
DODATAK 1 – Identifikovane mjere i predložene korektivne aktivnosti	17
Tabela 1. Lista mjera sa detaljnom analizom i korektivnim aktivnostima.....	19
PRILOG 1 – OBRAZAC UPITNIKA koji popunjava predlagač propisa	34
PRILOG 2 – Ilustrativna detaljna pravna analiza	39
PRILOG 3 – Lista pravilnika kojima se propisuju zahtjevi za neharmonizovana mjerila.....	42

REZIME

Ovim Opštim akcionim planom utvrđuje se operativni okvir Crne Gore za kontinuiranu primjenu principa zasnovanih na članovima 34–36 UFEU, sa posebnim fokusom na sprečavanje i otklanjanje neopravdanih prepreka slobodnom kretanju robe u neharmonizovanim oblastima. Nadovezujući se na već sprovedeni Akcioni plan za period 2014–2018, ovaj dokument uspostavlja i formalizuje trajni sistem za održavanje usklađenosti sa navedenim principima i nije vremenski ograničen.

Od 2019. godine Crna Gora primjenjuje uspostavljenu metodologiju za izradu nacarta propisa odnosno ocjenu mjera relevantnog postojećeg zakonodavstva koje može imati uticaja na pristup robe tržištu. Ova ocjena zasniva se na pristupu razvijenom u sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije i operacionalizovanom u Vodiču Evropske komisije o članovima 34–36 UFEU (2021/C 100/03), u daljem tekstu: „Vodič“. Ocjena se primjenjuje nezavisno od pravne forme mjere i bez obzira na to da li je mjera diskriminatorna ili jednako primjenjiva na domaće ili uvozne proizvode.

Metodologija obuhvata:

- strukturisani screening (analitičku procjenu) radi identifikacije mogućih mejara sa jedankim učinkom kao kvantitativna ograničenja (skr. MEQR – „*measures having equivalent effect as quantitative restrictions*“),
- ispitivanje mogućih osnova za obrazlaganje mjera prema članu 36 UFEU ili imperativnim razlozima od javnog interesa priznatim u sudskoj praksi Suda,
- ocjenu proporcionalnosti koja obuhvata prikladnost, neophodnost i ukupnu proporcionalnost (uravnoteženost), i
- primjenu korektivnih aktivnosti, kada je to potrebno.

Poseban akcenat stavlja se na ranu fazu ocjene, kako bi se spriječilo uvođenje nepotrebnih prepreka pristupu tržištu već u fazi oblikovanja nacarta propisa/mjera.

Ova metodologija je u Crnoj Gori pravno utemeljena kroz obavezujuće horizontalno zakonodavstvo koje uređuje pripremu i donošenje tehničkih propisa, naročito prema Zakonu o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti. Ovaj okvir uspostavlja jasne obaveze da se spriječe nepotrebne prepreke trgovini, obezbijedi jednak tretman domaćih i stranih proizvoda i primijeni princip uzajamnog priznavanja u neharmonizovanoj oblasti. Obavezni mehanizam prethodnog mišljenja obezbjeđuje da se nacrti tehničkih propisa ocjenjuju sa stanovišta članova 34–36 UFEU prije njihovog donošenja, dok ovaj Akcioni plan jača dosljednu primjenu istog analitičkog pristupa i na druge mjere koje formalno nijesu klasifikovane kao tehnički propisi, kada mogu uticati na pristup tržištu.

Institucionalna implementacija obezbijeđena je kroz definisan tok aktivnosti između nadležnih resornih ministarstava i Ministarstva ekonomskog razvoja. U okviru tih aktivnosti koristi se strukturisani upitnik kao interna dobra upravna praksa radi dosljedne i transparentne procjene. Kada je primjenljivo, ova interna procjena primjenjuje se uz postupak notifikacije nacarta tehničkih propisa. Kada se utvrdi moguća neusklađenost, primjenjuju se korektivni mehanizmi, uključujući izmjene zahtjeva ili procedura, uvođenje klauzula o uzajamnom priznavanju ili preispitivanje regulatornog pristupa.

Radi obezbjeđivanja održivosti i transparentnosti, Crna Gora uspostavlja sistem tekućeg praćenja i izvještavanja o sprovođenju ovog Akcionog plana. Crna Gora će pripremati i Evropskoj komisiji dostavljati godišnji objedinjeni izvještaj najkasnije do 1. jula svake godine, sa sažetim prikazom sprovedenih ocjena i mjera identifikovanih kao potencijalno relevantnih za slobodno kretanje robe, zajedno sa svim preduzetim ili planiranim korektivnim radnjama.

Paralelno s tim, Crna Gora preduzima dalje usklađivanje zakonodavstva radi jačanja ovih navedenih mehanizama, uključujući planirano usklađivanje sa Uredbom (EU) 2019/515 o uzajamnom priznavanju, Direktivom (EU) 2015/1535 o notifikaciji tehničkih propisa i mehanizmima razmjene informacija koji proizlaze iz Uredbe (EZ) br. 2679/98, u skladu sa rokovima navedenim kasnije u ovom dokumentu.

Ovaj Opšti akcioni plan dopunjen je Dodatkom 1 i sa 3 priloga. Posmatrano kao cjelina, mjere opisane u ovom Akcionom planu treba da pokažu da je Crna Gora uspostavila koherentan i operativan sistem za kontinuiranu primjenu članova 34–36 UFEU, koji obezbjeđuje i djelotvorno sprečavanje novih prepreka trgovini i sposobnost da se postojeće prepreke rješavaju na proporcionalan i transparentan način.

1. Postignuti rezultati u primjeni članova 34–36 UFEU prije 2019. godine (početna faza)

U pripremi za pristupanje EU, Crna Gora je već sprovedla sveobuhvatnu analitičku procjenu nacionalnog zakonodavstva koje potencijalno može da utiče na primjenu članova 34–36 UFEU, obuhvatajući i tehničke i netehničke propise. Taj proces uključivao je široku međuinstitucionalnu koordinaciju sa nadležnim organima i zainteresovanim stranama (više od 50 institucija/tijela) i doveo je do stavljanja van snage ili izmjene značajnog broja nacionalnih propisa identifikovanih kao neopravdane prepreke trgovini.

Prvo, u okviru regulatorne reforme sprovedene u kontekstu pristupanja Crne Gore STO i pregovora u vezi sa Sporazumom STO o tehničkim preprekama u trgovini (TBT/WTO), sprovedena je sveobuhvatna „giljotina propisa“. **Kao rezultat toga, stavljeno je van snage 1.385 propisa koji su sadržali zastarjele ili konfliktne tehničke standarde.** Ti propisi predstavljali su mjere sa jednakim učinkom kao kvantitativna ograničenja i stoga su bili neusklađeni sa članovima 34–36 UFEU.

Drugo, pregovori u okviru Poglavlja 1 – Slobodno kretanje robe otvoreni su, između ostalog, nakon ispunjenja **Mjerila 3 za otvaranje poglavlja**, kojim je od Crne Gore zahtijevano da Evropskoj komisiji dostavi **Akcioni plan za usklađenost sa članovima 34–36 UFEU**, koji je Vlada usvojila 18. decembra 2015. godine. Ovaj Akcioni plan utvrdio je ključne korake za interno pravno preispitivanje domaćeg zakonodavstva i administrativne prakse, uvođenje klauzula o uzajamnom priznavanju i usvajanje neophodnih naknadnih izmjena.

Tokom sprovođenja Akcionog plana za period 2014–2018, nakon sistematske identifikacije i tehničkih i netehničkih propisa koji mogu uticati na slobodno kretanje robe, uspostavljena je strukturisana metodologija za postupanje prema takvim mjerama. U zavisnosti od prirode identifikovane prepreke, primjenjivana je jedna od sljedećih radnji:

- A – stavljanje tehničkog propisa van snage;
- B – unošenje klauzule o uzajamnom priznavanju (MRC);
- C – ukidanje zastarjelih ili konfliktnih odredbi (npr. inoviranje pozivanja na standarde);
- D – planirano ukidanje kroz usvajanje novog zakonodavstva usklađenog sa aktima EU harmonizacije;
- E – nije potrebno preduzimati radnje, jer je utvrđeno da je propis usklađen sa članovima 34–36 UFEU.

U pogledu mjere A, usvojena je horizontalna Uredba o prestanku važenja pojedinih podzakonskih akata („Službeni list Crne Gore”, br. 38/15, 23/16 i 17/22). Ovom uredbom propisano je da podzakonski akti koji predstavljaju prepreke slobodnom kretanju robe, a za koje drugim propisom nije izričito predviđena dalja primjena, prestaju da važe. **Na toj osnovi stavljeno je van snage 311 podzakonskih akata.**

Za potrebe mjere B, Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti („Službeni list Crne Gore”, br. 53/11, 33/14 i 03/23) **uvedena je klauzula o uzajamnom priznavanju.** Ova odredba zahtijeva od nadležnih ministarstava da, prilikom pripreme tehničkih propisa, ne nameću zahtjeve za stavljanje proizvoda na crnogorsko tržište kada su takvi proizvodi zakonito stavljeni na tržište države članice EU, Republike Turske ili države potpisnice EFTA sporazuma. Time se obezbjeđuje

jednak tretman proizvoda sa tih tržišta u oblastima koje nijesu obuhvaćene harmonizovanim zakonodavstvom EU.

U pogledu mjera C i D, crnogorsko zakonodavstvo kojim se transponuju akti *acquis-a* EU, kroz završne odredbe **stavilo je van snage 154 ranije** važeća nacionalna propisa, čime su iz pravnog sistema uklonjena zastarjela ili konfliktna pravila.

Prvobitni Akcioni plan (2014–2018) u potpunosti je sproveden, što je rezultiralo **stavljanjem van snage više od 1.800 propisa**, i više nije operativan. Ovaj Opšti akcioni plan nadovezuje se na te aktivnosti tako što omogućava prelazak sa jednokratnog korektivnog sistema na permanentni sistem kontinuirane ocjene usklađenosti.

Usvajanjem ovog AP od strane Vlade uspostaviće se sistemski obavezni ex ante administrativni zahtjev za ocjenu po čl. 34–36, koji izričito potvrđuje da će se interni tok aktivnosti analitičke procjene, primjenljivati na sve nacрте propisa koji imaju uticaj na robu i da će se sprovesti kako prije, tako i nakon pristupanja Crne Gore EU, kao dio redovnog procesa pri izradi propisa.

2. Prelazak na kontinuiranu usklađenost (2019–2024)

Princip uzajamnog priznavanja prema članovima 34–36 UFEU evoluirao je od svojih sudskih početaka u praksi Suda pravde u strukturisani i operativni okvir za obezbjeđivanje pristupa tržištu u neharmonizovanim oblastima, naročito kroz Uredbu (EZ) br. 764/2008 i njenog sljedbenika Uredbu (EU) 2019/515.

Za potrebe ovog Opšteg akcionog plana, izraz „neharmonizovana oblast“ odnosi se na nacionalne mjere koje utiču na stavljanje robe¹ na tržište, prodaju ili u upotrebu, a koje nijesu u potpunosti uređene harmonizovanim zakonodavstvom EU, bez obzira na to da li imaju formu tehničkog ili drugog propisa, administrativne procedure ili drugog regulatornog zahtjeva. U tom okviru, pristup tržištu predstavlja opšte pravilo, dok su nacionalna ograničenja dopuštena samo kada slijede legitimne ciljeve i zadovolje strogu ocjenu proporcionalnosti.

2.1. Uspostavljanje analitičke metodologije za period nakon 2019. godine

Akcioni plan za period 2014–2018 predstavljao je odgovarajući i funkcionalan okvir u trenutku otvaranja pregovora u Poglavlju 1. Međutim, analiza sprovedena u okviru tog plana nužno je bila ograničena po obimu i analitičkoj dubini, jer nije sistematski obuhvatala cjelokupan skup kriterijuma ocjene koji su naknadno razvijeni. Dalji razvoj sudske prakse Suda pravde i usvajanje Obavještenja Evropske komisije – Vodiča o članovima 34–36 UFEU (2021/C 100/03) ukazali su na potrebu za širim analitičkim pristupom, naročito u pogledu ocjene neophodnosti i proporcionalnosti nacionalnih mjera.

Od 2019. godine Crna Gora primjenjuje sistematsku, strukturisanu i na efektima zasnovanu analitičku metodologiju za sve nacрте propisa, ali i postojeće propise koji potencijalno utiču na slobodno kretanje robe. Ova metodologija se primjenjuje nezavisno od pravne forme mjere i bez

¹ **Roba**, u smislu UFEU i ovog dokumenta, jesu proizvodi koji se mogu procijeniti u novcu i, kao takvi, mogu biti predmet komercijalnih transakcija - Slučaj 7/68 Komisija protiv Italije [1968] ECLI:EU:C:1968:51.

Pojam roba obuhvata industrijski proizvod, poljoprivredni proizvod, sirovinu ili bilo koji drugi materijal kojim se može trgovati. Vodič je objasnio neke primjere: umjetnička djela moraju se smatrati robom; kovanice koje više nijesu u opticaju kao valuta podjednako bi spadale pod definiciju robe, kao i novčanice i čekovi na donosioca; iako donacije u naturi ne bi spadale; otpad se smatra robom, bez obzira na njegovu sposobnost recikliranja ili ponovne upotrebe; električna energija i prirodni gas se takođe smatraju robom, kao i ljudska krv, plazma i lekovi dobijeni od njih.

obzira na to da li je diskriminatorna ili jednako primjenjiva na uvozne i domaće proizvode, i odražava detaljnu procjenu razvijenu u sudskoj praksi Suda, obuhvatajući pristup tržištu, obrazlaganje potrebe i test proporcionalnosti.

Iako je Vodič Komisije formalno usvojen 2021. godine, njegova radna verzija bila je dostupna već početkom 2019. godine. Shodno tome, analize sprovedene od 2019. i nadalje, bile su usklađene sa ovim interpretativnim pristupom koji je kasnije formalizovan na nivou EU, čime je obezbijeđen kontinuitet između ranijih analitičkih aktivnosti i konsolidovanog metodološkog okvira.

Od četvrtog kvartala 2019. godine, i u skladu sa Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti, ocjena nacrtu tehničkih propisa koje pripremaju nadležna ministarstva sistematski je uključivala i razmatranje relevantne sudske prakse Suda pravde, kada je to bilo primjenljivo.

U praksi, većina razmatranih nacrtu propisa nije sadržala odredbe koje predstavljaju ograničenje prema članu 34 ili 35 UFEU, niti su se oslanjale na izuzetke iz člana 36 UFEU. Kada su predloženi propisi identifikovani kao potencijalno neusklađeni sa članovima 34–36 UFEU, preporučivano je da se takve odredbe prije usvajanja izmijene, izostave ili urede manje restriktivnim alternativama. Pozitivno mišljenje izdavano je samo kada su takve preporuke bile uvažene.

2.1.0. Prethodna provjera da li je mjera obuhvaćena harmonizovanim zakonodavstvom EU

Prije pokretanja bilo kakve ocjene prema članovima 34–36 UFEU, nadležni organ provjerava da li nacrt mjere spada u oblast obuhvaćenu harmonizovanim zakonodavstvom EU. Ako je materija u potpunosti harmonizovana sekundarnim pravom EU, ona se ocjenjuje isključivo u okviru tog pravnog režima i ne potpada pod ovaj Akcioni plan.

Samo kada se harmonizovana pravila EU ne primjenjuju, ili kada u pogledu određenih aspekata nijesu u potpunosti harmonizovana, propis podliježe screeningu prema članovima 34–36 UFEU u skladu sa ovim Akcionim planom.

2.1.1. Identifikacija potencijalnih MEQR u crnogorskom zakonodavstvu i praksi

Nakon provjere da predmet propisa (ili određeni aspekt) nije obuhvaćen harmonizovanim zakonodavstvom EU, svaki nacionalni propis se, kao prvi korak, sagledava sa stanovišta značenja i obuhvata MEQR, pri čemu je zadatak da se utvrdi da li propis može predstavljati mjeru sa jedankim učinkom u smislu člana 34 UFEU.

Identifikacija MEQR koja se primjenjuje nakon 2019. godine zasniva se na postepenom razvoju tumačenja članova 34–36 od strane Suda pravde. Ona polazi od širokog pristupa zasnovanog na efektima iz predmeta *Dassonville*², prema kojem svaka nacionalna mjera sposobna da ometa trgovinu unutar EU, neposredno ili posredno, stvarno ili potencijalno, može predstavljati ograničenje, kao i od daljeg razjašnjenja u predmetu *Cassis de Dijon*³, kojim je potvrđeno da čak i nacionalne mjere jednako primjenjive na domaće i uvozne proizvode, mogu potpasti pod član 34 UFEU i kojim je uveden okvir za njihovo eventualno opravdavanje.

Metodologija dalje odražava pojašnjenje iz predmeta *Keck i Mithouard*⁴, kojim je napravljeno razlikovanje između zahtjeva za proizvode i određenih uslova za prodaju, uz priznanje da i ovi uslovi prodaje mogu potpasti pod član 34 UFEU kada diskriminišu „*de jure*“ ili „*de facto*“. Ona takođe uključuje kasniju evoluciju sudske prakse, naročito razvoj testa pristupa tržištu, prema kojem nacionalne mjere – bez obzira na formu ili regulatornu klasifikaciju – potpadaju pod član 34 UFEU kada su u

² Slučaj 8/74, *Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82

³ Slučaj 120/78 *Rewe Zentrale v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* [1979] ECLI:EU:C:1979:42.

⁴ Slučaj C-267/91 and C-268/91, *Keck and Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:905; Case C-142/05, *Mickelsson and Roos*, ECLI:EU:C:2009:336.

mogućnosti da otežaju pristup nacionalnom tržištu za proizvode koji su zakonito stavljeni na tržište u drugim državama članicama.

Polazna pretpostavka testa pristupa tržištu jeste da su uslovi pristupa u praksi teži za uvezene proizvode. Zbog toga se posebna pažnja posvećuje ocjeni da li domaći propis može imati znatan uticaj na ponašanje potrošača time što uvezene proizvode čini manje privlačnim kupcima u Crnoj Gori. Metodologija je obuhvatila i razvoj sudske prakse u vezi sa ograničenjima upotrebe, uključujući predmete kao što su Komisija protiv Portugala (zatamnjene folije na staklima motornih vozila), Komisija protiv Italije (prikolice za motocikle) i Mickelsson i Roos (upotreba ličnih plovila)⁵, gdje nacionalna pravila dopuštaju prodaju proizvoda, ali ograničavaju njegovu upotrebu u toj mjeri da je pristup tržištu bitno znatno otežan.

U praktičnom smislu, screening je obuhvatio različite vrste mjera, između ostalog zahtjeve vezane za proizvod, administrativne *ex-ante* šeme odobravanja pristupa tržištu, obavezno ispitivanje ili sertifikaciju, ograničenja upotrebe, kao i određene uslove prodaje (mjere koje se odnose na uslove i načine prodaje, vrijeme prodaje robe, mjesto prodaje itd.), ali samo kada su takve mjere podobne da utiču na pristup tržištu, naročito kada uvode diskriminaciju zasnovanu na porijeklu proizvoda (bilo u pravu, bilo *de-fakto*).

Na osnovu ove metodologije za analitičku ocjenu, od 2019. godine razni domaći propisi su ocjenjivani u svjetlu raznovrsnih vrsta mjera sa jedankim učinkom identifikovanih u Vodiču Komisije o članovima 34–36 UFEU.

Shodno tome, propisi harmonizovani na nivou EU, kao i nacionalni propisi ocijenjeni u svjetlu relevantne prakse Suda pravde EU kod kojih nije utvrđena relevantnost za pristup tržištu, nijesu uključeni u Dodatak 1.

To, između ostalog, obuhvata: Zakon o putevima („Službeni list Crne Gore“, br. 82/20 i 140/22) zajedno sa Odlukom o visini i načinu plaćanja putarine („Službeni list Crne Gore“, br. 65/22); Pravilnik o tehničkim zahtjevima za vozila koja se prvi put uvoze ili stavljaju na tržište u Crnoj Gori („Službeni list Crne Gore“, br. 05/15, 63/18, 10/19, 68/20, 16/21, 17/24 i 43/24); Zakon o energetici („Službeni list Crne Gore“, br. 05/16, 51/17, 82/20, 29/22, 152/22 i 84/24); Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima („Službeni list Crne Gore“, br. 33/12, 58/14, 14/17 i 66/19); Zakon o hemikalijama („Službeni list Crne Gore“, br. 51/17); Zakon o medijima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/24); Zakon o šemama kvaliteta poljoprivrednih i prehrambenih proizvoda („Službeni list Crne Gore“, br. 22/17); Zakon o akcizama („Službeni list Crne Gore“, br. 65/01, 12/02, 76/05; „Službeni list Crne Gore“, br. 76/08, 50/09, 78/10, 40/11, 61/11, 28/12, 38/13, 45/14, 8/15, 1/17, 50/17, 55/18, 76/20, 49/22, 65/22, 152/22, 27/23 i 125/23, 160/25); Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda („Službeni list Crne Gore“, br. 46/19, 48/19; Uredba o kriterijumima za formiranje maksimalnih cijena lijekova („Službeni list Crne Gore“, br. 130/21, 09/22 i 20/24); Zakon o kontroli izvoza robe dvostruke namjene („Sl. list Crne Gore“, br. 145/21); Zakon o nedozvoljenom oglašavanju („Službeni list Crne Gore“, br. 30/17); Zakon o interventnim nabavkama („Službeni list Crne Gore“, br. 69/03); Pravilnik o metrološkim zahtjevima za mjerne mostove drumskih, željezničkih i kombinovanih rimsko-željezničkih vaga („Službeni list Crne Gore“, br. 32/18); Pravilnik o metrološkim zahtjevima za kućišta drumskih, željezničkih i kombinovanih drumsko-željezničkih vaga („Službeni list Crne Gore“, br. 32/18); Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za manometre za mjerenje krvnog pritiska („Službeni list Crne Gore“, br. 023/18) kao i Zakon o zaštiti potrošača („Službeni list Crne Gore“, br. 02/14, 06/14, 43/15, 70/17, 67/19 i 146/21).

Detaljna analiza odabranih crnogorskih propisa koje zahtijevaju dalju ocjenu prema članovima 34–36 UFEU data je u Dodatku 1. Za propise identifikovane kao ograničenja u smislu

⁵ See Case C-110/05, *Commission v Italy*, ECLI:EU:C:2009:66; Case C-142/05, *Mickelsson and Roos*, ECLI:EU:C:2009:336; and Case C-591/17, *Austria v Germany*, ECLI:EU:C:2019:504.

člana 34 UFEU, ocjena se dalje nastavlja kroz ispitivanje opravdanja prema izuzecima iz člana 36 UFEU ili drugih imperativnih razloga od javnog interesa.

2.1.2. Opravdavanje nacionalnih propisa prema članu 36 UFEU i imperativnim razlozima od javnog interesa

Ovaj korak ispituje da li se ograničenje može opravdati legitimnim ciljem prema članu 36 UFEU ili imperativnim razlogom od javnog interesa priznatim u sudskoj praksi Suda. Ova ocjena predstavlja zaseban i neophodan analitički korak, prije bilo kakvog ispitivanja proporcionalnosti.

U tom kontekstu, opravdanje se ocjenjuje na osnovu izričitih odstupanja propisanih članom 36 UFEU, kao i imperativnih razloga od javnog interesa priznatih u jurisprudenciji Suda. **Legitimni ciljevi** prema članu 36 UFEU obuhvataju, između ostalog, zaštitu javnog morala, javnog poretka ili javne bezbjednosti, kao i zaštitu zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštitu nacionalnog blaga i zaštitu industrijske i komercijalne svojine. Paralelno s tim, Sud je priznao neiscrpan skup imperativnih zahtjeva od javnog interesa, kao što su zaštita potrošača, poštene trgovinske transakcije, zaštita životne sredine i bezbjednost saobraćaja, kojim se takođe mogu obrazložiti propisi koji se jednako primjenjuju i na domaće i na uvozne proizvode.

Ocjena opravdavanja propisa **sprovođi se od slučaja do slučaja**, uzimajući u obzir konkretan cilj koji se nacionalnim propisom želi postići i regulatorni kontekst u kojem se on primjenjuje.

U analitičkoj praksi koja se sprovodi u Crnoj Gori, posebna pažnja posvećuje se tome da se oslonac za opravdanje jasno identifikuje, izričito formuliše i potkrijepi pozivanjem na konkretne rizike ili razloge javnog interesa. Propisi koje slijede ekonomske ciljeve, ciljeve industrijske politike ili puku administrativnu prednost ne smatraju se valjanim osnovom za pravdavanje prema članu 36 UFEU ili doktrini Cassis de Dijon.

Samo kada je opravdanje jasno utvrđeno, ocjena se nastavlja na proporcionalnost (prikladnost, neophodnost i postojanje manje restriktivnih načina).

Kada se ne može pokazati valjano opravdanje, mjera se smatra neusklađenom sa članovima 34–36 UFEU, bez potrebe za daljom analizom proporcionalnosti.

2.1.3. Ocjena proporcionalnosti (prikladnost, nužnost i manje restriktivni načini)

Svaka mjera koja se može opravdati na gore opisani način zatim podliježe ocjeni proporcionalnosti, koja se sprovodi sistematično korak po korak.

Ova ocjena proporcionalnosti fokusira se na to da li je propis prikladan (odgovarajući), neophodan (nužan) i ne prekomjerno restriktivan u odnosu na cilj koji se želi postići.

Kao prvi element, ocjenjuje se prikladnost (adekvatnost) propisa. Nadležni organ mora da provjeri da li odredba propisa može da ostvari navedeni legitimni cilj na dosljedan i sistematičan način. Odredbe koje su interno nedosljedne, selektivno se primjenjuju ili potkopavaju sopstvene ciljeve ne mogu se smatrati prikladnim. Analiza se stoga usredsređuje na funkcionalnu vezu između propisa/odredbe i javnog interesa na koji se poziva.

Drugo, ocjena se bavi neophodnošću propisa. U tom kontekstu ispituje se da li se cilj može postići manje restriktivnim sredstvima koja bi bila jednako djelotvorna, ali bi manje opterećivala slobodno kretanje robe. Posebna pažnja posvećuje se tome da li se isti nivo zaštite može obezbijediti alternativnim regulatornim alatima – kao što su pojačan tržišni nadzor, ex post kontrole, obaveze informisanja ili ciljane mjere tokom primjene propisa – umjesto sistematskih ex-ante ograničenja.

Centralni element analize neophodnosti jeste razmatranje principa uzajamnog priznavanja. Nadležni organ mora ocijeniti da li se legitimni cilj može adekvatno zaštititi prihvatanjem proizvoda zakonito stavljenih na tržište u drugim državama članicama, na osnovu ekvivalentnih garancija,

sertifikata ili postupaka ocjenjivanja usaglašenosti, umjesto nametanja dodatnih nacionalnih zahtjeva. Propust da se takve alternative ispituju može ukazivati da mjera prelazi ono što je nužno.

Kada je relevantno, ocjena se bavi i pitanjem da li mjera nameće **nesrazmjerno opterećenje** uvezenim proizvodima u odnosu na domaće proizvode, naročito kada troškovi usaglašavanja sa zahtjevima propisa, administrativni zahtjevi ili proceduralna kašnjenja mogu odvrćati od ulaska na tržište. Mjere koje u praksi značajno umanjuju privlačnost uvezene robe za potrošače smatraju se mjerama koje prelaze ono što je nužno za ostvarenje navedenog cilja.

Samo kada se utvrdi da je propis prikladan i kada se ne može identifikovati jednako djelotvorna, ali manje restriktivna alternativa, može se smatrati usklađenom sa principom proporcionalnosti. U suprotnom, propis/odredba se mora izmijeniti, ograničiti po obimu ili zamijeniti manje restriktivnim regulatornim rješenjem.

Ishod ocjene proporcionalnosti dokumentuje se u Dodatku 1, kao dio ukupne analize usklađenosti sa članovima 34–36 UFEU.

Ova metodologija korak po korak primjenjuje se i na postojeće propise i na nacрте mjera/propisa u pripremnoj fazi; kada se identifikuju neusklađenosti, nadležne organe Ministarstvo ekonomskog razvoja upućuje da izmijene propise, uvedu odgovarajući mehanizam uzajamnog priznavanja ili, gdje je to potrebno, odustanu od njegovog usvajanja. Kada su takve korekcije potrebne, primjenjuju se korektivni mehanizmi opisani u tački 2.2.

2.2. Korektivni mehanizmi / donošenje odluka

Sistem opisan u prethodnom potpoglavlju dopunjen je jasno definisanim korektivnim mehanizmima koji se primjenjuju kad god se nacionalna mjera/propis identifikuje kao potencijalno neusklađena sa članovima 34–36 UFEU.

Korektivne aktivnosti primjenjuju se od slučaja do slučaja i proporcionalne su prirodi i obimu identifikovanog problema. Njihov cilj je da spriječe uvođenje novih prepreka trgovini i, kada je to potrebno, otklone ili ublaže postojeće.

2.2.1. Korektivne aktivnosti u odnosu na nacрте propisa

Kada se tokom pripremne ocjene nacрта tehničkog propisa identifikuje moguće ograničenje slobodnog kretanja robe, korektivna radnja preduzima se prije usvajanja propisa.

U zavisnosti od okolnosti, korektivna radnja može obuhvatati:

- **izmjenу nacрта propisa** radi uklanjanja ili prilagođavanja zahtjeva ili procedura koji bi mogli ograničiti pristup tržištu;
- **uvođenje mehanizama uzajamnog priznavanja**, uključujući izričite klauzule o uzajamnom priznavanju ili upućivanja na ekvivalentnost stranih tehničkih propisa i rezultata ocjenjivanja usaglašenosti;
- **preispitivanje regulatornog pristupa**, uključujući odluku da se ne nastavi sa usvajanjem nacрта propisa kada se usklađenost sa članovima 34–36 UFEU ne može obezbijediti.

Ove korektivne opcije odražavaju se u obrazloženom mišljenju Ministarstva ekonomskog razvoja izdatom tokom internog postupka ocjene i nadležni organ ih uzima u obzir prije usvajanja nacрта propisa.

2.2.2. Korektivne aktivnosti koje se primjenjuju za važeće propise

Korektivna aktivnost može se pokrenuti i u odnosu na **postojeće zakonodavstvo**, kada naknadna analiza ukaže na potencijalni uticaj na pristup tržištu. Takve situacije mogu nastati, između ostalog, usljed:

- razvoja sudske prakse Suda pravde Evropske unije;
- promjena regulatornog ili činjeničnog konteksta koji utiče na primjenu propisa; ili
- pitanja identifikovanih u toku praktične primjene propisa.

Kada se identifikuje potreba za korektivnom radnjom, nadležni organi mogu pokrenuti postupke za izmjenu, stavljanje van snage ili izmjenu relevantnih odredaba, sa ciljem obezbjeđivanja njihove usklađenosti sa članovima 34–36 UFEU.

2.2.3. Upotreba uzajamnog priznavanja kao korektivnog alata

U neharmonizovanoj oblasti, uzajamno priznavanje predstavlja ključni korektivni alat. Kada nacionalni propis slijedi legitimni cilj, ali nosi rizik ograničavanja pristupa tržištu, prioritet se daje rješenjima koja omogućavaju da proizvodi zakonito stavljeni na tržište druge države pristupe crnogorskom tržištu pod proporcionalnim uslovima.

Klauzula o uzajamnom priznavanju i/ili drugi mehanizmi primjenjuju se na način usklađen sa postojećim pravnim okvirom, a dodatno se jačaju kroz planirano usklađivanje sa Uredbom (EU) 2019/515.

3. Pravni i institucionalni okvir za kontinuiranu ocjenu propisa

3.1. Pravni osnov

Analitička metodologija opisana u tački 2 pravno je utemeljena u Crnoj Gori kroz skup obavezujućih horizontalnih propisa koji uređuju pripremu, donošenje i primjenu tehničkih propisa i povezanih administrativnih procedura. Istovremeno, ovaj Akcioni plan jača i dopunjuje postojeći pravni okvir uvođenjem strukturisanog i sveobuhvatnog pristupa za ocjenu nacionalnih propisa koji mogu uticati na slobodno kretanje robe, uključujući i propise koji se po važećem zakonodavstvu formalno ne klasifikuju kao tehnički propisi.

Postojeći pravni okvir sam po sebi ne predviđa izričitu nadležnost Ministarstva ekonomskog razvoja da izdaje obavezujuća mišljenja u odnosu na sve kategorije nacionalnih propisa, posebno **na netehničke propise** koji ipak mogu uticati na pristup tržištu u smislu članova 34–36 UFEU. U tom pogledu, ovaj Akcioni plan služi da **premosti uočene institucionalne i proceduralne praznine**, obezbjeđujući da se analitička metodologija sistematski primjenjuje u cijeloj upravi, nezavisno od formalne pravne prirode propisa. Mehanizam analitičke procjene prema čl. 34–36 UFEU uspostavlja se ovim AP kao horizontalni, obavezni ex ante administrativni zahtjev primjenljiv na sve nacрте zakonskih i podzakonskih propisa koje utiču na robu, bez obzira na to da li predstavljaju „tehničke propise“ prema Direktivi (EU) 2015/1535. **Radi operacionalizacije ovog zahtjeva u cijeloj upravi, Vlada će usvojiti zaključke (kako je predloženo kasnije u ovom dokumentu) kojima se svim nadležnim ministarstvima izričito nalaže da popune Upitnik iz Priloga 1 i dostave ga, zajedno sa nacртом propisa i pratećim obrazloženjem, Ministarstvu ekonomskog razvoja radi razmatranja i izdavanja prethodnog mišljenja.**

Crna Gora preduzima neophodne pripremne mjere kako bi, od dana pristupanja Evropskoj uniji, proizvodi koji su zakonito proizvedeni i stavljeni na tržište u državi članici imali nesmetan pristup crnogorskom tržištu. Centralni pravni okvir koji uređuje tehničke propise uspostavljen je Zakonom o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti („Službeni list Crne Gore“, br. 53/11, 33/14, 03/23 i 84/24), koji je usklađen sa Odlukom br. 768/2008/EZ kojom se uspostavlja zajednički okvir za stavljanje proizvoda na tržište.

U tom kontekstu, Crna Gora je u postupku usklađivanja svog pravnog okvira sa principom uzajamnog priznavanja i sa Uredbom (EU) 2019/515 o uzajamnom priznavanju robe koja je zakonito stavljena na tržište druge države članice, kojom je stavljena van snage Uredba (EZ) br. 764/2008. Usklađivanje sa Uredbom (EU) 2019/515 (Uredba o uzajamnom priznavanju) kroz izmjene Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti planirano je za drugi kvartal 2026. godine. Postojeća Uredba o notifikaciji tehničkih propisa trenutno se revidira radi pune usklađenosti sa Direktivom (EU) 2015/1535. Nacrt izmjena je pripremljen, a usvajanje revidirane uredbe planirano je do kraja drugog kvartala 2026. godine, neposredno nakon usvajanja novog zakona.

U pogledu usklađivanja sa Uredbom (EZ) br. 2679/98, Crna Gora je sa Evropskom komisijom usaglasila da obezbjedi punu primjenu ove uredbe, kao i Uredbe (EU) 2024/2747 Evropskog parlamenta putem implementacionog akta koji će biti usvojen šest mjeseci prije pristupanja EU.

Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti propisuje horizontalna pravila koja se primjenjuju na sve tehničke propise koje na sektorskom nivou donose nadležna ministarstva. Razlikovanje između harmonizovanih i neharmonizovanih tehničkih oblasti izričito je odraženo u pravnom okviru. U harmonizovanim oblastima, proizvodima koji su usklađeni sa harmonizovanim zakonodavstvom EU i nose CE oznaku obezbjeđuje se neposredan pristup tržištu. U neharmonizovanim oblastima, ovaj zakon predviđa procedure za ocjenu ekvivalentnosti stranih tehničkih propisa i rezultata ocjene usaglašenosti, čime se obezbjeđuje da proizvodi koji su zakonito stavljani na tržište u inostranstvu ne budu podvrgnuti neopravdanim dodatnim zahtjevima.

PRAVNI OKVIR 1: Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti – osnova za uzajamno priznavanje

Član 6

(2) Prilikom pripreme tehničkog propisa, nadležno ministarstvo mora voditi računa, naročito o:

- 1) sprječavanju nepotrebnih prepreka u trgovini;
- 2) ravnopravnosti domaćih i stranih proizvoda na tržištu;
- 2a) neutvrđivanju zahtjeva za stavljanje proizvoda na tržište Crne Gore, ako se ti proizvodi isporučuju na tržištu države članice Evropske unije ili Republike Turske, odnosno države potpisnice EFTA sporazuma.

Time član 6 Zakona uspostavlja obaveze usmjerene na sprečavanje prepreka trgovini i obezbjeđivanje usklađenosti sa principima na kojima se zasnivaju članovi 34–36 UFEU. On predstavlja pravno obavezujuću horizontalnu implementaciju principa uzajamnog priznavanja u neharmonizovanoj oblasti i pruža neposredan pravni osnov za analitičku procjenu pristupa tržištu i analizu MEQR koja se primjenjuje u praksi.

PRAVNI OKVIR 2: Mehanizam prethodnog mišljenja

Član 6

(3) Tehničke propise iz člana 5 stav 1 ovog zakona i listu standarda iz stava 2 tačka 3 ovog člana, na osnovu kojih se pretpostavlja da je proizvod usaglašen nadležna ministarstva donose uz prethodno pribavljeno mišljenje organa državne uprave nadležnog za infrastrukturu kvaliteta (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Član 6 stav 3 Zakona uspostavlja obavezni interni mehanizam notifikacije i prethodnog mišljenja, prema kojem nadležna ministarstva mogu donijeti nacрте tehničkih propisa tek nakon pribavljenog mišljenja organa nadležnog za infrastrukturu kvaliteta u okviru Ministarstva ekonomskog razvoja. Ovaj mehanizam obezbjeđuje da se usklađenost sa članovima 34–36 UFEU i relevantnom sudskom praksom Suda pravde ocjenjuje u pripremnoj fazi nacрта propisa, prije njihovog usvajanja.

Preventivni karakter ovog sistema dodatno je osnažen Uredbom o notifikaciji tehničkih propisa, standarda, propisa o uslugama informacionog društva i postupaka ocjenjivanja usaglašenosti („Službeni list Crne Gore”, br. 11/13), kojom se uspostavlja postupci notifikacije i

„standstill“ proceduru. Ova uredba se trenutno ažurira radi pune usklađenosti sa Direktivom (EU) 2015/1535. Ovaj mehanizam omogućava rano identifikovanje mogućih prepreka trgovini i preduzimanje korektivnih aktivnosti prije usvajanja nacrt propisa.

Radi obezbjeđivanja dosljedne primjene principa uzajamnog priznavanja u neharmonizovanoj oblasti, Akcioni plan promovise sistematsko unošenje **klausule o uzajamnom priznavanju (MRC)** u nacionalno zakonodavstvo, čime se omogućava da proizvodi zakonito stavljeni na tržište drugih država budu stavljeni na crnogorsko tržište na osnovu ekvivalentnih zahtjeva, sertifikata ili rezultata ocjenjivanja usaglašenosti, bez uticaja na tržišni nadzor i primjenu propisa.

PRAVNI OKVIR 3: Klausula o uzajamnom priznavanju uvedena u Predlog zakona o izmjenama Zakona o kontroli predmeta od dragocjenih metala

VIa. KLAUZULA O UZAJAMNOM PRIZNAVANJU

Član 24a

- (1) Predmet od dragocjenih metala koji je zakonito stavljen na tržište države članice Evropske Unije ili Republike Turske, odnosno države potpisnice EFTA Sporazuma i koji je u toj državi ispitan, odnosno žigosan od strane nezavisnog tijela ili institucije koju je imenovala vlada, nadležno ministarstvo ili drugo državno tijelo te države, može se slobodno stavljati na tržište Crne Gore (primjena tzv. “klausule o međusobnom priznavanju”).
- (2) Stavljanje na tržište predmeta iz stava 1 ovog člana može se zabraniti ili ograničiti ako je to neophodno radi zaštite javnog interesa, naročito zaštite potrošača ili sprečavanja obmanjujuće poslovne prakse, i ako su takve mjere proporcionalne cilju koji se njima želi postići.
- (3) Ocjenu ispunjenosti uslova iz st. 1 i 2 ovog člana sprovodi Zavod za metrologiju u skladu sa propisom Vlade Crne Gore kojim se uređuje uzajamno priznavanje robe koja je zakonito stavljena na tržište države iz stava 1 ovog člana.
- (4) Odredbe ovog zakona kojima se uređuje obaveza označavanja žigom uvoznika, ispitivanje i žigosanje predmeta od dragocjenih metala prije stavljanja na tržište ne primjenjuju se u slučaju iz stava 1 ovog člana.
- (5) U Crnoj Gori se priznaju državni žigovi izdati u državama potpisnicama međunarodnih sporazuma u oblasti predmeta od dragocjenih metala, čija je i Crna Gora potpisnica, pod uslovom da primjenjuju isti ili sličan sistem označavanja, ispitivanja i žigosanja predmeta od dragocjenih metala.

Uvođenjem ove izmjene u tekst zakona u Crnoj Gori neće se sprovoditi dodatna ispitivanja predmeta od dragocjenih metala, osim ako predmeti nijesu označeni i/ili nijesu praćeni izjavom proizvođača i/ili inspekcijски organ posumnja u autentičnost izjave.

Navedeni primjer klauzule o uzajamnom priznavanju služiće kao model i za druge neharmonizovane tehničke propise, kada je takva klauzula primjenljiva ili potrebna, s tim što će se formulacija prilagođavati svakom pojedinačnom slučaju.

Proširenje obuhvata poljoprivredne i prehrambene proizvode

Iako se usklađivanje zakonodavstva u oblasti poljoprivrede i prehrambenih proizvoda razmatra u okviru posebnog pregovaračkog poglavlja, ovaj Akcioni plan, kao i sam Vodič, izričito obuhvata poljoprivredno-prehrambene proizvode utoliko što nacionalni propisi koji utiču na takve proizvode mogu izazvati ograničenja pristupa tržištu prema članovima 34–36 UFEU. Ovo je posebno važno imajući u vidu da Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti primarno predstavlja pravni osnov za industrijske proizvode, dok se propisi koji se odnose na poljoprivredno-prehrambene proizvode mogu donositi na osnovu sektorskih propisa. Shodno tome, analitička metodologija i mehanizmi za koordinaciju opisani u ovom Akcionom planu primjenjuju se i na relevantne propise koje pripremaju Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo zdravlja i drugi povezani organi, preko imenovanih kontaktnih tačaka kojima se obezbjeđuje djelotvorna međuministarska saradnja u procjeni potencijalnih uticaja na pristup tržištu.

Posmatrano zajedno, ovi pravno obavezujući instrumenti obezbjeđuju da analitička metodologija opisana u poglavlju 2 nije diskreciona, već zajedno sa ovim AP pruža jasan pravni osnov za sistematsku analitičku procjenu pristupa tržištu, ocjenu proporcionalnosti i primjenu principa uzajamnog priznavanja.

3.2. Institucionalna struktura i tok aktivnosti

Primjena analitičke metodologije opisane u poglavlju 2 obezbijedena je kroz jasno definisan institucionalni tok aktivnosti ugrađen u proces pripreme i donošenja tehničkih i drugih relevantnih nacionalnih propisa.

Iako je ovdje opisani institucionalni tok aktivnosti formalno ugrađen u postupak pripreme i donošenja tehničkih propisa, ista analitička metodologija i logika koordinacije primjenjuju se, *mutatis mutandis*, i na druge nacionalne propise koji, bez obzira na svoju pravnu formu, mogu uticati na pristup tržištu za robu u smislu članova 34–36 UFEU.

3.2.1. Regulatorni tok aktivnosti

Nacrte tehničkih propisa pripremaju nadležna resorna ministarstva, u skladu sa svojim sektorskim nadležnostima. U pripremnoj fazi, i prije usvajanja, svaki nacrt tehničkog propisa podliježe obaveznoj internoj ocjeni, koja obuhvata i perspektivu slobodnog kretanja robe.

U skladu sa članom 6 stav 3 Zakona o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju usaglašenosti, nacrti tehničkih propisa koje pripremaju resorna ministarstva dostavljaju se Ministarstvu ekonomskog razvoja radi prethodnog mišljenja, ali zajedno sa popunjenim Upitnikom iz Priloga 1 ovog AP. U okviru tog procesa Ministarstvo ekonomskog razvoja primjenjuje analitičku metodologiju opisanu u poglavlju 2, ocjenjujući moguće uticaje na pristup tržištu, postojanje mogućih MEQR i potrebu za opravdavanjem i proporcionalnošću prema članovima 34–36 UFEU.

Ishod ove ocjene iskazuje se kroz obrazloženo mišljenje koje se dostavlja resornom ministarstvu. Nadležno ministarstvo uzima to mišljenje u obzir, obezbjeđujući da se potencijalne prepreke slobodnom kretanju robe identifikuju i adresiraju prije nego što propis stupi na snagu. Ako propis podliježe TRIS notifikaciji (koja se podnosi tek nakon što MER izda prethodno mišljenje zasnovano na kompletiranoj ocjeni po čl. 34–36), nadležno ministarstvo mora sačekati i „*standstill*“ (postupak mirovanja) prije usvajanja tehničkog propisa.

Opisani tok aktivnosti može se sažeti na sljedeći način:

Resorno ministarstvo (izrada nacrt + Upitnik/ocjena po čl. 34–36) → Prethodno mišljenje MER (FMG ocjena završena) → TRIS notifikacija (kada je primjenljivo, uključujući obrazloženje razloga za donošenje propisa) → *Standstill* i dalje postupanje (komentari/detaljna mišljenja) → Finalizacija nacrt + Usvajanje.

3.2.2. Upotreba analitičkog alata – Upitnika

Na osnovu iskustva stečenog u periodu 2019–2025, praktična primjena ocjene nacionalnih propisa prema članovima 34–36 UFEU pokazala je određeni stepen nedosljednosti u pristupu i dubini analize koju primjenjuju nadležni organi.

Takve razlike u praksi su, u pojedinim slučajevima, otežavale koordinacionu ulogu Ministarstva ekonomskog razvoja i uticale na ukupnu koherentnost i uporedivost ocjena koje se sprovode resorni organi.

Radi prevazilaženja tih izazova, obezbjeđivanja jedinstvenog analitičkog pristupa i daljeg unapređenja kvaliteta ocjena prema članovima 34–36 UFEU, ovim Akcionim planom uspostavlja se strukturisani metodološki okvir koji se sastoji od standardizovanog Upitnika, detaljnih analitičkih smjernica i imenovanje međuinstitucionalne radne grupe.

Upitnik iz Priloga 1 služi kao zajednički analitički alat koji će koristiti svi nadležni organi pri procjeni nacрта propisa i administrativne prakse koji mogu uticati na slobodno kretanje robe. Njegova svrha je da obezbijedi da se svi relevantni elementi – kao što su priroda propisa, njen mogući uticaj na pristup tržištu, relevantna praksa Suda pravde i moguća opravdanja – sagledaju na dosljedan i sistematičan način. Upotreba Upitnika nije propisana zakonom, ali njegovim usvajanjem kroz ovaj AP on postaje obavezni administrativni korak, uspostavljen zaključcima Vlade, za *ex-ante* ocjenu nacрта propisa. On služi kao interni alat za obezbjeđivanje sistematske, transparentne i dokumentovane analitičke procjene prema članovima 34–36 UFEU i za podršku izdavanju prethodnog mišljenja od strane Ministarstva ekonomskog razvoja.

Prateće detaljne smjernice pružaju praktična objašnjenja i primjere za primjenu Upitnika, dok radna grupa obezbjeđuje koordinaciju, dosljednost tumačenja i kontinuiranu razmjenu prakse među institucijama.

Zajedno, ovi instrumenti imaju za cilj usklađivanje analitičkih standarda, jačanje institucionalnih kapaciteta i obezbjeđivanje visokog i ujednačenog nivoa usklađenosti sa članovima 34–36 UFEU.

3.2.3. Koordinacija sa postupcima notifikacije

Kada nacrt tehničkog propisa potpada pod obavezu notifikacije, interna ocjena prema članovima 34–36 UFEU sprovodi se prije pripreme dokumentacije za notifikaciju. Treba naglasiti da se ova dva toka rada mogu pripremati paralelno na tehničkom nivou, ali se TRIS notifikacija podnosi tek nakon što MER izda prethodno mišljenje zasnovano na kompletiranoj ocjeni prema čl. 34–36. To uključuje upotrebu standardnih internih obrazaca za notifikaciju, a nakon pristupanja EU biće sprovedeno podnošenjem notifikacije kroz Informacioni sistem za tehničke propise (TRIS).

Koordinacija između interne ocjene, upotrebe Upitnika i postupka notifikacije dodatno osnažuje preventivni karakter sistema za smanjenje prepreka trgovini.

Procedure i rokovi za pripremu i usvajanje takvih propisa biće u potpunosti usklađeni sa zahtjevima Direktive (EU) 2015/1535, kojom se utvrđuje postupak pružanja informacija u oblasti tehničkih propisa i pravila o uslugama informacionog društva, u drugom kvartalu 2026. godine.

4. Tekuće praćenje, izvještavanje i institucionalna saradnja

Radi obezbjeđivanja održivosti i kontinuirane primjene principa na kojima se zasnivaju članovi 34–36 UFEU, Crna Gora uspostavlja strukturisani sistem tekućeg praćenja, izvještavanja i saradnje.

Na godišnjem nivou, a najkasnije do 1. jula svake godine, Crna Gora će pripremiti objedinjeni izvještaj koji obuhvata prethodnu godinu. Izvještaj će sadržati tabelarni pregled sprovedenih analiza i svih nacionalnih propisa koji su identifikovani da mogu uticati na slobodno kretanje robe, prema članovima 34 i 35 UFEU.

Godišnji izvještaj obuhvataće rad nadležnih ministarstava i organa, kao i dokumentovati primijenjenu metodologiju ocjene, odnosno rezultate analiza, uključujući sve preduzete ili planirane korektivne aktivnosti. Izvještaj će biti dostavljen Evropskoj komisiji najkasnije do 1. jula tekuće godine, čime se obezbjeđuju transparentnost, mogućnost praćenja i kontinuitet dijaloga sa Komisijom.

Kada se nacionalni propisi oslanjaju na **izuzetke iz člana 36 UFEU** ili na **imperativne razloge od javnog interesa priznate u sudskoj praksi** Suda pravde (*mandatory requirements*), Crna Gora će

obezbjediti da takvi propisi budu uredno prijavljeni Evropskoj komisiji, uz obrazloženo opravdanje u kojem se navodi cilj koji se želi postići (kao što su zaštita: potrošača, javnog zdravlja ili javne bezbjednosti) i sprovedena ocjena proporcionalnosti.

Institucionalna koordinacija

Ministarstvo ekonomskog razvoja će biti centralna kontakt tačka za saradnju u vezi sa pitanjima koja se odnose na primjenu članova 34–36 UFEU i principa uzajamnog priznavanja.

U tom svojstvu, Ministarstvo će olakšavati saradnju i razmjenu informacija između nadležnih resornih ministarstava, regulatornih organa i inspekcijskih tijela uključenih u ocjenu, pripremu i primjenu nacionalnih propisa/mjera koje mogu uticati na slobodno kretanje robe.

Ministarstvo ekonomskog razvoja naročito će:

- analizirati Upitnike koje nadležni organi popunjavaju u zakonodavnom postupku;
- izdavati mišljenja i, kada je potrebno, preporuke u pogledu mogućih uticaja na pristup tržištu;
- koordinirati godišnji proces preispitivanja, objedinjavati inpute sektorskih organa i nadzirati pripremu godišnjeg izvještaja o identifikovanim mjerama/propisima i sprovedenim ocjenama;
- djelovati kao primarna kontakt tačka za komunikaciju sa Evropskom komisijom u pitanjima koja se odnose na pristup tržištu, uzajamnog priznavanja i notifikacije nacionalnih propisa, uključujući i one koje se oslanjaju na član 36 UFEU ili imperativne razloge za zaštitu javnog interesa.

Kroz ovu koordinacionu ulogu, Ministarstvo će doprinositi dosljednoj primjeni testa proporcionalnosti i analize opravdavanja propisa u različitim oblastima, promovisati svijest o principima unutrašnjeg tržišta u organima uprave i obezbjeđivati da se nacionalni predlozi propisa ocjenjuju blagovremeno, dosljedno i transparentno, u skladu sa članovima 34–36 UFEU i Direktivom (EU) 2015/1535.

Radi omogućavanja pune i djelotvorne primjene metodologije opisane u ovom Akcionom planu, Vlada će formalno usvojiti Akcioni plan i, kroz svoje zaključke, povjeriti nadležnim organima uprave njegovo sprovođenje. Ovaj pristup obezbjeđuje dosljednu primjenu Akcionog plana u cijeloj upravi, čak i u slučaju kada postojeći pravni okvir ne uređuje eksplicitno ili u potpunosti nadležnost određenog organa u pogledu primjene članova 34–36 UFEU.

Usvajanjem ovog AP zajedno sa predloženim zaključcima Vlade, analitička ocjena prema čl. 34–36 UFEU postaje obavezni horizontalni administrativni zahtjev koji se primjenjuje na sve nacрте mjera koje utiču na robu, a nije ograničen samo na tehničke propise koji podliježu notifikaciji. Time se obezbjeđuje da preventivni kontrolni mehanizam funkcioniše dosljedno i sistematski u cijeloj upravi.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Crna Gora je pažljivo pratila razvoj principa uzajamnog priznavanja prema članovima 34–36 UFEU, od njegovih sudskih početaka u praksi Suda pravde do proceduralnog uređivanja kroz Uredbu (EZ) br. 764/2008 i njegovog daljeg jačanja kroz Uredbu (EU) 2019/515, te je svoje zakonodavne i administrativne prakse prilagođavala u skladu sa tim razvojem.

Analize predstavljene u ovom dokumentu, uključujući strukturisani pregled propisa u Dodatku 1 i prateće priloge, pokazuju razumijevanje članova 34–36 UFEU. One odražavaju sistematski pristup u identifikaciji mogućih mjera sa jednakim učinkom, ocjeni njihove usklađenosti sa UFEU. Takođe, analize prave razliku između propisa koji zahtijevaju izmjenu ili zamjenu odredbi i onih propisa koji se

mogu zadržati neizmjenjeni na osnovu objektivnog i proporcionalnog obrazloženja. Ovaj okvir, kao pravilo, postavlja pristup tržištu, a nacionalna ograničavanja su dopuštena samo na osnovu jasno definisanih legitimnih ciljeva.

Vlada Crne Gore će dati kontinuiranu podršku provođenju ovog Plana na način što će:

- Ovlastiti Ministarstvo ekonomskog razvoja, da formira Radnu grupu za sprovođenje Akcionog plana za izvršavanje obaveza iz članova 34–36 UFEU.
- Radna grupa će uključiti pored predstavnika nadležnih ministarstava i regulatornih organa odgovornih za pripremu propisa i administrativnih mjera koje mogu predstavljati mjere sa jednakim učinkom kao kvantitativna ograničenja i predstavnike poslovnih udruženja, akademske zajednice i civilnog društva.
- Zadužiti Ministarstvo ekonomskog razvoja da pripremi Metodološko uputstvo za primjenu ovog Akcionog plana i objavi ga na svojoj internet stranici.
- Zadužiti nadležne organe državne uprave, da prilikom predlaganja propisa i primjene Metodološkog uputstva za sprovođenje Akcionog plana objavljenog na internet stranici Ministarstva ekonomskog razvoja, popune Upitnik iz Priloga 1 ovog Akcionog plana i dostave ga, zajedno sa nacrtom mjere i pratećim obrazloženjem, Ministarstvu ekonomskog razvoja radi pregleda i izdavanja prethodnog mišljenja.
- Zadužiti Ministarstvo ekonomskog razvoja da, najkasnije do 1. jula svake godine, pripremi Predlog godišnjeg izvještaja o sprovođenju Akcionog plana, prethodno usaglašen u okviru Radne grupe iz tačke 1 ovog zaključka.

Na toj osnovi, Crna Gora smatra da je adekvatno odgovorila na zahtjeve mjerila za zatvaranje Poglavlja 1 – Slobodno kretanje robe u dijelu koji se odnosi na primjenu članova 34–36 UFEU i da je uspostavila održiv okvir za stalnu primjenu principa uzajamnog priznavanja.

Vlada Crne Gore je na sjednici od ... 2026 godine, razmotrila Akcioni plan za izvršavanje obaveza iz članova 34–36 UFEU i donijela sljedeće zaključke:

1. Vlada Crne Gore je na sjednici od ... 2026. godine razmatrala i usvojila Akcioni plan za izvršavanje obaveza iz članova 34–36 UFEU.
2. Zadužuje se Ministarstvo ekonomskog razvoja da, u roku od 90 dana od dana usvajanja Akcionog plana, formira Radnu grupu za sprovođenje Akcionog plana za izvršavanje obaveza iz članova 34–36 UFEU.
3. Zadužuje se Ministarstvo ekonomskog razvoja da pripremi Metodološko uputstvo za primjenu Akcionog plana u roku od 90 dana od dana usvajanja Akcionog plana iz tačke 1 ovih Zaključaka, i objavi ga na svojoj internet stranici.
4. Zadužuju se Nadležna ministarstva da, prilikom predlaganja propisa iz svoje nadležnosti, dostave popunjen Upitnik iz Priloga 1 ovog Akcionog plana i dostave ga Ministarstvu ekonomskog razvoja, zajedno sa nacrtom mjere i pratećim obrazloženjem.
5. Zadužuje se Ministarstvo ekonomskog razvoja da, najkasnije do 1. jula svake godine, pripremi Predlog godišnjeg izvještaja o sprovođenju Akcionog plana, prethodno usaglašen u okviru Radne grupe iz tačke 2 ovog zaključka.

DODATAK 1 – Identifikovane mjere i predložene korektivne aktivnosti

Ovaj dodatak sadrži revidiranu i proširenu ocjenu odabranih nacionalnih propisa u neharmonizovanim oblastima, sprovedenu u skladu sa članovima 34–36 UFEU. Tabela 1 ilustruje analitički pristup koji primjenjuje Crna Gora i razumijevanje nadležnih organa u pogledu:

- pojava mjera sa jedankim učinkom (MEQR);
- primjenjivih obrazloženja kao osnove za opravdavanje; i
- testa proporcionalnosti.

Obuhvat

Analiza predstavljena u Dodatku 1 fokusira se na neharmonizovane oblasti, u kojima se članovi 34–36 UFEU neposredno primjenjuju i u kojima nacionalna pravila i dalje mogu stvarati prepreke slobodnom kretanju robe. Harmonizovane oblasti uređene zakonodavstvom EU o harmonizaciji proizvoda isključene su iz obuhvata ovog dodatka.

Metodološki okvir:

Za svaki identifikovani propis sistematski su primijenjeni sljedeći koraci kao u Tabeli 1:

- **Precizna identifikacija nacionalnog propisa** – precizno se identifikuju relevantne odredbe propisa i priroda mjere, te se ocjenjuje da li mjera može predstavljati ograničenje slobodnog kretanja robe (tj. mjeru sa jednakim učinkom kao kvantitativno ograničenje) u smislu člana 34 UFEU.
- **Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa prema čl. 34/35 i 36 UFEU** – kada se identifikuje ograničenje i ono potpada pod član 34/35, analiza ispituje da li mjera slijedi legitimni cilj priznat članom 36 UFEU ili imperativnim razlozima od javnog interesa razvijenim u sudskoj praksi Suda (npr. zaštita javnog zdravlja, bezbjednosti, potrošača ili životne sredine).
- **Test proporcionalnosti** – za svaku identifikovanu prepreku sprovedena je ocjena proporcionalnosti koja obuhvata:
 - **prikladnost** propisa/odredbe da ostvari cilj koji se želi postići;
 - **nužnost (neophodnost)** propisa/odredbe, uključujući postojanje manje restriktivnih alternativa; i
 - **proporcionalnost *stricto sensu***, tj. odmjerenje restriktivnih efekata na pristup tržištu u odnosu na koristi koje se žele ostvariti.

Napomena

Kolona 6 Tabele 1 izričito obuhvata test proporcionalnosti za svaki propis, pri čemu tabela ostaje sažeta. Detaljna ilustrativna pravna analiza Zakona o kontroli predmeta od dragocjenih metala data je u **Prilogu 2** kao materijal za obuku i referenca radi metodološke dosljednosti.

Zakon o kontroli predmeta od dragocjenih metala izabran je kao ilustrativan primjer zbog svog strukturnog značaja za primjenu članova 34–36 UFEU. Ovaj sektor spaja neharmonizovano regulatorno okruženje, naglašava brigu za zaštitu potrošača, kao i istorijski raznolike nacionalne sisteme kontrole ovih proizvoda širom Evrope, što ravnotežu između pristupa tržištu i legitimnih ciljeva od javnog interesa čini posebno osjetljivom.

Korektivne radnje i dalje praćenje:

Na osnovu ishoda pravne analize i ocjene proporcionalnosti identifikovane su odgovarajuće korektivne radnje, koje mogu uključivati:

A – stavljanje propisa/odredbe van snage;

B – izmjenu odredbe (npr. uvođenje klauzula o uzajamnom priznavanju);

C – zadržavanje propisa/odredbe kada je objektivno opravdan i proporcionalan (nije potrebna korektivna aktivnost jer je propis/odredba usklađen sa čl. 34–36 UFEU).

Svaka korektivna aktivnost praćena je informacijom o nadležnom organu i trenutnom statusu sprovođenja, čime se obezbjeđuju transparentnost i mogućnost praćenja.

Tabela 1 takođe obuhvata pojedine mjere koje su usklađene sa članovima 34–36, kako bi se pokazalo da se ograničenja ne zadržavaju automatski, već na osnovu obrazložene i na dokazima zasnovane analize.

Ova tabela predstavlja razvojni evidencioni pregled nacionalnih propisa: redovi 1–27 odnose se na zakonodavstvo analizirano u periodu 2019–2025; redovi 28 i 29 odnose se na propise koji su trenutno predmet analize ili su u postupku usvajanja; a naredni unosi dodavaće se kontinuirano (za ex ante ocjenu i, kada je to primjereno, i za ex post ocjenu).

Primijenjena metodologija pokazuje namjeru Crne Gore da vrši redovno i sistematsko preispitivanje svog zakonodavstva, a ne jednokratnu aktivnost, sa ciljem uklanjanja neopravdanih prepreka trgovini uz istovremeno očuvanje legitimnih ciljeva od javnog interesa.

Tabela 1. Lista mjera sa detaljnom analizom i korektivnim aktivnostima

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korektivn a aktivnost			Nadležni organ / Rok / Status
						A	B	C	
1	2	3	4	5	6	7			8
1.	ZAKON O KONTROLI PREDMETA OD DRAGOCJENIH METALA („Sl. list CG“, br. 40/10 i 40/11) ČLANOVI: 9, 10, 15, 17	Zakon propisuje obavezne ex ante zahtjeve prije stavljanja na tržište, uključujući: • obavezno ispitivanje finoće od strane određenog javnog organa i • obavezno državno žigosanje prije stavljanja proizvoda na tržište. Zahtjevi se primjenjuju jednako na domaće i uvezene proizvode, bez obzira na to da li su već zakonito proizvedeni, ispitani ili stavljeni na tržište u drugoj državi članici.	Član 34 UFEU: obavezno nacionalno ispitivanje i žigosanje mogu predstavljati MEQR prema članu 34 UFEU, jer nameću dodatne proceduralne zahtjeve proizvodima koji su zakonito stavljeni na tržište u drugim državama članicama i mogu otežati pristup tržištu. Član 36 UFEU / imperativni razlozi zasnovani na javnom interesu: Odredbе propisa slijede legitimne ciljeve prepoznate u članu 36. UFEU i Cassis doktrini, posebno u pogledu: • zaštite potrošača, • sprečavanja prevare i • očuvanja povjerenja u tržište robe visoke vrijednosti.	1. Case 8/74, Procureur du Roi v Dassonville, ECLI:EU:C:1974:8 2. 2. Case 120/78, Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolver walting für Brantwein (Cassis de Dijon), ECLI:EU:C:1979:4 2. 3. Case C-110/05, Commission v Italy, ECLI:EU:C:2009:6 6. 5. Case C-254/05, Commission v Belgium, ECLI:EU:C:2007:319. 7. Case C-293/02, Juvelta Oy v Finland, ECLI:EU:C:2004:664.	Prikladnost: Sistem obaveznog ispitivanja i žigosanja državnim žigom je pogodan za ostvarenje navedenih ciljeva, uniformno informisanje o finoći predmeta od dragocenih metala i lakšem sprovođenju tržišnog nadzora. Nužnost: u Evropi sistemi žigosanja nijesu u potpunosti harmonizovani i razlikuju se po strukturi pravnoj prirodi i mehanizmima primjene. U slučaju Juvelta, Sud je priznao da države članice mogu zahtijevati garancije ekvivalentne onima koje obezbjeđuje njihov nacionalni sistem. Međutim, bez strukturisanog mehanizma za ocjenu ekvivalentnosti postoji rizik od nesrazmjernog dupliranja kontrola. Ishod: Mjera (odredbe Zakona) spada u djelokrug člana 34 UFEU, ali slijedi legitimne ciljeve i pogodne su za postizanje tih ciljeva. Međutim, u odsustvu eksplicitnih mehanizama za procjenu ekvivalentnosti i primenu uzajamnog priznavanja, postoji rizik od nesrazmjernih efekata	Aktivnost B – izmijeniti Zakon o kontroli predmeta od dragocjenih metala radi uvođenja izričite klauzule o uzajamnom priznavanju.			MER Rok: do kraja 2026.

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekturna aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
2.	PRAVILNIK O TEHNIČKIM ZAHTEJEVIMA ZA DREVNE PLOČE I NAMJEŠTAJ ("Sl. list CG", br. 71/18) – čl. 3, 4, 5, 8, 10 i Prilog 1	Pravilnik propisuje obavezne tehničke i bezbjednosne zahtjeve za drvene ploče opšte namjene i namještaj koji se stavlja na crnogorsko tržište, uključujući kvalitativne zahtjeve u pogledu materijala, čvrstoće, stabilnosti, površinske obrade i bezbjednosnih karakteristika. Usaglašenost sa određenim tehničkim standardima utvrđuje ovlašteno tijelo. Ova aktivnost se sprovodi prije stavljanja proizvoda na tržište i može se sprovesti i na zahtjev isporučioaca.	Član 34 UFEU: Obavezna usaglašenost sa nacionalnim tehničkim zahtjevima može predstavljati MEQR, jer može nametati dodatne zahtjeve proizvodima od namještaja zakonito proizvedenim i stavljenim na tržište u drugim državama, pa samim tim potencijalno ometati pristup tržištu u neharmonizovanoj oblasti. Član 36 UFEU / preovlađujući razlozi javnog interesa: Mjera teži legitimnim ciljevima vezanim za zaštitu bezbjednosti potrošača i javnog zdravlja, koji mogu biti opravdani članom 36 UFEU i, u slučaju nejasno primenljivih mera, kao preovlađujući razlozi javnog interesa priznati u sudskoj praksi.	Case 120/78, Cassis de Dijon, ECLI:EU:C:1979:42 Case C-110/05, Commission v Italy, ECLI:EU:C:2009:66 Case C-254/05, Commission v Belgium, ECLI:EU:C:2007:319 Case C-443/10, Bonnarde ECLI:EU:C:2012:664	Prikladnost: Tehnički zahtjevi mogu doprinosti zaštiti potrošača i javnog zdravlja. Nužnost: Nije evidentno da je puna usaglašenost sa nacionalnim specifikacijama neophodna u svim slučajevima ako drveni paneli/namještaj već ispunjava ekvivalentne bezbjednosne zahtjeve i standarde primjenjene u drugim državama. Ishod: Odsustvo odredbi o eksplicitnom priznavanju ekvivalentnih tehničkih standarda i izvještaja o ispitivanju dovodi u pitanje neophodnost pune usaglašenosti sa nacionalnim zahtjevima u svim slučajevima.	Aktivnost B – Uvođenje izričite klauzule o uzajamnom priznavanju za namještaj zakonito stavljen na tržište u drugim državama članicama.	MER Rok: do kraja 2026. Status: prati se
3.	PRAVILNIK O BEZBJEDNOSTI OPREME KOJA SE KORISTI NA DJEČJEM IGRALIŠTU ("Službeni list CG", br. 67/23)	Član 2 i Prilog 1: Obavezni tehnički zahtjevi Članovi 7,8: Zahtjevi za ocjenjivanje usaglašenosti prije stavljanja na tržište. Proizvođači moraju izvršiti procjenu rizika i obezbijediti dokumentaciju	Član 34 UFEU: Pravilnik može predstavljati MEQR prema članu 34 UFEU, jer propisuje obavezne tehničke zahtjeve i postupke ocjenjivanja usaglašenosti koji mogu otežati pristup tržištu za opremu za igrališta koja je zakonito stavljena na tržište drugih država.	1. Cassis de Dijon (120/78); 2. Commission v Italy (C-110/05); 3. Åklagaren v Mickelsson and Roos (C-142/05);	Prikladnost: Tehnički zahtjevi i obavezne kontrole objektivno doprinose zaštiti dječjeg zdravlja i bezbjednosti i ne ukazuju na internu nekonzistentnost. Nužnost: Nije evidentno da su obavezni nacionalni postupci ocjenjivanja	Aktivnost B – izmjene Pravilnika radi uvođenja izričite klauzule o uzajamnom priznavanju..	MER, Rok: do kraja 2026.

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korektivn a aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2 – čl. 2, 5, 7, 8, 10	3 o usaglašenosti (čl. 7 i 8); ako takva dokumentacija ne postoji, vlasnik opreme mora zatražiti ispitivanje od nacionalnog ovlaštenog tijela (član 10) Član 5: Upozorenja i uputstva moraju biti na crnogorskom jeziku.	4 Član 36 UFEU / preovlađujući razlozi javnog interesa: Pravilnik jasno teži cilju zaštite zdravlja i bezbjednosti djece. To predstavlja snažan i legitiman cilj, eksplicitno obuhvaćen članom 36 UFEU kao zaštita zdravlja i života ljudi i dalje priznat u sudskoj praksi kao preovlađujući razlog javnog interesa.	5 4. Commission Belgium 254/05).	6 usaglašenosti i primarno oslanjanje na domaća ovlaštena tijela uvijek nužni s obzirom da ekvivalentan nivo zaštite može potencijalno da bude obezbjeden priznavanjem usaglašenosti sa EN 1176/EN 1177 standardima, prihvatanjem ekvivalentnih sertifikata i izvrštaja o ispitivanju, odnosno oslanjanje na tržišni nadzor.	7 7	8 8
4.	PRAVILNIK O BEZBJEDNOSTI OPREME KOJA SE KORISTI U UGOSTITELJS KOM OBJEKTU U KOJEM SE PRUŽAJU USLUGE IGRANJA DJECE, ("Službeni list CG", br. 67/23) – čl. 2, 3, 4, 5, 6, 8 i 9	Pravilnik uređuje pružanje usluga dječje igre u ugostiteljskim objektima i nameće obavezne tehničke i bezbjednosne zahtjeve za opremu. Iako reguliše uslugu, propis neposredno utiče na robu – opremu za igru koja se stavlja na tržište i u upotrebu.	Član 34 UFEU: Pravilnik može predstavljati mjeru sa jednakim učinkom ukoliko: • nameće obavezne tehničke i bezbednosne zahtjeve za opremu koja se koristi u igraonicama; • zahtjeva ex ante usaglašenost i kontrolu kao uslov za upotrebu; • oslanja se na nacionalne procedure i ovlaštena tela. Ovi elementi mogu da ometaju pristup tržištu za opremu koja se zakonito prodaje u drugim državama. Kao rezultat toga, propis spada u djelokrug člana 34 UFEU u mjeri u kojoj utiče na pristup tržištu za robu.	Case C-110/05, Commission v Italy, ECLI:EU:C:2009:6 6 Case C-142/05, Mickelsson and Roos, ECLI:EU:C:2009:3 36 Canal Satélite Digital (C-390/99);	Prikladnost: Zahjebi za bezbjednost koji se odnose na opremu za igru koja se koristi u uslugama pružanja dječje igre su odgovarajući za visoki nivo zaštite dječjeg zdravlja i bezbjednosti. Nužnost: Nije evidentno da je sistematsko oslanjanje na nacionalne postupke za ocjenjivanje usaglašenosti i kontrolu neophodno u svim slučajevima. Ekvivalentan nivo zaštite bi se potencijalno mogao postići kroz: • priznavanje ekvivalentnih standarda za bezbjednost (već	Aktivnost B – Uvođenje izričite klauzulu o uzajamnom priznavanju.	MER, Rok: do kraja 2026

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34-36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekтивn a aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
			Član 36 /preovlađujući razlozi javnog interesa: Pravilnik teži cilju zaštite zdravlja i bezbjednosti djece, što predstavlja legitiman cilj eksplicitno obuhvaćen članom 36 UFEU kao zaštita zdravlja i života ljudi. Ovaj cilj je takode priznat u sudskoj praksi kao preovlađujući razlog javnog interesa.		postignutih upotrebom EN standarda) i sertifikata koji se primenjuju u drugim državama; • prihvatanje ekvivalentnih izveštaja o kontroli ili ispitivanju; • oslanjanje na cilijane ex-post kontrole, a ne na sistematska ex ante ograničenja. Proporcionalnost stricto sensu (Ishod): U odsustvu izričitog mehanizma uzajamnog priznavanja, propis može prelaziti ono što je nužno da bi se ostvario željeni cilj.		
5.	ZAKON O UNUTRAŠNJOJ TRGOVINI ("Sl. list CG", br. 49/08, 40/11-dr. zakon i 38/19) Član 35a (zabrana rada maloprodaje nedjeljom)	Član 35a uvodi opštu zabranu rada maloprodajnih objekata nedjeljom, uz ograničene zakonske izuzetke. Mjera se primjenjuje na sve trgovce i ograničava vrijeme u kojem roba može biti nuđena i prodavana potrošačima. Ova procjena se odnosi isključivo na zahtjev kojim se zabranjuje rad nedjeljom. Odredbe koje regulišu važeće harmonizovano zakonodavstvo EU nisu	Član 34 UFEU: Iako formalno uređuje maloprodajnu aktivnost, mjera može uticati na pristup tržištu time što ograničava vrijeme u kojem se proizvodi mogu prodavati. Naročito, ograničenje može imati veći uticaj na određene kategorije robe i na trgovce koji se oslanjaju na specifične modele distribucije, uključujući i one koji uključuju uvezene proizvode. Mjera (odredba) stoga može potpasti u okvir člana 34 UFEU u mjeri u kojoj može da omete pristup tržištu za robu koja se zakonito prodaje u drugim državama. Član 36/ preovlađujući razlozi:	Case C-169/91, Stoke-on-Trent and Norwich City Council, ECLI:EU:C:1992:270 Case C-145/88, Torfaen Borough Council, ECLI:EU:C:1989:593 Case C-418/93, Semeraro Casa Uno, ECLI:EU:C:1996:407 Case C-254/98, TK-Heimdienst,	Prikladnost: Ograničenje rada nedjeljom može doprinosti zaštiti radnika dostizanju zdravstvenih i socijalnih ciljeva kojima propis teži. Nužnost (meophodnost): Da bi se osigurala proporcionalnost mjere potrebno je cijiniti postoje li fleksibilnija rješenja, kao što su cilijane izuzetke, aranžmani u specifičnim sektorima ili ograničeno radno vrijeme, a da se istovremeno zadrži uporediv nivo zaštite. Ishod: Proporcionalnost mjere (odredbe) zavisi od praktične primjene i dostupnosti	Aktivnost C – nije potrebna dodatna radnja; Primjena člana 35a Zakona ponovo je razmotrena u posljednjim izmjenama zakona iz februara 2026.. Nadležni organ: MER.	MER, Status: kontinuirano praćenje u svjetlu praktičnog uticaja na maloprodaj u i ponašanje potrošača

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekтивn а aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
		obuhvaćene ovim analitičkim pregledom.	Mjera teži ostvarivanju ciljeva vezanih za zaštitu radnika, razmatranja socijalne politike i organizaciju radnog vremena. Takvi ciljevi nisu obuhvaćeni eksplicitnim odstupanjima navedenim u članu 36 UFEU, ali se, u principu, mogu priznati kao preovlađujući razlozi javnog interesa prema sudskoj praksi, pod uslovom da se mjera primjenjuje na nediskriminativni način i da je u skladu sa principom proporcionalnosti.	ECLI:EU:C:2000:12	odgovarajućih mehanizama fleksibilnosti, uključujući ciljne izuzetke, a koji bi mogli da pomognu u ograničavanju mogućih efekata na trgovinu proizvodima.		
6.	PRAVILNIK O TEHNIČKIM ZAHTEJEVIMA ZA REDOVAN SERVIS I KONTROLU BEZBJEDNOSTI LIFTOVA U UPOTREBI ("Službeni list C G", br. 38/19 i 80/20) Članovi: 7, 8, 9, 17	Zakon o održavanju stambenih zgrada („Službeni list Crne Gore“, br. 41/16, 84/18, 111/22 i 140/22) sadrži odredbe o liftovima u upotrebi - član 8 ovog zakona. Pravilnik propisuje obavezne zahtjeve za redovno servisiranje, provjere i kontrolu liftova u upotrebi, uključujući obaveze periodičnih pregleda, postupke održavanja i verifikacije od strane ovlašćenih tijela, bez obzira na porijeklo lifta ili njegovih komponentata.	Član 34 UFEU: Riječ je o mjeri/propisu koja se odnosi na zahtjeve za upotrebu i rad liftova koji su već stavljeni u rad, a ne na karakteristike proizvoda ili uslove za stavljanje na tržište. Kao takav, propis može, u principu, potpasti pod test pristupa tržištu kao ograničenje upotrebe. Član 36 UFEU / preovlađujući razlozi javnog interesa: Cilj mjere/propisa je zaštita bezbjednosti korisnika i drugih lica koji predstavlja preovlađujući razlog javnog interesa koji je prepoznat kao legitiman osnov za obrazlaganje opravdanosti prema članu 36. UFEU.	C-110/05 Commission v Italy (Trailers) C-142/05 Mickelsson and Roos	Prikladnost: Zahtjevi za redovno održavanje i pregled u pogledu bezbjednosti liftova su prikladni za postizanje visokog nivoa bezbjednosti korisnika u cilju sprečavanja nezgoda u radu liftova. Nužnost: Mjera je ograničena na periodične preglede i obaveze održavanja liftova u upotrebi i ne nameće dodatne zahtjeve za stavljanje liftova na tržište. Manje restriktivne mjere ne bi obezbijedile ekvivalentan nivo zaštite bezbjednosti korisnika.	Aktivnost C – nije potrebna korektivna aktivnost	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine Status: usklađeno sa čl. 34–36 TFEU

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekтив a aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
7.	ZAKON O PRIVREMENIM MJERAMA ZA OGRAĐIVANJE CIJENA PROIZVODA OD POSEBNOG ZNAČAJA ZA ŽIVOT I ZDRAVLJE LJUDI („Službeni list CG”, br. 52/22) Članovi: 2 i 6	Privremene nacionalne mjere kojima se nadležni organi ovlašćuju da uvedu ograničenja cijena i druge mehanizme za ograničavanje cijena proizvoda od posebnog značaja za život i zdravlje ljudi (član 2), koji se primjenjuju bez obzira na porijeklo proizvoda, sa ciljem obezbjedivanja pristupačnosti i dostupnosti osnovnih namirnica u izuzetnim okolnostima. Privremene mjere iz ovog zakona utvrđene su kako bi se spriječili poremećaji na tržištu i otklonili negativni efekti povećanja cijena	Član 34 UFEU: Ova mjera predstavlja cjenovnu mjeru koja se može podvesti pod član 34 UFEU u mjeri u kojoj kontrola cijena u principu, može utići na pristup tržištu tj. uslove pod kojima se uvezena roba stavlja na tržište i prodaje. Član 36 UFEU / preovlađujući razlozi javnog interesa: Mjera teži ostvarivanju ciljeva zaštite života i zdravlja ljudi i obezbjedivanje pristupa osnovnim proizvodima, koji predstavljaju legitimne ciljeve javnog interesa i izričito su priznati prema članu 36 UFEU.	C-531/07 Commission v Italy C-82/77 Van Tiggele Case C-456/10, ANETT Case C-265/95, Commission v France -Case 231/83 Cullet [1985] ECLI:EU; C:1985:29 ; -Case C-221/15 Colruyt [2016] ECLI:EU; C:2016:704 -Case C-333/14 Scotch Whiskey	Prikladnost: Uvođenje privremenog ograničavanje cijena je prikladno za obezbjeđenje pristupačnosti i raspoloživosti osnovnih proizvoda od posebnog značaja za život i zdravlje ljudi, posebno u situacijama poremećaja na tržištu ili krizi. Nužnost: Mjera je izričito privremena i ograničena po obimu na određene kategorije osnovnih proizvoda. S obzirom na izuzetne okolnosti koje se mogu javiti, manje restriktivne mjere ne bi obezbjedile ekvivalentan nivo zaštite javnog zdravlja i socijalne zaštite.	Aktivnost C – nije potrebna korektivna aktivnost	MER + nadležna ministarstv a za određene proizvode Privremen a mjera – pripjenjuje se po potrebi Status: usklađen sa članovima 34–36 UFEU

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrektivn a aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
		proizvoda od posebnog značaja za život i zdravlje ljudi. U tom smislu, mjere se moraju periodično preispitati, najmanje jednom u tri mjeseca. Po prvi put, zakon je primjenjen u praksi kao rezultat krize izazvane pandemijom COVID-19 i inflatornih trendova koji su posljedica povećanja marži trgovaca. Podzakonskim aktom - Odluka o privremenim mjerama za ograničavanje cijena proizvoda od posebnog značaja za život i zdravlje ljudi i spisak proizvoda („Službeni list Crne Gore“, br. 68/22, 69/22, 90/22, 114/22, 69/23 i 26/24) definišu se grupe proizvoda na koje se odnose privremene mjere.		Association and others v Lord Advocate and Advocate General for Scotland [2015] ECLI:EU: C:2015:845	Proporcionalnost stricto sensu: Javni interes u zaštiti života i zdravlja nadvladava nad ekonomskim interesima na koje utiče ograničenje cijena. Uticaj na slobodno kretanje robe je posredan i ograničen u vremenu i po obimu.		
8.	UREDBA O IZMJENAMA UREDBE O NAČINU I VISINI ELEMENATA NA OSNOVU KOJIH SE FORMIRAJU	Nacionalne odredbe propisuju metode i elemente za određivanje maksimalnih cijena naftnih derivata, uključujući pozivanje na međunarodne tržišne cijene, priznate operativne troškove i marže, kao i	Član 34 UFEU: Mjera predstavlja regulisanje cijene u smislu sudske prakse Suda pravde, jer reguliše ekonomske uslove pod kojima se naftni derivati mogu stavljati na tržište i prodavati. Riječ je o mjeri, koja u načelu, može uticati na pristup tržištu, ali imajući u vidu da Crna Gora ne proizvodi niti	-Case 231/83 Cullet [1985] ECLI:EU: C:1985:29 ; -Keck and Mithouard ECLI:EU:C:1993:905 -Case 82/77 Van Tiggele [1978]	Prikladnost: Mehanizam je podoban za obezbjeđivanje cjenovne stabilnosti i zaštite potrošača u energetskom sektoru koji je zasnovan na međunarodnim tržišnim cijenama, priznatim troškovima i odgovarajućoj marži.	Aktivnost C – nije potrebna korektivna aktivnost	Ministarstvo energetike i rudarstva Propis je na snazi

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekativn a aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	MAKSIMALNE CIJENE NAFTNIH DERIVATA ("Službeni list CG", br. 23/21 i 27/21) Članovi: 1, 2, 3 i Prilog 1	metod i rokove za objavljivanje tih cijena i određivanje nadležnog organa odgovornog za objavljivanje. Režim cijena se primjenjuje jedinstveno na sve učesnike na tržištu, bez obzira na prijeklo proizvoda.	prerađuje naftne derivate i da su cijene direktno vezane za međunarodne berzanske cijene kao objektivnim ulaznim parametrom, mjera ne stavlja uvezene proizvode u nepovoljniji položaj u odnosu na domaće niti otežava pristup tržištu za uvezene naftne derivate. Član 36 / preovlađujući razlozi javnog interesa: Mjera teži ostvarivanju ciljeva vezanih za zaštitu potrošača, sigurnost snabdijevanja i stabilnost energetskog tržišta koji predstavljaju preovlađujuće razloge javnog interesa koje je priznao Sud pravde i koji su kompatibilni sa članom 36 UFEU.	5 ECLI:EU: C:1978:10 . -Case C-221/15 Colruyt [2016] ECLI:EU: C:2016:704 -Case C-333/14 Scotch Whiskey Association and others v Lord Advocate and Advocate General for Scotland [2015] ECLI:EU: C:2015:845 -Case 65/75 Tasea [1976] ECLI:EU: C:1976:30;	6 Nužnost (neophodnost): Mjera je ograničena na regulisanje maksimalnih cijena, transparentna je i primjenjuje se na nediskriminativni način na sve učesnike na tržištu. Transparentna je i periodično se preispituje. U odsustvu domaće proizvodnje i kapaciteta za prerađu, manje restriktivne mjere ne bi obezbjedile ekvivalentan nivo zaštite potrošača i stabilnost tržišta. Proporcionalnost stricto sensu: Javni interes za obezbjeđivanje stabilnih i transparentnih cijena naftnih derivata nadvladava nad bilo kakvim ograničenim uticajem na na slobodno kretanje robe. Bilo koji uticaj na pristup tržištu je posredan, ekonomski neutralan i svojstven legitimnim ciljevima kojima se teži. Ishod: Mjera je srazmjerna i opravdana.	7	8 Status: usklađen sa članovima 34–36 UFEU
9.	ZAKON O OPTIČKIM DISKOVIMA	Zakon uspostavlja režim licenciranja za proizvodnju i komercijalno	Članovi 34 i 35 UFEU: Zakon uvodi zahtjeve za prethodno odobravanje, obavezno označavanje i praćenje, kao i	Case 286/81 Oosthoek	Prikladnost: Zahtjevi za licenciranje, označavanje i sljedivost su pogodni za obezbjeđivanje	Aktivnost C – nema neposredne potrebe za	Ministarstvo kulture i medija + Zavod za

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrektivna aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	(“Službeni list CG”, br. 73/10 i 53/11) Članovi: 1, 3, 4, 5, 6, 16, 17, 18 i 22	umnožavanje optičkih diskova i djelova za proizvodnju, uz obavezno označavanje (kodovi proizvođača), obavezama vođenja evidencije i ograničenja u korišćenju proizvodne opreme. Zakon takođe zabranjuje stavljanje na tržište video-kaseta i DVD izdanja poštom ili putem interneta ako takvi proizvodi ne nose obavezne oznake starosnog ograničenja. Zahtjev za označavanje odnosi se na starosnu granicu od 18 godina, što odgovara zakonskoj definiciji maloletnika u Crnoj Gori.	oograničenja vezana za uslove za proizvodnju i stavljanje na tržište optičkih diskova . Takvi zahtjevi predstavljaju MEQR u smislu člana 34 jer nameću dodatne regulatorne i administrativne uslove za robu koja se zakonito proizvodi i stavlja na tržište u drugim državama i mogu uticati na pristup tržištu. Član 35 UFEU: Iako Zakon reguliše i izvoz, primjenjive odredbe ne otkrivaju namjeru da se ograniči izvoz kao takav ili da se favorizuje domaća trgovina. Zato mjera ne izaziva posebnu zabrinutost prema članu 35. Član 36 UFEU/ preovlađujući razlozi javnog interesa: Mjere teže ostvarivanju ciljeva koji se odnose na zaštitu prava intelektualne svojine, sprečavanje prevare i javni poredak što predstavlja priznate osnovne opravdanja prema članu 36 UFEU i sudskoj praksi. Sistem licenciranja i obilježavanja je osmišljen da spriječi nezakonito reprodukovanje i širenje sadržaja zaštićenog autorskim pravima i da obezbjedi efikasno sprovođenje.	Joined Cases C-34/95 and C-36/95 De Agostini Case C-412/93 Leclerc-Siplec Case C-368/95 Familiapress	6 efikasne identifikacije proizvođača i za borbu protiv nelegalnog umnožavanja i distribucije zaštićenog sadržaja. Nužnost: S obzirom na visok rizik od kršenja autorskih prava povezanog sa proizvodnjom i umnožavanjem optičkih diskova, osmišljeni sistem licenciranja i kontrole može se smatrati neophodnim. Međutim, proporcionalnost zahtijeva da uslovi licenciranja i obavezne provjere ne prelaze ono što je nužno za postizanje efikasne primjene i da ne dovode do sistematskog dupliranja kontrola sprovedenih u drugim državama. Proporcionalnost stricto sensu: Ograničavajući efekat na pristup tržištu je usmjeren ka legitimnom cilju i ostaje proporcionalan u svjetlu važnosti zaštite prava intelektualne svojine, pod uslovom da se sistem licenciranja primjenjuje transparentno, u razumnim rokovima i bez diskriminacije u pogledu porijekla robe.	7 zakonodavnom intervencijom.	8 intelektualnu svojinu Propis je na snazi Status: usklađen sa članovima 34–36 UFEU

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekтивn а aktivnost	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	A B C	8
					Ishod: Mjera je načelno opravdana članom 36 UFEU, pod uslovom proporcionalne primjene u praksi.	7	
10.	ZAKON O OZNAKAMA GEOGRAFSKOG PORijekLA ("Službeni list CG", br. 48/08, 40/11) Članovi: 1, 2, 5, 8, 11	Zakon uspostavlja nacionalni administrativni okvir za registraciju, zaštitu, sertifikaciju i kontrolu geografskih oznaka i oznaka porijekla, uključujući postupke za priznavanje i sprovođenje zakona protiv zloupotrebe u komercijalnoj praksi. Ocjena je ograničena na geografske oznake za industrijske proizvode i proizvode domaće radinosti, koji nijesu obuhvaćeni harmonizovanim EU šemama kvaliteta.	Član 34 UFEU: Nakon provjere važećeg okvira za harmonizaciju u EU posebno odredbe Uredbe (EU) 2024/1143 koja reguliše šeme kvaliteta u EU, za geografske oznake, odredbe koje se odnose na geografske oznake koje je priznala EU ne spadaju u obim ove provjere. Procjena prema članovima 34-36 UFEU je strogo ograničena na neharmonizovane nacionalne administrativne povelbene aspekte. Zakon ne propisuje dodatne zahtjeve za proizvode niti uslovljava stavljanje robe na tržište koja se zakonito prodaje u drugim državama. On reguliše dobrovoljnu upotrebu i pravnu zaštitu zaštićenih imena. Shodno tome, mjera ne predstavlja ograničenje pristupa tržištu u smislu člana 34 UFEU, jer ne nameće ni obavezne zahtjeve za proizvode niti uslovljava stavljanje na tržište prethodnim nacionalnim priznanjem zaštićenih naziva. Član 36 UFEU/ preovlađujući razlozi javnog interesa:	Case C-3/91 <i>Exportur</i> Case C-108/01 <i>Consorzio del Prosciutto di Parma</i> Case C-465/02 <i>Germany v Commission</i>	Prikladnost: Sistem registracije i kontrole pogodan je za očuvanje autentičnosti geografskih oznaka i sprečavanje obmanjujuće prakse. Nužnost: Sistem je ograničen na ono što je potrebno radi zaštite zaštićenih naziva i ne utiče na prodaju proizvoda koji ne koriste te oznake. Propocionalnost stricto sensu: Svi posredni uticaji na trgovinu su svojstveni zaštiti intelektualne svojine i ostaju ograničeni i nediskriminatorni. Ishod: Propis/mjera je kompatibilna sa članovima 34–36 UFEU.	Aktivnost C – nije potrebna korektivna aktivnost	MER + Zavod za intelektualnu svojinu Propis ostaje na snazi Status: usklađen sa članovima 34–36 UFEU

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekativna aktivnost	Nadležni organ / Rok / Status	
1	2	3	4	5	6	A B C	7	8
11.	ZAKON O DUVANU ("Službeni list CG", br. 48/08, 76/08, 40/11, 42/15 i 84/24) – odredbe o odobrenjima/licencama, objavljivanju maloprodajnih cijena, lancu distribucije i transportu	Zakon uspostavlja režim odobravanja i registracije za proizvodnju, preradu, veleprodaju i maloprodaju, uvoz i izvoz duvanskih proizvoda. Takođe uređuje uslove u lancu distribucije, transportne zahtjeve i prijavljivanje/objavljivanje maloprodajnih cijena. Odredbe koje potpadaju pod harmonizovano zakonodavstvo EU nijesu predmet ove ocjene.	U svakom slučaju, zaštita industrijske i komercijalne svojine i sprečavanje obmanjivanja potrošača predstavljaju legitimne ciljeve kojima se teži, a koji su priznati članom 36 UFEU. Nakon provjere važećeg okvira EU za harmonizaciju, posebno Direktive 2014/40/EU i Direktive 2003/33/EZ, zahtjevi vezani za proizvod su isključeni iz ove procjene. Član 34 UFEU: Procijenjene odredbe odnose se na neharmonizovane uslove za pristup tržištu, koje imaju organizacioni i tržišni aspekt (šeme licenciranja, zahtjevi za distribuciju i transport). Takve mjere mogu se podvesti pod djelokrug člana 34 UFEU u mjeri u kojoj regulišu pristup nacionalnom tržištu. Član 36 UFEU / preovlađujući razlozi javnog interesa: Ciljevi koji se žele ostvariti - zaštita javnog zdravlja i sprečavanje nezakonite trgovine predstavljaju legitimne osnovne prema članu 36 UFEU.	<i>Keck and Mithouard</i> (selling arrangements may fall outside Article 34 unless discriminatory in law or fact) Commission v Italy (C-110/05), Case C-491/01 <i>British American Tobacco</i> Case C-210/03 <i>Swedish Match</i> Case C-547/14 <i>Philip Morris Brands</i>	Prikladnost: Sistemi odobravanja i kontrole lanca snabdijevanja pogodni su za obezbjeđivanje sljedivosti, efikasnog nadzora i sprječavanja ilegalne trgovine u sektoru visokog rizika. Nužnost: Mjere se primjenjuju nediskriminatoran način i ne zabranjuju stavljanje na tržište duvanskih proizvoda koji se zakonito stavljaju na tržište drugih država. Nije identifikovana podjednako efikasna ali manje restriktivna alternativa koja bi obezbjedila sličnu primjenu i sljedivost. Proporcionalnost stricto sensu: Regulatorno opterećenje ostaje organizacione prirode i svojstveno je nadzoru javnog zdravlja. Svaki uicaj na pristup tržištu je ograničen i opravdan. Režim deklarisanja maloprodajnih cijena služi ciljevima fiskalne	Aktivnost C – nije potrebna korektivna aktivnost; nastaviti praćenje administrativne prakse i proporcionalnosti u primjeni.	Ministarstvo zdravlja / Propis je na snazi Status: usklađen sa članovima 34–36 UFEU	

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekтив a aktivnost A B C	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
12 . to 26 .	NACIONALNI METROLOŠKI PROPISI PRIMJENLJIVI NA NEHARMONIZOVANE KATEGORIJE MJERILA ⁶	Četrnaest neharmonizovanih tehničkih propisa za mjernе instrumente propisuјe obavezne tehničke zahtјeve za odobravanje, prvo ovјeravanje i kontrolu u upotrebi određenih kategorija neharmonizovanih mjernih instrumenata (mjerila). Ovi pravilnici uređuju mjerila koja ne spadaju u djelokrug harmonizovanог zakonodavstva EU, koji niјesu obuhvaćeni Direktivama MID, NAWI ili drugim harmonizovanim aktima EU. Ovi propisi uključuju tehničke i proceduralne zahtјeve koji se odnose na tačnost mjerenja,	Član 34 UFEU: Nacionalni metrološki zahtјevi predstavljaju tehničke regulatorne mjere vezane za proizvod (mjerilo). Kao takvi oni mogu potpadati pod član 34 UFEU u mјeri u kojoj nameću obavezne uslove za stavljanje na tržište ili upotrebu mjerila koji su zakonito proizvedeni i stavljeni na tržište u drugim državama i zato mogu uticati na pristup tržištu. Ova kvalifikacija odražava pristup zasnovan na uticajima koje je razvio Sud, prema kojem nacionalna pravila koja zahtјevaju usklađenost sa specifičnim tehničkim standardima ili postupcima ovјeravanja mogu predstavljati mjere sa jednakim učinkom, bez obzira na njihovu nediskriminatornu prirodu. Član 36 UFEU / prevladujući razlozi јavnog interesa: Medodološki zahtјevi teže legitimnim ciljevima јavnog interesa, koji variraju	Cassis de Dijon (120/78); Commission v Belgium (C-254/05); Commission v Italy (C-110/05), Case C-36/02, <i>Omega Spielhallen</i> (by analogy) – nacionalni zahtјevi za odobrjenje	Prikladnost: Metrološke kontrole koje se primjenjuju na neharmonizovana mjerila pogodne su za obezbјedivanje tačnosti i pouzdanosti mjerenja, u smislu ciljeva od јavnog interesa koji se žele postići. Nužnost (neophodnost): S obzirom na pravne posljedice vezane za mjerenja koja se sprovede pomoću takvih mjerila, visok nivo tehničke sigurnosti je neophodan. Zato su neophodni obavezni sistemi ovјeravanja i kontrole kako bi se osigurala dosljedna tačnost i spriječili rizici koji proizlaze iz grešaka mjerenja. Iako je princip uzajamnog priznavanja relevantan u odsustvu harmonizacije, njegova primjena u metrološkoј oblasti mora biti strogo	Aktivnost B – uvođenje klauzule o uzajamnom priznavanju koja bi omogućila stavljanje na tržište neharmonizovanih mjerila na osnovu ekvivalentnih metroloških rezultata.	MER, Rok: do kraja 2026

⁶ Nacionalni metrološki propisi koji se primjenjuju na neharmonizovane mjerne instrumente (kompletna lista data je u Prilogu 3) obrađeni su u ovom Dodatku kroz konsolidovanu procjenu, s obzirom na njihovu zajedničku regulatornu logiku, slične efekte pristupa tržištu i zajedničko oslanjanje na mehanizme za odobravanje tipa mjerila.

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekativn a aktivnost			Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	A	B	C	8
		ovjeravanje mjerila, periodičnu kontrolu i upotrebu takvih mjerila u službene i zakonske svrhe.	u zavisnosti od kategorije dotičnih mjerila, uključujući posebno: 1. zaštita javnog zdravlja kada se mjerila koriste u zdravstvenoj zaštiti; 2. zaštitu potrošača i poštene trgovačke transakcije kada se mjerila koriste u svrhu trgovine, obračuna potrošnje ili određivanja cijena; 3. javnu bezbjednosti i bezbjednosti saobraćaja , kada se mjerila koriste u sprovođenju saobraćajnih propisa ili aktivnostima vezanim za transport. Tačna pouzdana i provjerljiva mjerjenja su preduslov za efikasno sprovođenje zakona, uključujući bezbjednost na putevima, zaštitu potrošača i nadzor tržišta. Takvi ciljevi su izričito obuhvaćeni članom 36 UFEU ili su u sudskoj praksi priznati kao preovlađujući razlozi javnog interesa.		uslovljena postojanjem dokazivo ekvivalentnih garancija. Priznavanje stranih isprava/ocjenjivanja usaglašenosti ili sistema kontrole može se predvideti samo tamo gdje oni obezbjeđuju ekvivalentan nivo metrološke pouzdanosti i zakonske sigurnosti. Uvođenjem mehanizama uzajamnog priznavanja se strogo shvata kao sredstvo za poboljšanje proceduralne efikasnosti, a ne kao osnov za snižavanje nivou zaštite. Propocionalnost stricto sensu: Svi restriktivni efekti za pristup tržištu su ograničeni i opravdani preovlađujućim značajem javne bezbjednosti i integritetom u sprovođenju. Ravnoteža prema članovima 34-36 UFEU je očuvana tamo gdje strogi tehnički zahtjevi ostaju na snazi i gdje mehanizmi uzajamnog priznavanja funkcionišu kao alat za efikasnost i ne ugrožavaju nivo zaštite koji se želi.				
27.	ODLUKA O KONTROLNOM SPISKU ZA	Odluka uspostavlja obavezni kontrolni spisak dokumentacije i zahtjeva	Član 34 UFEU: Prois predstavlja administrativne formalnosti vezane za uvoz. Iako ne	Sec, by analogy, Case 8/74 Dassonville and	Prikladnost: Pristup zasnovan na kontrolnom spisku pogodan je za	Aktivnost C – nije potrebna			Uprava carina

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34–36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI Prikadnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korektivn a aktivnost	Nadležni organ / Rok / Status
						A B C	
1	2 IZVOZI I UVOZ ROBE ("Službeni list Crne Gore", br. 22/14, 38/15, 29/16, 62/16, 24/17, 35/18, 22/19, 40/20, 71/21 i 55/23)	3 za kontrolu u postupcima izvoza i uvoza. Primjenjuje se horizontalno na različite kategorije robe i služi kao operativni alat carinskim i drugim nadležnim organima pri sprovođenju graničnih kontrola i administrativnih provjera.	4 uvodi kvantitativna ograničenja, zahtjeve za proizvode ili zabrane, takve administrativne formalnosti mogu, u načelu, potpasti pod član 34 UFEU ako indirektno otežavaju pristup tržištu kroz kašnjenja, dodatne troškove ili pravnu neizvjesnost koja proizlazi iz njihove praktične primjene. Član 35 UFEU: Ukoliko se kontrolna lista primjenjuje i na izvozne postupke, mjera može biti relevantna prema članu 35 UFEU. Međutim, nema indikacija da je mjera osmišljena da ograničava izvoz ili da favorizuje domaću trgovinu. Član 36 UFEU / preovlađujući razlozi javnog interesa: Propis teži ciljevima vezanim za javnu bezbjednost, što predstavlja izričiti osnov za opravdanje prema članu 36 UFEU. Pored toga, ciljevi vezani za carinski nadzor i djelotvorno sprovođenje sektorskog zakonodavstva mogu predstavljati preovlađujuće razloge javnog interesa priznate u sudskoj praksi, pod uslovom da se mjera primjenjuje na srazmjern i nediskriminatoran način.	5 Case C-254/05 Commission v Belgium, where administrative formalities linked to import procedures were found capable of constituting measures having equivalent effect. Commission v Italy (Case C-24/68)	6 obezbeđivanje ujednačene primjene carinskih i administrativnih kontrola, kao i za olakšavanje usaglašenosti sa važećim zahtjevima propisa. Nužnost: Propis ne prelazi ono što je neophodno, pod uslovom da ne duplira zahtjeve koji su već ispunjeni prema pravilima EU ili međunarodnim pravilima i da zahtjevi za dokumentacijom ostaju ograničeni na ono što je strogo potrebno prilikom carinskog postupka. Ishod/proporcionalnost stricto sensu: Svi posredni ograničavajući efekti na trgovinu zavise prvenstveno od administrativne prakse, a ne od samog sadržaja propisa. Tamo gdje se kontrolna lista primjenjuje transparentno, predvidljivo i bez diskriminacije, koristi od efikasne kontrole nadmašuju svaki ograničavajući uticaj na pristup tržištu.	7 korektivna aktivnost	8 Propis je na snazi Status: usklađen sa članovima 34–36 UFEU
28.	NACRT ZAKONA O	Ex ante ocjena je u toku.	Ocjena po čl. 34–36 UFEU nije završena.	—	Biće popunjeno po okončanju ocjene.	U toku.	

Br.	Propis CG / odgovarajuća odredba	Opis nacionalnog propisa/mjere	Kvalifikovanje i pravna ocjena propisa/mjere prema članovima 34-36 UFEU	Relevantni sudski slučajevi ECJ	TEST PROPORCIONALNOSTI OCJENA Prikladnost/Neophodnost/ „Stricto Sensu“ (Ishod)	Korrekci v a aktivnost	Nadležni organ / Rok / Status
1	2	3	4	5	6	7	8
	IZMJENAMA ZAKONA O BEZBJEDNOSTI SAOBRAĆAJA NA PUTEVIMA						
29.	NACRT PRAVILNIKA O BLIŽIM USLOVIMA ZA TRGOVINU ZAŠTIĆENIM DIVLJIM VRSTAMA BILJAKA, ŽIVOTINJA I GLJIVA	Ex ante ocjena je u toku.	Ocjena po čl. 34-36 UFEU nije završena.	—	Biće popunjeno po okončanju ocjene.	U toku.	
30.	...	OVO ĆE SE KORISTITI ZA PERMANENTNU OCJENU USKLADENOSTI NACRTA PROPISA IZ NEHARMONIZOVANE OBLASTI					
31.	...						
32.	...						

-ocjene urađene od 2019

-procjene u toku

-buduće „ex-ante“ procjene

PRILOG 1 – OBRAZAC UPITNIKA koji popunjava predlagač propisa

SLOBODNO KRETANJE ROBE – ČLANOVI 34–36 UFEU (Dostavlja se zajedno sa nacrtom propisa Ministarstvu ekonomskog razvoja)

Namjena Upitnika

Ovaj Upitnik predstavlja preventivni analitički alat osmišljen da podrži obrađivače propisa i regulatorne organe u ranom identifikovanju potencijalnih ograničenja slobodnog kretanja robe prema članovima 34–36 UFEU. On operacionalizuje metodologiju utvrđenu ovim Akcionim planom i obezbjeđuje jedinstvenu, strukturisanu i na dokazima zasnovanu ocjenu među institucijama.

Upitnik nije namijenjen da prejudicira konačnu pravnu ocjenu, već da obezbijedi da se potencijalni rizici identifikuju, analiziraju i, kada je to primjereno, otklone prije usvajanja mjere.

A. Opšte informacije o nacrtu mjere:

1. Naziv nacrta zakona / propisa: _____
2. Nadležni organ (ministarstvo / regulatorno tijelo): _____
3. Pravna forma:
☐ zakon ☐ podzakonski akt ☐ pravilnik ☐ drugo: _____
4. Predmet i obuhvat primjene (roba na koju se odnosi): _____
5. Da li nacrt mjere uređuje uslove za stavljanje robe na tržište ili njenu upotrebu?
☐ da ☐ ne
Ako je DA, ukratko objasniti na koji način: _____

A1. Prethodna provjera primjenljivosti

(isključenje mjera obuhvaćenih harmonizovanim zakonodavstvom EU)

6. Da li je nacrt propisa obuhvaćen nekom oblasti harmonizovanog zakonodavstva EU⁷?
☐ da – potpuno harmonizovana oblast
☐ da – djelimično harmonizovana oblast
☐ ne – neharmonizovana oblast

-Ako je odgovor „da – potpuno harmonizovana oblast“:

Navesti relevantni akt EU (akte) _____

i ne nastavljati sa Upitnikom (assessment to be carried out primarily under the applicable harmonised EU rules).

-Ako je odgovor „da – djelimično harmonizovana oblast“:

navesti relevantni akt(e) EU _____ i nastaviti sa popunjavanjem upitnika.
i precizirati **koji aspekti nijesu potpuno harmonizovani** pa ostaju predmet ocjene prema čl. 34–36 UFEU.

⁷ Za potrebe ovog upitnika, preliminarna verifikacija obuhvata i harmonizovane propise za proizvode i sve druge relevantne sekundarne zakone EU koji mogu regulisati predmetnu oblast (uključujući pravila specifična za određenu oblast)

-Ako je odgovor „ne – neharmonizovana oblast“:

Propis je predmet **ocjene prema članovima 34-36** i nastaviti sa Upitnikom.

B. Preliminarna ocjena – vrste mjera koje mogu biti relevantne prema članovima 34–35 UFEU

7. Da li nacrt propisa uvodi ili zadržava neku od sljedećih vrsta zahtjeva?
(označiti sve što je primjenljivo spisak nije konačan zasniva se na *Vodiču EK 2021/C 100/03*):

- ☐ kvantitativna ograničenja, kvote ili zabrane (uvoz/izvoz)
- ☐ ex ante odobravanje, licenciranje ili šeme tip-odobrenja
- ☐ obavezno ispitivanje, inspekciju ili sertifikaciju
- ☐ obavezno označavanje, etiketiranje, pakovanje, prezentaciju ili zahtjeve u pogledu forme
- ☐ tehničke zahtjeve za proizvod (sastav, karakteristike, performanse)
- ☐ ograničenja upotrebe robe nakon stavljanja na tržište
- ☐ mjere vezane za cijene (maksimalne/minimalne cijene, regulisane marže, porezi sa tržišnim efektom)
- ☐ ograničenja oglašavanja, marketinga ili aranžmana prodaje
- ☐ ograničenja prodaje na daljinu (online, poštanska, prekogranični kanali prodaje)
- ☐ zahtjeve vezane za porijeklo, šeme kvaliteta, geografske oznake ili nacionalne oznake
- ☐ javne nabavke ili interventne mjere koje utiču na pristup robi
- ☐ ograničenja izvoza ili izvozne dozvole (član 35 UFEU)
- ☐ zahtjeve koji uslovljavaju pristup domaćem tržištu postojanjem zastupnika ili predstavnika na teritoriji Crne Gore
- ☐ odredbe/kampanje koje podstiču kupovinu domaćih proizvoda ili stvaraju podsticaj za kupovinu nacionalnih proizvoda umjesto uvoznih
- ☐ drugi zahtjevi koji mogu uticati na pristup tržištu (navesti): _____

Ako je DA, ukratko objasniti zašto i na koji način: _____

8. Može li nacrt mjere uticati na robu koja je zakonito proizvedena ili stavljena na tržište u drugoj državi članici EU, državi EFTA ili Turskoj?

☐ da ☐ ne

Ako da, ukratko objasniti zašto i na koji način: _____

C. Kvalifikovanje prema članovima 34–35 UFEU

9. Da li je procijenjeno moguće kvalifikovanje mjere prema članu 34 i/ili članu 35 UFEU?

☐ da ☐ ne

Ako da, navesti:

- da li se mjera odnosi na uvoz (član 34) ili izvoz (član 35);
- da li može otežati pristup tržištu neposredno ili posredno; i
- da li uvodi dodatne tehničke, proceduralne ili ekonomske zahtjeve.

Obrazloženje: _____

D. Uzajamno priznavanje i ocjena ekvivalentnosti

10. Da li nacrt mjere sadrži izričitu klauzulu o uzajamnom priznavanju?

☐ da ☐ ne

Ako da, citirati odredbu: _____

Ako ne, objasniti zašto klauzula nije uključena: _____

11. Da li su razmotrene alternative zasnovane na uzajamnom priznavanju ili ekvivalentnosti?

☐ prihvatanje dokumentovanih dokaza izdatih u drugim državama

☐ priznavanje ekvivalentnih sistema kontrole ili sertifikacije

☐ oslanjanje na ex post tržišni nadzor umjesto ex ante kontrola

Ostalo (navesti): _____

E. Legitimni ciljevi (član 36 UFEU / imperativnih razlozi od javnog interesa tj. engl. „mandatory requirements“)

12. Da li nacrt mjere slijedi jedan ili više legitimnih ciljeva?

☐ zaštita zdravlja ljudi

☐ zaštita potrošača

☐ javna bezbjednost ili sigurnost

☐ zaštita života životinja ili biljaka

☐ zaštita životne sredine

☐ sprečavanje prevare ili obmanjujuće prakse

☐ zaštita prava intelektualne svojine

☐ drugi imperativni razlozi od javnog interesa (navesti): _____

13. Da li se mjera oslanja na član 36 UFEU ili na imperativne razloge od javnog interesa prepoznate u predmetu Cassis de Dijon?

☐ da ☐ ne

Ako da, objasniti na koji cilj se poziva i zašto je relevantan za mjeru:

F. TEST PROPORCIONALNOSTI

1. Prikladnost

14.1 Da li propis ima legitiman, jasno definisan cilj (npr. zaštita javnog zdravlja, bezbjednosti, potrošača, životne sredine itd.)?

☐ da ☐ ne ☐ djelimično

14.2. Da li je mjera podobna za ostvarenje navedenog cilja?

Objasniti uzročnu vezu između mjere i cilja koji se želi postići:

2. Neophodnost

15.1. **Da li je propis najmanje restriktivna opcija za ostvarenje cilja (da li se cilj može postići manje restriktivnim sredstvima za pristup tržištu)?**

- ☐ da – ne postoji manje restriktivna alternativa
- ☐ ne – postoji manje restriktivna alternativa
- ☐ nije određeno / potrebna dalja analiza

15.2. **Razmotrene alternative (navesti najmanje jednu, gdje je to moguće, uključujući i neregulatorne opcije):**

Alternativa 1: _____
Alternativa 2: _____
Alternativa 3: _____

3. Proporcionalnost „stricto sensu“ (uravnoteženost)

16.1. Uzimajući u obzir cilj, da li su koristi mjere proporcionalne njenim restriktivnim efektima na slobodno kretanje robe?

- ☐ da ☐ ne ☐ djelimično

16.2. Izjašnjenje o tome šta preovladava (obrazloženi zaključak):

Objasniti zašto koristi propisa pretežu nad njenim restriktivnim efektima:

16.3. Empirijski dokazi koji podržavaju test proporcionalnosti (priložiti i/ili citirati, kako je primjenjivo):

- ☐ inspekcijski/policijski podaci (statistika, nalazi, incidenti, procjene rizika)
- ☐ kvantitativna mjerenja
- ☐ naučne studije / dokumentovana ocjena manje restriktivnih alternativa
- ☐ ekspertka mišljenja (interna/eksterna)
- ☐ bihejvioralna analiza
- ☐ javne ili ciljane konsultacije (sažetak rezultata)
- ☐ ostalo (navesti): _____

G. Case-law and Guidance

17. **Da li je razmotrena relevantna sudska praksa Suda pravde EU?**

- ☐ da ☐ ne

Ako je DA, označiti najrelevantnije presude (kada je primjenljivo):

- ☐ Dassonville
- ☐ Cassis de Dijon
- ☐ Keck and Mithouard
- ☐ Commission v Italy (Trailers)
- ☐ Mickelsson and Roos
- ☐ Juvelta

☐ Fritz Werner / Dusseldorp (exports)

☐ Oslalo: _____

18 Da li je korišćen Vodič Evropske komisije o članovima 34–36 UFEU (2021/C 100/03)?

☐ da ☐ ne

Ako da, navesti relevantne djelove koji su primijenjeni: _____

H. Ishod ocjene

Ukupni zaključak nadležnog organa:

☐ mjera ne potpada pod čl. 34–35 UFEU

☐ mjera potpada pod njihov obuhvat, ali je opravdana i proporcionalna

☐ mjera zahtijeva izmjenu (npr. unošenje zaštitnih mehanizama uzajamnog priznavanja)

☐ mjeru ne treba usvojiti u njenom sadašnjem obliku

Predložena sljedeća aktivnost (ako postoji): _____

Ova ocjena sprovedena je uzimajući u obzir čl. 34–36 UFEU, relevantnu sudsku praksu Suda pravde Evropske unije, Uredbu (EU) 2019/515 i Vodič Evropske komisije 2021/C 100/03.

Ime i funkcija: _____

Organ: _____

Datum: _____

Potpis: _____

PRILOG 2 – Ilustrativna detaljna pravna analiza

Primjer – analiza Zakona o kontroli predmeta od dragocjenih metala

1. Svrha i kontekst

Ovaj prilog služi kao ilustrativna studija slučaja pripremljena za potrebe obuke i radi obezbjeđivanja metodološke dosljednosti u primjeni članova 34–36 UFEU.

Analiza ispituje usklađenost odabranih propisa sadržanih u Zakonu o kontroli predmeta od dragocjenih metala sa članovima 34–36 UFEU, principom uzajamnog priznavanja, sudskom praksom Suda pravde Evropske unije (CJEU), Uredbom (EU) 2019/515 i Obavještenjem Evropske komisije – Vodičem o članovima 34–36 UFEU (OJ C 100, 23.3.2021, str. 38).

2. Pravni okvir EU

Član 34 UFEU zabranjuje kvantitativna ograničenja uvoza i sve mjere sa jednakim učinkom. Prema uspostavljenoj sudskoj praksi Suda pravde, počev od presude **Dassonville**, svaka nacionalna mjera/propis sposobna da ometa trgovinu unutar EU, neposredno ili posredno, stvarno ili potencijalno, može predstavljati mjeru sa jednakim učinkom*.

Princip uzajamnog priznavanja uspostavljen je u predmetu **Cassis de Dijon**, prema kojem roba zakonito proizvedena i stavljena na tržište u jednoj državi članici u načelu treba da bude dozvoljena na tržištu druge države članice, osim ako ta druga država može dokazati da je ograničenje opravdano legitimnim javnim interesom i da je usklađeno sa principom proporcionalnosti**.

U oblasti predmeta od dragocjenih metala, Sud je naročito razjasnio primjenu ovih principa u predmetu **C-293/02, Juvelta Oy protiv Finske*****, u kojem je ispitao nacionalne zahtjeve žigosanja koji su se primjenjivali na predmete od dragocjenih metala zakonito stavljene na tržište druge države članice. Sud je potvrdio da obavezni nacionalni sistemi žigosanja mogu predstavljati MEQR u smislu člana 34 UFEU, uz istovremeno priznanje da takvi sistemi načelno mogu slijediti legitimne ciljeve zaštite potrošača i sprečavanja prevara, pod uslovom da su oni proporcionalni.

3. Opis nacionalnih mjera

Zakon o kontroli predmeta od dragocjenih metala propisuje obavezne tehničke zahtjeve prije stavljanja na tržište, uključujući:

- obavezno ispitivanje finoće od strane određenog javnog organa; i
- obavezno žigosanje državnim žigom prije stavljanja proizvoda na tržište.

Ovi zahtjevi primjenjuju se jednako na domaće i uvezene proizvode, uključujući proizvode koji su zakonito proizvedeni i stavljeni na tržište u drugim državama.

* Slučaj 8/74, *Procureur du Roi v Dassonville*, ECLI:EU:C:1974:82.

** Slučaj 120/78, *Rewe-Zentral AG v Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECLI:EU:C:1979:42.

*** Slučaj C-293/02, *Juvelta Oy v Finland*, ECLI:EU:C:2004:664.

4. Kvalifikacija prema članu 34 UFEU

Obavezno nacionalno ispitivanje i žigosanje predstavljaju **tehničke zahtjeve za proizvod** koji se primjenjuju prije pristupa tržištu. Takvi zahtjevi nameću dodatne procedure uvezenim proizvodima **i stoga potpadaju pod član 34 UFEU kao mjere sa istovrsnim dejstvom**, u skladu sa testom pristupa tržištu i rezonovanjem Suda u predmetu Juvelta.

5. Legitimni ciljevi

Odredbe Zakona (mjere) se zasnivaju na legitimnim ciljevima priznatim u članu 36 UFEU i doktrinom Cassis de Dijon, naročito:

- za zaštitu potrošača;
- sprečavanje prevare i obmanjujuće poslovne prakse; i
- očuvanje povjerenja u tržište robe visoke vrijednosti.

S obzirom na visoku vrijednost predmeta od dragocenih metala i značajnu asimetriju u pogledu upućenosti između trgovaca i potrošača, ovi ciljevi su od posebnog značaja u ovoj oblasti.

6. Ocjena proporcionalnosti

6.1. Prikadnost

Obavezno ispitivanje i žigosanje državnim žigom prikladno je za ostvarenje navedenih ciljeva, jer obezbjeđuje objektivnu, ujednačenu i provjerljivu informaciju o finoći predmeta od dragocenih metala i olakšavaju djelotvoran tržišni nadzor.

6.2. Nužnost (neophodnost) i ekvivalentnost

Sistemi žigosanja širom Evrope nijesu u potpunosti harmonizovani i značajno se razlikuju po:

- pravnoj prirodi (obavezni ili dobrovoljni),
- stepenu učešća odnosno angažovanja države i
- mehanizmima sprovođenja i tržišnog nadzora.

U predmetu Juvelta Sud je priznao da države članice mogu zahtijevati garancije ekvivalentne onima koje obezbjeđuje njihov nacionalni sistem. Međutim, istovremeno je naglasio da se sistematsko dupliranje postupaka ispitivanja i žigosanja ne može opravdati tamo gdje se ekvivalentnost može utvrditi manje restriktivnim sredstvima.

Zbog toga odsustvo strukturisanih mehanizama za ocjenu ekvivalentnosti može proizvesti nesrazmjerne efekte na pristup tržištu.

6.3. Proporcionalnost stricto sensu

Iako su mjere nediskriminatorne i ograničene na provjere usaglašenosti prije stavljanja na tržište, test proporcionalnosti zahtijeva da se one primjenjuju samo kada je to nužno. Oslanjanje na dokumentovane dokaze ili priznate strane sisteme kontrole može, u odgovarajućim slučajevima, postići isti nivo zaštite uz manji uticaj na trgovinu.

7. Ishod ocjene

Mjere potpadaju pod član 34 UFEU, ali slijede legitimne ciljeve i pogodne su za njihovo ostvarenje. Međutim, u odsustvu izričitih mehanizama za ocjenu ekvivalentnosti i primjenu uzajamnog priznavanja, postoji rizik od nesrazmjernih efekata usljed sistematskog dupliranja kontrola.

Ovakvo rezonovanje predstavlja osnov za predviđeno uvođenje klauzule o uzajamnom priznavanju i procedura zasnovanih na ekvivalentnosti, čiji je cilj da se prethodne kontrole primjenjuju samo kada je to nužno i da regulatorni okvir ostane proporcionalan u odnosu na ciljeve koji se žele postići.

8. Korektivne aktivnosti usklađivanja

Kao odgovor na identifikovane zabrinutosti u pogledu proporcionalnosti, potrebno je pokrenuti ciljne izmjene Zakona o kontroli predmeta od dragocjenih metala.

One se odnose na:

- **uvođenje izričite klauzule o uzajamnom priznavanju;**
- procedure za ocjenu ekvivalentnosti sistema žigosanja i dokumentovanih dokaza iz drugih država; i
- jače oslanjanje na nadzor nad ovim proizvodima na samom tržištu.

Ove mjere imaju za cilj da obezbijede da se prethodne kontrole primjenjuju samo kada je to nužno, u skladu sa Uredbom (EU) 2019/515 i Vodičem Komisije o članovima 34–36 UFEU.

9. Zaključne napomene

Ova ilustrativna analiza pokazuje kako nacionalni tehnički zahtjevi mogu potpasti pod član 34 UFEU i kako proporcionalnost, uzajamno priznavanje i ocjena ekvivalentnosti imaju odlučujuću ulogu u utvrđivanju njihove usklađenosti sa pravilima unutrašnjeg tržišta EU.

Studija slučaja odražava rani, detaljan analitički pristup koji je naknadno sistematizovan kroz metodologiju, Upitnik i Dodatak uvedene ovim Akcionim planom i dalje služi kao vrijedan alat za obuku nadležnih organa.

PRILOG 3 – Lista pravilnika kojima se propisuju zahtjevi za neharmonizovana mjerila

Navedeni pravilnici ocijenjeni su u okviru ovog Akcionog plana jer propisuju metrološke zahtjeve koji se primjenjuju na neharmonizovana mjerila koja su izvan obuhvata harmonizovanog zakonodavstva EU (MID, NAWI i dr.). Ovi propisi obično utvrđuju tehničke zahtjeve u pogledu tačnosti, postupke ovjeravanja i periodične kontrole za mjerne instrumente koji se koriste u službene ili zakonski relevantne svrhe.

Takvi nacionalni metrološki zahtjevi mogu potpasti pod član 34 UFEU jer predstavljaju tehničke zahtjeve za proizvod koji mogu uticati na pristup mjerila tržištu koja su zakonito proizvedena i stavljena na tržište u drugim državama. Međutim, ocjena potvrđuje da te mjere slijede ciljeve javne bezbjednosti, zaštite života i zdravlja ljudi i pravne sigurnosti u sprovođenju, koji predstavljaju izričite osnove opravdanja prema članu 36 UFEU.

Tačno i pouzdano mjerenje predstavlja pretpostavku za djelotvorno sprovođenje prava, bezbjednost saobraćaja, zaštitu potrošača i tržišni nadzor. Imajući u vidu pravne posljedice koje se vezuju za upotrebu mjernih instrumenata u službenim postupcima, visok nivo tehničke sigurnosti je neophodan. Obavezni sistemi ovjeravanja i kontrole stoga su prikladni i nužni (neophodni) za ostvarenje ciljeva koji se žele postići.

Iako princip uzajamnog priznavanja ostaje relevantan u neharmonizovanim oblastima, njegova primjena u metrološkoj oblasti strogo je uslovljena postojanjem standarda, procedura i/ili dokumenata kojima se može dokazati ekvivalentnost. Klauzula o uzajamnom priznavanju ili mehanizmi zasnovani na ekvivalentnosti osmišljeni su da unaprijede proceduralnu efikasnost bez snižavanja nivoa metrološke pouzdanosti ili zaštite javne bezbjednosti.

1. Pravilnik o metrološkim zahtjevima za etilometre ("Sl. list CG", br. 18/18)
2. Pravilnik o metrološkim zahtjevima za mjerila za kontrolu brzine vozila u pokretu ("Sl. list CG", br. 18/18)
3. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za manometre, vakummetre i manovakummetre ("Sl. list CG", br. 23/18)
4. Pravilnik o metrološkim zahtjevima za mjerila jonizujućih zračenja ("Sl. list CG", br. 23/18)
5. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za manometre za mjerenje pritiska u pneumaticima ("Sl. list CG", br. 23/18)
6. Pravilnik o metrološkim zahtjevima za mjerila za ispitivanje mjera zaštite u elektrotehnici ("Sl. list CG", br. 23/18)
7. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za automatska mjerila nivoa tečnosti u nepokretnim rezervoarima („Sl. list CG“, br. 32/18)
8. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za elektronska (statička) brojila eaktivne električne energije klase 0,5S, 1S, 1, 2 i 3 („Sl. list CG“, br. 32/18)
9. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za mjerila zvuka („Sl. list CG“, br. 32/18)
10. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za mjerne transformatore („Sl. list CG“, br. 32/18)

11. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za etalonske tegove nazivnih masa od 1 mg do 50 kg („Sl. list CG“, br. 32/18)
12. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za etalonske tegove nazivnih masa od 50 kg do 5 000 kg („Sl. list CG“, br. 32/18)
13. Pravilnik o metrološkim i tehničkim zahtjevima za mlijekomjere i mjerne posude za tečnosti („Sl. list CG“, br. 34/18)
14. Pravilnik o metrološkim zahtjevima za mjerila za mjerenje sile kočenja kod motornih vozila („Sl. list CG“, br. 128/22)