

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Lizbonski pogodbi in delovanju enotnega trga (mnenje na lastno pobudo)

(2011/C 44/12)

Poročevalec: **Jorge PEGADO LIZ**

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 18. februarja 2010 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje na lastno pobudo o naslednji temi:

*Lizbonska pogodba in delovanje enotnega trga.*

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 15. junija 2010.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 464 plenarnem zasedanju 14. in 15. julija 2010 (seja z dne 14. julija) s 129 glasovi za, 2 glasovoma proti in 8 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepi in priporočila

1.1 Lizbonska pogodba bi morala prvotno začeti veljati 1. januarja 2009, vendar pa se je to zgodilo šele 1. decembra 2009, ko se je postopek ratifikacije zaključil v vseh 27 državah članicah. Poudariti je treba, da je besedilo pogodbe še vedno zapleteno in težko razumljivo.

1.2 Na podlagi primerjalne študije, ki je del informativnega poročila (CESE 241/2008), je mogoče ugotoviti, da se zdi opredelitev notranjega trga očitno bolj socialna, čeprav njegova struktura z Lizbonsko pogodbo ni bila spremenjena. Pravzaprav za razliko od ustavne pogodbe, ki je z izrazom „notranji trg s svobodno in neizkrivljeno konkurenco“ nekaterim povzročala skrbi, Lizbonska pogodba notranjemu trgu očitno določa bolj socialne cilje s tem, ko si prizadeva za „socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek“.

1.3 Tudi v obstoječih besedilih o prihodnjih političnih smernicah Komisije in o strategiji 2020 ter v številnih izjavah članov Evropske komisije in nacionalnih političnih voditeljev je mogoče zaznati naklonjenost istemu pristopu k enotnemu trgu, ki se postopoma bolj osredotoča na državljane.

1.4 Ta vidik se je okrepil tudi na podlagi izrecnega sklicevanja na pravno zavezujočo naravo Listine o temeljnih pravicah, ki ima „enako pravno veljavnost kot pogodbe“, čeprav z nekaj omejitvami v nekaterih državah članicah.

1.5 Poleg tega bodo v proces sprejemanja zakonodaje o notranjem trgu vključeni tudi nacionalni parlamenti, ki morajo spremljati spoštovanje načela subsidiarnosti, ki ureja izvajanje deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami. Po zaslugi dveh protokolov – prvi je posvečen „vlogi nacionalnih parlamentov“, drugi pa „uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti“ – imajo parlamenti celo možnost zahtevati ponovno

preučitev zakonodajnega predloga v prvem branju, kar omogoča boljše demokratično sodelovanje v zakonodajnem procesu Unije.

1.6 Če bo preventivno ukrepanje nacionalnih parlamentov delovalo dobro in bo nadzor uporabe načela subsidiarnosti učinkovit in kakovosten, da bo v največji možni meri deloval kot „mehanizem zgodnjega opozarjanja“, ki ga je Lizbonska pogodba prevzela od ustave, bodo države članice morda manj kritizirale zakonodajo Unije zaradi poseganja v nacionalne pristojnosti, državljani EU pa jo bodo morda v manjši meri kot doslej občutili kot odraz nekakšnega „bruseljskega centralizma“. Zato pa bi morali nacionalni parlamenti okrepiti svoje mreženje, kajti vpliv in učinkovitost „mehanizma zgodnjega opozarjanja“ sta – čeprav gre za pravico, ki je priznana vsaki posamezni skupščini – odvisna od sposobnosti skupnega delovanja parlamentov.

1.7 Lizbonska pogodba tudi razširja uporabo „rednega zakonodajnega postopka“ (soodločanje iz člena 251 PES) na notranji trg, kar dokazuje zlasti člen 48 PDEU o ukrepih, ki so potrebni na področju socialne varnosti za prosto gibanje delavcev.

1.8 Skratka, Lizbonska pogodba želi olajšati razvoj notranjega trga, tako da dodatno razširja postopek soodločanja, ki ga preimenuje v „redni zakonodajni postopek“, vendar pa institucijam Unije dodaja novega partnerja pri odločanju: nacionalne parlamente, s katerimi bo treba odslej računati pri sprejemanju vseh zakonodajnih ukrepov, ki se nanašajo na notranji trg.

### 2. Uvod

2.1 V informativnem poročilu o učinku Lizbonske pogodbe na delovanje notranjega trga<sup>(1)</sup>, ki ga je strokovna skupina sprejela 13. junija 2008, je bila predlagana izvedba primerjalne

<sup>(1)</sup> CESE 241/2008 – INT/393 (ni objavljeno v UL).

študije v obliki razpredelnice s primerjavo določb o notranjem trgu iz Lizbonske pogodbe, Pogodbo ES (ki je bila takrat še v veljavi), ustavno pogodbo („ustavo“, ki ni bila nikoli ratificirana) ter pripomb opazovalne skupine za enotni trg o pravnih posledicah členov besedila, sprejetega 13. decembra 2007 v Lizboni.

2.2 Lizbonska pogodba bi morala prvotno začeti veljati 1. januarja 2009, vendar so se načrti izjalovili 12. junija 2008, ko so Irci Lizbonsko pogodbo zavrnili na referendumu.

2.3 Potem ko je bilo Irski dano zagotovilo glede državne suverenosti in zagotovljeno, da bodo vse države članice Evropske unije še naprej imele svojega komisarja, so Irci Pogodbo sprejeli na referendumu 3. oktobra 2009.

2.4 Češko ustavno sodišče je 3. novembra 2009 odločilo, da je Lizbonska pogodba v skladu z nacionalno zakonodajo, s čimer se je prekinilo zavlačevanje ratifikacije. Postopek ratifikacije se je zaključil, ko je Pogodbo podpisal še češki predsednik Vaclav Klaus, Pogodba pa je nato začela veljati 1. decembra 2009.

2.5 Ker je minilo nekaj časa od sprejetja informativnega poročila Odbora do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, vmes pa sta bila sprejeta tudi priporočila Komisije z dne 26. junija 2009 o „ukrepih za izboljšanje delovanja enotnega trga“ in sporočilo Komisije z dne 3. marca 2010 *Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*, Odbor zdaj meni, da je primerno to poročilo preoblikovati v mnenje na lastno pobudo, da bi posodobil vsebino in javno predstavil svoje mnenje o zadevni temi. Odbor bo tudi izkoristil možnost, da preuči nova vprašanja, ki v prvotnem poročilu niso bila obravnavana, ker Pogodba še ni začela veljati in ker je bila zadnja prečiščena različica v *Uradnem listu Evropske unije* objavljena 30. marca 2010, pri čemer pa tudi ta ni tako razumljiva, kot bi lahko bila <sup>(2)</sup>.

### 3. Splošne ugotovitve

3.1 Politični dogodki, ki so se zgodili v času od podpisa Lizbonske pogodbe v vseh 27 državah članicah 13. decembra 2007 do začetka veljavnosti Pogodbe 1. decembra 2009, niso bistveno vplivali na določbe o enotnem trgu, temveč so zaznamovali predvsem institucije.

3.1.1 Tako je Evropski svet z dne 11. in 12. decembra 2008 upošteval pomisleke Ircev, ki jih je izpostavil irski predsednik vlade, in odločil, da se po morebitnem začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe v skladu z zahtevanimi zakonodajnimi

postopki sprejme sklep, v skladu s katerim bo v Komisiji še naprej po en komisar iz vsake države članice.

3.1.2 Evropski svet z dne 18. in 19. junija 2009 je dal Irski zagotovila, ki so pravno zavezujoča, vendar ne vplivajo na odnose EU z drugimi državami članicami ali na vsebino in izvajanje Lizbonske pogodbe. Zagotovil je, da Lizbonska pogodba po začetku veljavnosti ne bo vplivala na nekatere zadeve, kot so obdavčitev, pravica do življenja, izobraževanje, družina in politika vojaške nevtralnosti.

3.1.3 Poleg tega je Evropski svet sprejel uradno izjavo o pomenu pravic delavcev in javnih storitev.

3.2 Zavlačevanje Češke republike glede ratifikacije Pogodbe ni neposredno vplivalo na Lizbonsko pogodbo. Dejansko so se države članice na srečanju Evropskega sveta z dne 29. in 30. oktobra 2009 dogovorile, da bo s protokolom, ki bo priložen naslednji pristopni pogodbi, Češki republiki, enako kot Združenem kraljestvu in Poljski, odobreno odstopanje od Listine o temeljnih pravicah.

3.3 Informativno poročilo *Učinek Lizbonske pogodbe na delovanje notranjega trga* in priloga sta še vedno aktualna in lahko nudita podlago za to mnenje v obliki pravne analize, zato ju je treba obravnavati kot sestavna dela mnenja.

3.4 V zvezi s tem je treba poudariti, da je tudi prečiščena različica Lizbonske pogodbe še vedno zelo zapletena. Celo za pravne izvedence je besedilo težko berljivo in razumljivo, saj je rezultat vrste sprememb Pogodbe o Evropski uniji (PEU), ki določa splošni pravni okvir Evropske unije in načela, na katerih Unija temelji, ter Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), ki postaja Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) in določa načine izvajanja načel PEU.

3.5 Ker je bilo med postopkom ratifikacije na voljo samo uradno prečiščeno besedilo, so države članice ratificirale besedilo, ki je nejasno in težko berljivo in ki večine novih „mehanizmov“ odločanja ne opredeljuje dobro, razen v protokolih Lizbonske pogodbe. Poleg tega tudi njihova uresničljivost v praksi še ni bila preskušena.

3.6 Za razliko od ustavne pogodbe („ustave“) o besedilu, podpisanem v Lizboni, niso bila izvedena posvetovanja z Evropskim parlamentom, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom

<sup>(2)</sup> UL C 83, 30.3.2010 – vse nadaljnje sklicevanje na Lizbonsko pogodbo se nanaša na to prečiščeno različico.

in Odborom regij niti z nacionalnimi ali regionalnimi parlamenti ali s predstavniškimi organizacijami civilne družbe, niti na evropski ravni niti na nacionalni ali regionalni ravni. Komisija in Svet sta se šele po ratifikaciji Pogodbe odločila objaviti dokumente, v katerih sta seznanila javnost z vsebino in prednostmi nove pogodbe, medtem ko sta v primeru „ustave“ to storila že prej.

3.7 Pri Lizbonski pogodbi je bila ponovno uporabljena metoda spreminjanja obstoječih pogodb v okviru medvladne konference (MVK), ki jo sestavljajo zgolj predstavniki držav, medtem ko je bila „ustava“ pripravljena v okviru konvencije, ki so jo v veliki meri sestavljali poslanci nacionalnih parlamentov, vključno s poslanci parlamentov držav kandidatk, ki so se Evropski uniji pridružile leta 2004 in 2007, evropski poslanci, predstavniki takratnih petnajstih držav članic, poleg teh pa še predstavniki dvanajstih držav kandidatk in Turčije, predstavniki Komisije in predstavniki civilne družbe – med njimi tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor – kot opazovalci.

3.8 Lizbonska pogodba jasno kaže, da so države članice prevzele stvari v svoje roke, v primerjavi z ustavo, ki se je zdela bolj federalistična. To se kaže zlasti v odpravi simbolov, ki jih je uvedla ustava in ki bi lahko nakazovali na ustanovitev zvezne države (zastava, himna, geslo, razglasitev 9. maja za dan Evrope itd.).

3.9 Lizbonska pogodba je spojila vse tri stebre s tem, ko je PEU in PDEU dala enako pravno veljavo<sup>(3)</sup>. Unija je poleg tega pridobila status pravne osebe ter nadomestila in nasledila Evropsko skupnost (prvi člen PEU), medtem ko je imela do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe pravno osebnost samo Evropska skupnost.

3.10 Primarnost prava Unije nad pravom držav članic je bila zapisana v členu I-6 ustavne pogodbe med temeljnimi načeli Unije. Da bi zaključili polemiko, ki je nastala zaradi vključitve načela primarnosti v ustavo, ki pa je vendar zgolj odražalo obstoječo sodno prakso Sodišča, je načelo primarnosti zdaj zajeto v 17. izjavi. Konferenca je sklenila, da Lizbonski pogodbi priloži mnenje pravne službe Sveta o primarnosti, v katerem opozarja, da primarnost izhaja iz sodne prakse Sodišča in da predstavlja temeljno načelo.

3.11 Lizbonska pogodba spreminja pravni status Listine o temeljnih pravicah, razglašene 7. decembra 2000 v Nici. Dejansko na vrhu v Nici ni bila sprejeta odločitev o pravno

zavezujoči naravi Listine, zato je načelna izjava ostala brez potrjenega pravnega pomena.

3.11.1 Z vključitvijo v ustavo pa bi Listina pridobila zavezujočo pravno veljavo. Ker pa ustava ni bila ratificirana, je pravno zavezujoča narava Listine ostala tako rekoč „prazna obljuba“<sup>(4)</sup>. Lizbonska pogodba je to popravila, kljub temu pa ne zajema vseh dosežkov ustave<sup>(5)</sup>.

3.11.2 Tako člen 6 Pogodbe o Evropski uniji, kakor je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo, določa, da ima Listina „enako pravno veljavnost kot pogodbe“; to pomeni, da morajo institucije, organi in agencije Unije spoštovati pravice, ki jih določa Listina. Enake obveznosti imajo tudi države članice (vlade, uprave, sodišča) pri uporabi prava Unije.

3.11.3 Kljub temu pa protokol o uporabi Listine v Združenem kraljestvu in na Poljskem (št. 30) določa, da Listina ne širi pristojnosti Sodišča Evropske unije ali sodišč Poljske oziroma Združenega kraljestva za razsojanje glede združljivosti veljavnega prava v Združenem kraljestvu ali na Poljskem z Listino.

3.11.4 Ta protokol določa tudi, da naslov IV Listine, ki se nanaša na socialne pravice in solidarnost, ne ustvarja iztočljivih pravic v razmerju do Poljske oziroma do Združenega kraljestva, razen če nista Poljska ali Združeno kraljestvo predvidela takšnih pravic v svoji nacionalni zakonodaji.

3.11.5 Na koncu Protokol št. 30 navaja, da se Listina v razmerju do Združenega kraljestva oziroma do Poljske uporablja le v obsegu, v katerem so pravice in načela iz Listine priznana v pravu ali praksi Združenega kraljestva in Poljske.

<sup>(4)</sup> Čeprav Listina ni pravno zavezujoča, se Sodišče Evropskih skupnosti nanjo pogosto sklicuje. Glej nedavni primer sodbe Sodišča z dne 14. februarja 2008, zadeva C 244/06, Dynamic Medien Vertriebs GmbH proti Avides Media AG v zvezi s prostim pretokom blaga. Sodišče navaja člen 24(1) Listine, ki določa, da imajo otroci pravico do takšnega varstva in skrbi, kakršna sta potrebna za njihovo dobrobit (točka 41 sodbe). Glej tudi sodbo Sodišča z dne 14. februarja 2008, zadeva C-450/06, **Varec SA** proti **Belgiji**, v zvezi s svobodo ustanavljanja. Sodišče navaja člen 7 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, ki se nanaša na spoštovanje zasebnega življenja (točka 48 sodbe).

<sup>(5)</sup> Različica Lizbonske pogodbe z dne 23. julija 2007, CIG 3/07, je v 11. izjavi predvidevala, da bodo Listino o temeljnih pravicah svečano razglasile tri institucije na dan podpisa Lizbonske pogodbe, vendar pa ni omenjala pravno zavezujoče vrednosti Listine. Listino o temeljnih pravicah Evropske unije so drugič razglasile tri institucije EU v sredo, 12. decembra 2007, v Strasbourgu. Druga razglasitev je bila potrebna, ker so bila Listini po prvi razglasitvi decembra 2000 na vrhu v Nici dodana pojasnila in opombe pod črto.

<sup>(3)</sup> Člen 1(3) PEU: PEU in PDEU sta postali enakovredni, medtem ko je sodna praksa Sodišča 13. septembra 2005 v sodbi o zaščiti okolja s pomočjo kazenskega prava priznala primarnost PES nad PEU.

3.11.6 Področje uporabe teh protokolov bo v praksi zelo omejeno: na podlagi načela enotne uporabe prava Unije morajo namreč sodno prakso Sodišča Evropske unije, ki je del pravnega sistema Unije, spoštovati vse države članice. Če bi torej sodba Sodišča navajala ali razlagala naslov IV Listine, bi to morali upoštevati tudi sodišči Združenega kraljestva in Poljske, ne glede na to, ali sta v zadevi razsojali ali ne.

3.12 Pogodba po „ustavi“ povzema možnost, da država članica prostovoljno izstopi iz Unije (člen 50 PEU). Na podlagi smernic, ki jih določi Evropski svet, se Unija pogaja in sklene s to državo sporazum o podrobnostih izstopa, ki upošteva okvir njenih prihodnjih odnosov z Unijo.

3.13 Prostovoljnega izstopa ne smemo zamenjevati z odvzemom pravice do članstva v Uniji državi članici, ki huje in vztrajno krši načela iz člena 7 PEU (spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države, spoštovanje človekovih pravic itd.)<sup>(6)</sup>.

#### 4. Posebne ugotovitve

4.1 Posebno pozornost je treba nameniti nekaterim posebnim političnim in gospodarskim vidikom, ki so v tem času nastali kot posledica razvoja politike enotnega trga v skladu z novo pogodbo, kot je na primer nova sestava Evropskega parlamenta in „druge Barrosove Komisije“.

4.2 Opozoriti je treba, da je Evropska komisija že novembra 2007 objavila pomembno sporočilo z naslovom *Enotni trg za Evropo 21. stoletja* po objavi resolucije Evropskega parlamenta z dne 4. septembra 2007 o *reviziji enotnega trga: premagovanje ovir in neučinkovitosti z boljšim izvajanjem in uveljavljanjem*. Sporočilo odseva „novo vizijo“ o enotnem trgu za vse, ki „Evropi daje več zagona pri soočanju z globalizacijo, spodbujanju rasti in ustvarjanju novih delovnih mest ter pri zagotavljanju pravičnih cen, socialne varnosti in varovanja okolja“. EESO je v dveh mnenjih<sup>(7)</sup> poudaril, da je bil enotni trg vedno instrument, ki prispeva k vse večji kakovosti življenja državljanov EU, tudi strokovnjakov, samozaposlenih delavcev in potrošnikov.

<sup>(6)</sup> Člen 7 PEU predvideva dve različni obravnavi, ki se nanašata na „obstoje očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila“, ali na to, „da ena od držav članic huje in vztrajno krši“.

<sup>(7)</sup> UL C 77, 31.3.2009, str. 15 in UL C 182, 4.8.2009, str. 1.

4.3 V sporočilu z dne 6. novembra 2008<sup>(8)</sup> je Komisija pokazala, da je uveljavljanje prednosti enotnega trga povezano s tesnejšim upravnim sodelovanjem. V poročilu o napredku v zvezi z informacijskim sistemom notranjega trga (IMI) je Komisija organe držav članic pozvala k tesnemu sodelovanju, da bi okrepile medsebojno zaupanje v sisteme, ki jih uporabljajo<sup>(9)</sup>.

4.4 Komisija je v svojem priporočilu z dne 29. junija 2009 o ukrepih za izboljšanje delovanja enotnega trga<sup>(10)</sup> opredelila številne pomanjkljivosti v delovanju enotnega trga, zlasti z vidika nepravilnega uveljavljanja in izvajanja pravil. Poleg tega je predlagala sprejetje konkretnih ukrepov, ki bi dopolnjevali ukrepe držav članic, pri čemer bi uporabili pristop, ki temelji na partnerstvu.

4.4.1 Med temi ukrepi je večji nadzor spoštovanja pravil, spodbujanje alternativnih metod reševanja sporov, redno ocenjevanje nacionalne zakonodaje ter seznanjanje posameznikov in podjetij z njihovimi pravicami na enotnem trgu.

4.5 Odbor je poudaril, da se je finančna kriza razširila hitro, še posebej v Evropi, ter povzročila nepričakovane gospodarske in socialne posledice, ki jih ni bilo mogoče predvideti, to pa je povzročilo najhujšo recesijo po 30. letih 20. stoletja in več kot 23 milijonov brezposelnih, kar je največ po 2. svetovni vojni<sup>(11)</sup>. Komisija je malo pred svojim ponovnim imenovanjem in po tem, ko je „Larosièrovi skupini“<sup>(12)</sup> naročila, naj izvede poglobljeno študijo o razlogih za krizo in o ukrepih za premagovanje krize, ocenila, da je treba oblikovati nove politične smernice za prihodnost v teh novih gospodarskih, socialnih in finančnih pogojih.

4.6 Zato je predsednik Komisije José Manuel Barroso v dokumentu *Politične smernice za naslednjo Komisijo* opredelil smernice za „enotni trg, ustrezen za 21. stoletje“, pri čemer je obsodil poskuse, da bi pod pretvezo krize ovirali njegov razvoj, in ponovno poudaril, da bo Komisija enotni trg branila kot „temelj pogodb“ in „najboljše zagotovilo za dolgoročno blaginjo in rast“, če bo le v skladu s prihodnjimi „gospodarskimi izzivi“. Glede na to je treba poudariti, da bo cilj obnove notranjega trga kot gonilne sile evropskega gospodarstva dosežen le, če bo „aktivna potrošniška politika“ zmogla zagotoviti „zaupanje ljudi, da bodo v celoti sodelovali na enotnem trgu“.

<sup>(8)</sup> COM(2008) 703 konč.

<sup>(9)</sup> Glej mnenje EESO, UL C 128, 18.5.2010, str. 103.

<sup>(10)</sup> Priporočilo 2009/524/ES; glej pomembno resolucijo EP z dne 9. marca 2010 (dok. A7-0064/2009).

<sup>(11)</sup> Na podlagi najnovejših podatkov EUROSTATA.

<sup>(12)</sup> EESO je pripravil mnenje o poročilu Larosièrove skupine: UL C 318, 23.12.2009, str. 57.

4.6.1 Hkrati je predsednik Komisije Maria Montija, prejšnjega komisarja za notranji trg, pooblastil, da pripravi poročilo o obnovi enotnega trga, ki je bilo Evropskemu parlamentu predstavljeno 9. maja, na dan Evrope. V poročilu so bile najprej izpostavljene velike težave, s katerimi se sooča notranji trg, nato pa so predlagane pobude za okrepitev notranjega trga ob upoštevanju socialne problematike in spoštovanju okolja. Istega dne je bilo Evropskemu svetu predstavljeno tudi poročilo z naslovom *Projekt Evropa 2030 – izzivi in priložnosti*, ki ga je pripravila projektna skupina o prihodnosti Evrope, ki ji predseduje nekdanji španski ministrski predsednik Felipe González. Poročilo obravnava zlasti srednjeročne obete za evropsko gospodarsko upravljanje ob upoštevanju ključnega pomena krepitve in uresničevanja notranjega trga za „ustvarjanje ugodnih razmer za vse: novi dogovor za enotni trg“. Ugotovitve projektne skupine v zvezi z gospodarskim upravljanjem bodo zagotovo pomembno vplivale na prihodnost enotnega trga.

4.7 Strategijo, ki bo nadomestila lizbonsko strategijo – katere izvedba je bila delno neuspešna – bi bilo treba obravnavati v okviru teh novih političnih smernic. Vendar se zdi, da strategija *Evropa 2020* ne pripisuje velikega pomena enotnemu trgu in temu področju namenja zgolj nekaj alinej v poglavju „Vrzeli in ovire“, kar je dokaz upadanja naklonjenosti enotnemu trgu.

4.7.1 Komisija je napovedala, da bo to oviro na enotnem trgu odpravila z zakonodajnimi predlogi, zlasti s pogostejšo rabo uredb namesto direktiv, s prilagajanjem zakonodaje digitalni dobi in z usmeritvijo v izbirno evropsko obligacijsko pravo, predvsem na področju potrošniških pogodb. Komisar Michel Barnier, ki je pristojen za enotni trg, je na zaslišanju v Evropskem parlamentu in zlasti v nedavnih izjavah v Parizu poudaril, da je treba trg prilagoditi potrebam posameznikov, saj mora biti trg tak, da koristi socialnim prizadevanjem. Kot je poudarila komisarka Viviane Reding, je enotni trg še naprej „dragulj v kroni“ Evropske unije <sup>(13)</sup>.

4.8 Hkrati bi lahko državljanska pobuda, ki jo uvaja člen 11(4) PEU in jo obravnava poglobljena študija EESO <sup>(14)</sup>, pomembno vplivala na prihodnji razvoj enotnega trga.

<sup>(13)</sup> Govor ob evropskem dnevu potrošnikov v Madridu 15. marca 2010 z naslovom „Ambiciozna direktiva o pravicah potrošnikov: večja zaščita potrošnikov in pomoč podjetjem“.

<sup>(14)</sup> Mnenje na lastno pobudo *Izvajanje Lizbonske pogodbe: participativna demokracija in evropska državljanska pobuda* (CESE 465/2010, SC/032), ki analizira in komentira zeleno knjigo Komisije (COM (2009) 622 konč. z dne 11. novembra 2009), in mnenje na lastno pobudo *Organizacije civilne družbe in predsedstvo Sveta EU* (CESE 464/2010, SC/031); glej tudi pomembno resolucijo EP o izvajanju državljanske pobude z dne 7. maja 2009 (dok. A6-0043/2009).

4.8.1 Ta instrument za večjo vključenost javnosti dejansko pomeni nov način za spodbujanje obravnave tem, ki so ključne za civilno družbo, vendar doslej zaradi pomanjkanja interesa ali politične volje v institucijah Skupnosti niso bile obravnavane (Statut evropskih fundacij <sup>(15)</sup>, Kolektivne odškodnine za potrošnike <sup>(16)</sup>, evropska pravica do stavke itd.).

## 5. Specifične ugotovitve

5.1 Pripombe v informativnem poročilu v zvezi z določbami o enotnem trgu v Pogodbi o delovanju Evropske unije (PDEU) so še vedno aktualne (glej npr. točko 6(a)).

5.2 Štirje od 37 protokolov, ki so priloženi Lizbonski pogodbi, bolj ali manj neposredno zadevajo notranji trg.

— Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ker naj bi se ti načeli uporabljali v okviru deljenih pristojnosti med Unijo in državami članicami; notranji trg je eno od področij v deljeni pristojnosti.

— Na notranji trg bo vplival tudi Protokol št. 27 o notranjem trgu in konkurenci. Ta v bistvu določa, da mora notranji trg vključevati sistem, ki zagotavlja, da se konkurenca ne izkrivlja.

— Protokol št. 25 o izvajanju deljenih pristojnosti bo na notranji trg vplival iz istih razlogov kot Protokol št. 2 o izvajanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

— Na notranji trg bo nedvomno vplival tudi Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena. Ta določa, da so te storitve del skupnih vrednot Unije, in poudarja široko diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena. Prav tako upravičuje raznolikost storitev splošnega gospodarskega pomena ter razlike v potrebah in željah uporabnikov, ki lahko izvirajo iz različnih geografskih, socialnih ali kulturnih okoliščin. Na koncu poudarja spodbujanje splošnega dostopa, visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti teh storitev ter pravice uporabnikov. Člen 2 Protokola št. 26 je inovativen, saj prvič v primarni zakonodaji omenja „negospodarske storitve splošnega pomena“ in zagotavlja pristojnost držav članic, da zagotavljajo, naročajo in organizirajo te storitve.

<sup>(15)</sup> Mnenje EESO na lastno pobudo 634/2010, INT/498.

<sup>(16)</sup> UL C 162, 25.6.2008, str. 1 in UL C 128, 18.5.2010, str. 97.

5.3 Na notranji trg bi lahko vplivali dve izjavi. Izjava št. 18 o razmejitvi pristojnosti med Unijo in državami članicami, ki poudarja, da v skladu s sistemom delitve pristojnosti med Unijo in državami članicami, določenim v Pogodbi o Evropski uniji in v Pogodbi o delovanju Evropske unije, države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso s pogodbama dodeljene Uniji, ter da če ima Unija po pogodbah na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, države članice izvajajo svojo pristojnost, če Unija svoje pristojnosti ne izvaja ali se je odločila, da jo bo prenehala izvajati.

5.3.1 Dejansko je Sodišče dodelitev pristojnosti že zelo zgodaj povezovalo s prenosom pristojnosti držav članic na institucije Skupnosti, kar kaže sodba iz leta 1964 v zadevi Costa proti ENEL, v kateri je Evropska gospodarska skupnost opredeljena kot „Skupnost, ustanovljena za nedoločen čas, ki ima lastne institucije ... oziroma, natančneje, dejanska pooblastila, ki izhajajo iz omejitve pristojnosti ali iz prenosa pooblastil z držav na Skupnost ...“ (zadeva. 6/64, poročila Evropskega sodišča 1141).

5.3.2 Izjava št. 42 določa, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo dodeljenih pristojnosti ne more biti podlaga za širitev obsega pristojnosti Unije prek splošnega okvira, ki izhaja iz vseh določb pogodb.

## 6. Glavni vplivi Lizbonske pogodbe na politiko notranjega trga

6.1 Glede posameznih sprememb določb pogodb v zvezi s politiko notranjega trga je treba poudariti naslednje:

- a) Nadomestitev izraza „skupni trg“ z izrazom „notranji trg“ pomeni premik od skupnega k notranjemu trgu, kar omogoča pojasnitev spornih konceptov doktrine in zato utrjuje zamisel, da EU ni le prosti trg v čisto ekonomskem smislu območja proste trgovine, temveč notranji trg za prebivalce Unije (člen 26 PDEU) <sup>(17)</sup>.
- b) V zvezi s krepitvijo in natančnejšo opredelitvijo načela subsidiarnosti ugotavljamo, da prednostna uporaba direktiv namesto uredb v skladu s Protokolom št. 30 k Pogodbi o ES ni več vključena v Protokol št. 2 k Lizbonski pogodbi.
- c) Da bi poskrbeli za spoštovanje načel subsidiarnosti in sorazmernosti, se je nacionalnim parlamentom priznala nekakšna

pravica „veta“, opredeljena s tretjino vseh glasov, ki jih imajo nacionalni parlamenti. Že en sam nacionalni parlament lahko prepreči sprejetje zakonodajne pobude na področju družinskega prava (glej člen 81 PDEU).

- d) Evropski parlament zaradi razširitve uporabe postopka soodločanja, ki se po novem imenuje „redni zakonodajni postopek“, dobiva nove pristojnosti. V zvezi s proračunom ima enako moč kot Svet in bo volil predsednika Komisije. Lizbonska pogodba določa, da je Evropski parlament sestavljen iz predstavnikov „državljanov Unije“, medtem ko Pogodba o ES govori o „narodih držav članic“.
- e) Na številnih novih področjih bo uporabljen postopek soodločanja (redni zakonodajni postopek) z novim sistemom glasovanja s kvalificirano večino v Svetu <sup>(18)</sup>.
- f) Države članice med cilji Unije ne omenjajo več „notranjega trga s svobodno in neizkrivljeno konkurenco“. Konkurenčna politika je po novem opredeljena kot „instrument, potreben za delovanje notranjega trga“, medtem ko je Pogodba o Ustavi za Evropo ponekod povzročila skrb, ker je med cilje Unije uvrstila „notranji trg s svobodno in neizkrivljeno konkurenco“.
- g) Ponovno je treba razmisliti o interesih potrošnikov in MSP, kar je podlaga za „sveženj“ v okviru nove vizije in sporočilo z naslovom *Enotni trg za Evropo 21. stoletja* <sup>(19)</sup>.
- h) Preoblikovati je treba koncept storitev splošnega interesa (člen 14 PDEU in Protokol št. 26), ki pojasnjuje odgovornosti Unije in široko diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov, ki so obravnavane v sporočilu *Storitve splošnega interesa, vključno s socialnimi storitvami splošnega interesa: nova evropska zaveza* <sup>(20)</sup>, ki vsebuje predloge za konsolidacijo okvira EU, ki se uporablja za storitve splošnega interesa.
- i) Večjo pozornost je treba nameniti vključevanju socialnih vidikov izvajanja notranjega trga (boj proti izključenosti ali diskriminaciji, spodbujanje socialne pravičnosti in varnosti, enakost med spoloma, solidarnost med generacijami in varstvo otrokovih pravic) v povezavi s sporočilom *Priložnosti, dostopnost in solidarnost: nova družbena vizija za Evropo 21. stoletja* <sup>(21)</sup>.

<sup>(17)</sup> Sodišče je že 5. maja 1982 (zadeva 15/81 – sodba v zadevi Schul) potrdilo, da je skupni trg, ki je zgolj območje proste trgovine, predhodnik notranjega trga. Notranji trg tako pomeni višjo stopnjo gospodarskega povezovanja.

<sup>(18)</sup> Protokol o prehodnih določbah (št. 36).

<sup>(19)</sup> COM(2007) 724 konč., SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 in 1521.

<sup>(20)</sup> COM(2007) 725 konč., SEC(2007) 1514, 1515 in 1516.

<sup>(21)</sup> COM(2007) 726 konč.

j) Lizbonska pogodba razširja področje uporabe v zvezi z možnostmi okrepljenega sodelovanja na vseh področjih delovanja EU, razen na področjih, ki so v izključni pristojnosti Unije (člen 20 PEU), če sodeluje vsaj devet držav članic (ne glede na število držav članic). V zvezi s tem odloča Svet s

kvalificirano večino na podlagi predloga Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta (člen 329(1) PDEU), sodelovanje pa bi lahko torej posebej zadevalo notranji trg, energetski trg, politiko priseljevanja in civilno zaščito.

V Bruslju, 14. julija 2010

*Predsednik*  
*Evropskega ekonomsko-socialnega odbora*  
Mario SEPI

---