



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 13. listopada 2022.
(OR. en)

13548/22

INST 372
POLGEN 134
COMPET 792
CODEC 1517

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	13. listopada 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 518 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 518 final.

Priloženo: COM(2022) 518 final



Bruxelles, 13.10.2022.
COM(2022) 518 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi

Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi

I. UVOD

Europska unija zajednica je u kojoj vlada pravo i koja se temelji na zajedničkim vrijednostima koje dijele njezine države članice. Ona se temelji na primjeni i izvršenju prava Unije i poštovanju vladavine prava. Pravo je najbolje sredstvo EU-a za ostvarivanje koristi za ljude, poduzeća i okoliš koje nudi EU. Načelo nadređenosti prava Unije temelji se na načelu jednakosti pred Ugovorima. Njime se osiguravaju jednaka prava za sve u cijelom EU-u, što znači da bi sve odredbe prava Unije trebale imati isto značenje i primjenjivati se na isti način u svim državama članicama. Pravo je temelj na kojem EU može najbolje iskoristiti unutarnje tržište, potaknuti prelazak na zeleniju i digitalniju Europu te zaštititi i promicati vrijednosti, djelotvornu pravosudnu suradnju i sigurnost Unije. Zbog toga je sustav utemeljen na pravilima ključan za viziju EU-a u Europi i svijetu te preduvjet za pravednost, demokraciju i poštovanje temeljnih prava. Komisija je odlučna poduzeti sve što je u njezinoj moći da promiče i zaštiti ljudska prava, temeljne slobode i vladavinu prava. Kako bi se dodatno intenzivirale mjere koje se poduzimaju za jačanje pravnih i demokratskih temelja EU-a objedinjuju se ključna područja djelovanja, kao što su godišnja izvješća o vladavini prava¹, akcijski plan za europsku demokraciju² i obnovljena strategija za provedbu Povelje EU-a o temeljnim pravima³ („Povelja”).

Izvršenje prava Unije presudno je za ostvarivanje tog cilja. To je jedna od temeljnih zadaća Komisije, s obzirom na to da se Ugovorima EU-a koje su potpisale države članice Komisiji povjerava uloga „čuvarice Ugovorâ”⁴ i u širem smislu prava Unije. Tom sveobuhvatnom ulogom Komisiji se dodjeljuje središnja odgovornost za izvršenje zakonodavstva. Tu ulogu Komisija najbolje obavlja putem suradnje s državama članicama te praćenja njihove provedbe i primjene prava Unije. Ovom se Komunikacijom detaljnije opisuje kako Komisija ispunjava tu zadaću s obzirom na to da se zakonodavstvo EU-a razvija, prenosi u nacionalno pravo, provodi i primjenjuje u praksi. Jednako kao što se Komisija usredotočuje na zaštitu vladavine prava sprečavanjem pojave problema, najbolji je način za izvršenje prava Unije sprečavanje povreda. Svakodnevna suradnja između Komisije i država članica od presudne je važnosti za osiguravanje usklađenosti u ranoj fazi. No, u konačnici, za rješavanje slučajeva povrede prava Unije često je potrebno pokrenuti postupke zbog povrede prava, uključujući mogućnost upućivanja država članica Sudu Europske unije („Sud”).

Djelotvornim izvršenjem zakonodavstva osigurava se da građani i poduzeća u EU-u što prije imaju koristi od zajednički dogovorenih pravila te da mogu računati na poštovanje svojih temeljnih prava u svakom trenutku bez obzira na to gdje žive ili rade u EU-u. Zbog toga

¹ Komunikacija Komisije „Izvješće o vladavini prava za 2022. – Stanje vladavine prava u Europskoj uniji”, COM(2022) 500 final.

² Komunikacija Komisije „Akcijski plan za europsku demokraciju”, COM/2020/790 final.

³ Komunikacija Komisije „Strategija za jačanje primjene Povelje o temeljnim pravima u EU-u” COM(2020) 711 final.

⁴ Članak 17. Ugovora o Europskoj uniji.

Komisija podupire države članice u ranoj fazi procesa integracije pravila EU-a u njihov pravni poredak kako bi se osigurala pravilna provedba i primjena prava Unije od samog početka. Time se objašnjava i zašto podaci o broju postupaka zbog povrede prava nisu nužno odgovarajući način za mjerenje rada Komisije u području izvršenja zakonodavstva, čiji je cilj izbjeći da uopće dođe do povreda te, ako se dogode, okončati ih što prije.

Osim Komisije i nacionalnih vlada, i drugi dionici imaju važnu ulogu u djelotvornoj primjeni prava Unije. Neki od njih, kao što su nacionalni sudovi, nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i regulatorna tijela ili tijela sa zakonskim ovlastima, kao što su tijela za zaštitu potrošača ili neovisna nadzorna tijela za zaštitu podataka, imaju formalnu ulogu. Civilno društvo i pojedinci isto tako pomažu da se skrene pozornost na moguće povrede i potrebu za njihovim sankcioniranjem.

U ovoj se Komunikaciji opisuje kako je Komisija produbila i razvila svoje djelovanje u području izvršenja zakonodavstva kako bi osigurala da se pravo EU-a jednako poštuje u svim državama članicama i povećala konkretne koristi koje građani EU-a imaju u svojem svakodnevnom životu od njezina rada na provedbi i izvršenju⁵.

II. KORIŠTENJE PREDNOSTI PRAVA UNIJE

Ljudi i poduzeća računaju na to da će se zajednički dogovorena pravila EU-a brzo i ispravno provesti ili prenijeti u nacionalno zakonodavstvo te da će ih države članice u potpunosti primjenjivati. Izvršenje pravila EU-a od presudne je važnosti za provedbu politika EU-a i neodvojivo je povezano s oblikovanjem politika. Prije donošenja zakonodavstva EU-a prolazi kroz temeljit postupak ocjenjivanja postojećeg nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva EU-a, savjetovanja s javnošću i procjene okolišnih, socijalnih i gospodarskih učinaka⁶. Njegovo donošenje uključiv je i transparentan zakonodavni postupak u kojem sudjeluju Europski parlament i Vijeće kako bi političari i oblikovatelji politika mogli iznijeti svoje mišljenje o tome kako će se zakoni o kojima se raspravlja provesti u praksi. Ako se donesenim aktima želi ostvariti željeni učinak, potrebno ih je primjenjivati potpuno, ispravno, jednako i pravodobno u svim državama članicama.

Omogućivanje ljudima da rade i posluju bilo gdje u EU-u

Pravilima EU-a o **priznavanju stručnih kvalifikacija** stručnjacima se olakšava pružanje usluga u cijelom EU-u, a istodobno se jamči bolja zaštita potrošača. Međutim, države članice neusklađeno su provodile ta pravila te su u nekim državama članicama postupci bili više opterećujući za radnike i samozaposlene osobe nego u drugima. Nakon postupaka zbog

⁵ Ova se Komunikacija nadovezuje na prethodne komunikacije u kojima se definiraju operativni okvir i pravila za djelovanje Komisije u vezi s pritužbama i povredama i ne zamjenjuje ih. Vidjeti posebno Komunikaciju Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” (C(2016) 8600), (dalje u tekstu „Komunikacija iz 2016.”).

⁶ U skladu sa Smjernicama za bolju regulativu donesenima 3. studenoga 2021. i dostupnima na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr

povrede prava države članice izmijenile su svoje zakonodavstvo kako bi osigurale da građani i poduzeća mogu iskoristiti prednosti tih pravila. Osim toga, suradnja u okviru Radne skupine za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta dovela je do toga da su države članice uklonile 217 profesija s popisa profesija za koje je bila potrebna prethodna provjera, čime se radnicima olakšalo pružanje usluga u tim državama članicama.

Djelotvornom ostvarivanju prava na slobodno kretanje pridonosi i bolja koordinacija nacionalnih **sustava socijalne sigurnosti** država članica. Kako bi zaštitila slobodno kretanje radnika i koordinaciju sustava socijalne sigurnosti, Komisija je pokrenula postupke protiv dviju država članica radi dodjele nižih iznosa obiteljskih davanja državljanima EU-a koji rade u tim zemljama dok njihova djeca žive u državi članici u kojoj se troškovi života smatraju nižima. U jednom od tih predmeta stajalište Komisije već je potvrdio Sud, koji je presudio da je prilagodba iznosa obiteljskih davanja s obzirom na državu boravišta djece korisnika nezakonita.

Mehanizmom suradnje u okviru mreže **SOLVIT** za rješavanje prekograničnih problema omogućuje se ranije utvrđivanje mogućih povreda prava Unije te se može pružiti neposredna pravna zaštita oštećenim poduzećima ili pojedincima. Njime se rješavaju praktični problemi i prepreke s kojima se ljudi susreću kad rade, žive ili posluju u drugim državama članicama⁷. Nacionalna tijela koja čine mrežu SOLVIT surađuju u primjeni pravila EU-a i u velikoj mjeri koriste pomoć i stručno znanje koje osigurava Komisija⁸. Nacionalni centri mreže SOLVIT ne samo da pronalaze rješenja za brojne pojedinačne situacije, već i pomažu u utvrđivanju i rješavanju strukturnih problema povezanih s primjenom prava Unije⁹.

Neispunjavanje obveza ima svoju cijenu. To može značiti da je zaštita temeljnih prava odgođena ili je njezino područje primjene uže, čime se ugrožavaju prava kao što su jednako postupanje i slobodno kretanje. To može dodatno povećati opterećenje za javnost i poduzeća. To može značiti da se činjenje štete za okoliš nastavlja. To može značiti da je zaštita potrošača ili radnika ili zaštita tražitelja azila oslabljena ili odgođena. To može posebno utjecati na osobe koje rade ili putuju preko granica ili prelaze granice u druge svrhe¹⁰, a koje se moraju prilagoditi različitim pravilima ovisno o tome kako se primjenjuje pravo Unije. Pogrešnom primjenom pravila EU-a narušava se i tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu te samim time i jednaki uvjeti za poduzeća u cijelom EU-u.

Kad države članice krše pravila EU-a uvođenjem ili toleriranjem prepreka na jedinstvenom tržištu kako bi stvorile prednosti za poduzeća, potencijalna dobit često je kratkoročna, dok

⁷ Preporuka Komisije od 17. rujna 2013. o načelima kojima se uređuje mreža SOLVIT, C(2013) 5869 final.

⁸ Radni dokument službi Komisije, „Pomoć mreže SOLVIT na jedinstvenom tržištu: obljetnica 20 godina rada”, SWD(2022) 325 final.

⁹ https://ec.europa.eu/solvit/index_hr.htm

¹⁰ Na primjer, radi obrazovanja, zdravstvene skrbi, kulturnih i drugih aktivnosti u slobodno vrijeme itd.

trajan učinak na poduzeća može biti mnogo štetniji jer svim poduzećima postaje teže iskoristiti prednosti koje pruža jedinstveno tržište¹¹.

Cijena nepravilne ili nepotpune primjene pravila

Postojeće prepreke na **jedinstvenom tržištu** često su posljedica nepravilne ili nepotpune primjene Ugovorâ i zakonodavstva EU-a¹². MSP-ovi i *start-up* poduzeća posebno su pogođeni jer na njih utječu administrativna opterećenja i složenost, posebno ako na jedinstvenom tržištu posluju preko granica. Pogrešna primjena pravila ograničava i mogućnost postizanja ekonomije razmjera na jedinstvenom tržištu, što šteti interesima potrošača. Nedosljedna pravila osobito negativno utječu na prekogranične regije¹³.

Dosljedno izvršenje **pravila o tržišnom natjecanju** od presudne je važnosti da bi poduzeća i potrošači mogli iskoristiti prednosti jedinstvenog tržišta. Ako se ta pravila ispravno ne primjenjuju, narušavaju se jednaki uvjeti za poduzeća što se može negativno odraziti na potrošače u vidu većih cijena i manje mogućnosti izbora.

Provedba **politike** i zakonodavstva EU-a **u području okoliša** nije samo ključna za zdrav okoliš, nego stvara nove mogućnosti za gospodarski rast, radna mjesta i konkurentnost. Potpunom provedbom zakonodavstva EU-a u području okoliša gospodarstvo EU-a moglo bi uštedjeti otprilike 55 milijardi EUR godišnje na zdravstvenim troškovima i izravnim troškovima za okoliš¹⁴.

Koristi od brze provedbe novih pravila EU-a o oporezivanju

Nova **pravila o porezu na dodanu vrijednost (PDV) za e-trgovinu** stupila su na snagu 2021. kao dio mjera koje se poduzimaju za osiguravanje ravnopravnijih uvjeta i pojednostavnjenje pravila o PDV-u. Prodavatelji na internetu sada se mogu registrirati na elektroničkom portalu („jedinstveno sučelje”) i informirati se o svim svojim obvezama povezanim s PDV-om za prodaju u cijelom EU-u. Komisija je pružila potporu i izdala smjernice o novim pravilima državama članicama i dionicima na koje se to primjenjuje. To je pomoglo neometanoj provedbi novih pravila o PDV-u u e-trgovini i prikupljanju prihoda od PDV-a u iznosu od 8,8 milijardi EUR putem novog portala, uključujući 700 milijuna EUR novih prihoda od PDV-a¹⁵ te registraciju 100 000 prodavatelja na internetu putem elektroničke platforme.

Potpuna i dosljedna primjena pravila EU-a u državama članicama važna je za pravnu sigurnost te povjerenje građana i poduzeća u nacionalne institucije i EU općenito. To se

¹¹ Komunikacija Komisije „Dugoročni akcijski plan za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta”, COM(2020) 94 final.

¹² Komunikacija Komisije „Utvrdjivanje i uklanjanje prepreka jedinstvenom tržištu”, COM(2020) 93 final.

¹³ Izvješće Komisije „Pogranične regije: Živuci laboratoriji europske integracije”, COM(2021) 393 final, i Komunikacija Komisije „Poticanje rasta i kohezije u pograničnim regijama EU-a”, COM(2017) 534 final.

¹⁴ Više objašnjenja za tu brojku dostupno je u studiji [Update of the costs of not implementing EU environmental law](#) (Ažurirani troškovi neprovođenja zakonodavstva EU-a o okolišu), COWI i Eunomia, 2019.

¹⁵ Podaci koji vrijede za prvih šest mjeseci poslovanja ([nova pravila EU-a o PDV-u za e-trgovinu: ažurirani podaci o prihodima upućuju na uspješnu provedbu \(europa.eu\)](#)).

posebno odnosi na naše zajedničke vrijednosti, temeljna prava, vladavinu prava, četiri temeljne slobode EU-a i funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Za ostvarivanje Unije ravnopravnosti od presudne je važnosti da se jednakost i nediskriminacija poštuju u cijelom EU-u te da građani mogu uživati jednaku razinu zaštite svojih prava bez obzira na to u kojem dijelu EU-a žive.

Zaštita građanstva EU-a

Programi za dodjelu državljanstva ulagačima („zlatne putovnice”) u određenim državama članicama posljednjih su godina bili važan razlog za zabrinutost. Sustavnim dodjeljivanjem državljanstva, a time i građanstva EU-a, u zamjenu za unaprijed utvrđeno plaćanje i bez stvarne povezanosti s pojedinom državom članicom, krši se koncept građanstva EU-a i načelo iskrene suradnje te to ujedno predstavlja ozbiljnu opasnost u smislu sigurnosti, pranja novca, utaje poreza i korupcije. Komisija je zauzela čvrst stav da građanstvo EU-a nije na prodaju i da bi svaki postojeći program za dodjelu državljanstva ulagačima trebalo bez odgode ukinuti te je pokrenula važne postupke zbog povrede prava protiv dviju država članica i naposljetku je jedan od tih predmeta uputila Sudu. Osim toga, Komisija je bila u kontaktu s još jednom državom članicom koja je u međuvremenu ukinula svoj program za dodjelu državljanstva ulagačima.

Poštovanje načela jednakosti i nediskriminacije

Poštovanje ljudskog dostojanstva i jednakosti temeljne su vrijednosti EU-a sadržane u članku 2. Ugovora o Europskoj uniji. Te vrijednosti nisu samo etički standardi, već temeljna prava sadržana u Povelji¹⁶ i općim načelima prava Unije. Komisija je poduzela korake za zaštitu prava LGBTIQ osoba te je u konačnici pokrenula sudski postupak pred Sudom protiv jedne države članice zbog nacionalnog zakonodavstva koje diskriminira osobe na temelju njihove seksualne orijentacije ili rodnog identiteta.

Kad je riječ o rodnoj ravnopravnosti, a posebno u području socijalne sigurnosti, Komisija je poduzela mjere protiv jedne države članice zbog zakona o mirovinskom osiguranju, koji neizravno diskriminira žene pri izračunu razdoblja doprinosa koje je potrebno za ostvarivanje prava na mirovinu.

Zaštita slobode medija

Jamčenje slobode medija i slobode govora temelj je otvorenog, demokratskog i održivog digitalnog društva. Pružatelji medijskih usluga moraju moći pristupiti tržištu pod nediskriminirajućim, proporcionalnim i objektivno opravdanim uvjetima kako bi mogli slobodno i neovisno obavljati svoj posao bilo gdje u Europskoj uniji. Komisija je uputila Sudu predmet protiv države članice zbog kršenja pravila unutarnjeg tržišta telekomunikacijskih usluga i slobode govora utvrđene u Povelji.

Podupiranje zakonitih migracija i jednakog postupanja prema državljanima trećih zemalja

¹⁶ Pravo na nediskriminaciju sadržano je u Povelji, kojom se zabranjuje diskriminacija na bilo kojoj osnovi.

Istodobno, privlačenje talenata iz trećih zemalja obogaćuje naše društvo i koristi našim gospodarstvima. Pravilima EU-a predviđeni su zajednički uvjeti ulaska i boravka za određene kategorije državljana trećih zemalja te jednako postupanje prema građanima EU-a u nekoliko područja. Komisija je poduzela korake protiv nekoliko država članica zbog uvođenja neopravdanih prepreka za pristup državljana trećih zemalja radnim mjestima i obavljanje samostalnih djelatnosti. Komisija je pokrenula i postupke zbog povrede prava zbog nepotrebno složenih postupaka obrade boravišnih i radnih dozvola EU-a¹⁷. Zbog toga je nekoliko država članica izmijenilo svoje nacionalno zakonodavstvo radi usklađivanja s pravom Unije te je tako kvalificiranim državljanima trećih zemalja postalo jednostavnije dobiti pravo na boravak i rad u Europi te im je ta ideja postala privlačnija.

Suzbijanje rasističkog i ksenofobnog govora mržnje i zločina iz mržnje

Govorom mržnje i zločinima iz mržnje nanosi se šteta pojedincima protiv kojih su upereni i društvu u cjelini te se potkopavaju vrijednosti EU-a. Za postizanje djelotvornog izvršenja ključno je pojačati provedbu Okvirne odluke iz 2008. o suzbijanju govora mržnje i zločina iz mržnje¹⁸. Komisija je odlučna osigurati djelotvornu kriminalizaciju govora mržnje i zločina iz mržnje, a ta je strategija dovela do znatnog napretka u provedbi u svim državama članicama. Namjera Komisije da, prema potrebi, nastavi s postupcima zbog povrede prava u tom smislu ponovno je potvrđena u njezinu akcijskom planu EU-a protiv rasizma¹⁹. Nakon niza postupaka zbog povrede pokrenutih u razdoblju od 2020. do 2021. nekoliko država članica pokrenulo je postupke za izmjenu svojeg zakonodavstva ili je već donijelo nove zakonodavne izmjene. Na primjer, izmjenama donesenima u jednoj državi članici jača se kriminalizacija i progon govora mržnje i zločina iz mržnje te poboljšava zaštita manjina od tih zločina.

Udruživanje snaga protiv terorizma

Teroristička djela jedna su od najtežih povreda temeljnih sloboda na kojima se Unija temelji. Teroristički napadi u državama članicama EU-a bili su neugodan podsjetnik na to da su policiji i tužiteljima potrebni bolji alati za sprečavanje i suzbijanje kaznenih djela terorizma. Direktiva o suzbijanju terorizma iz 2017.²⁰ temelj je kaznenopravnog odgovora država članica na terorizam i ključan dio okvira EU-a za sigurnosnu uniju. Komisija je pokrenula postupke protiv nekoliko država članica kako bi osigurala da su uspostavljeni pravni uvjeti kojima se nacionalnim tijelima omogućuje suradnja i razmjena informacija o terorističkim prijetnjama.

III. PROVEDBA I PRIMJENA PRAVA UNIJE: ZAJEDNIČKO NASTOJANJE

¹⁷ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/work/single-permit-work_en

¹⁸ Okvirna odluka Vijeća 2008/913/PUP od 28. studenoga 2008. o suzbijanju određenih oblika i načina izražavanja rasizma i ksenofobije kazneno-pravnim sredstvima.

¹⁹ Komunikacija Komisije, „Unija ravnopravnosti: Akcijski plan EU-a za antirasizam za razdoblje 2020.–2025.“, COM(2020) 565 final.

²⁰ Direktiva (EU) 2017/541 od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma.

Komisija nadzire poštovanje prava Unije u državama članicama i koristi se različitim alatima za promicanje i izvršenje njegove pravilne primjene, uključujući postupke zbog povrede. Međutim, za djelotvornu primjenu i izvršenje zakonodavstva na terenu potrebno je i sudjelovanje nekoliko drugih dionika. Izvršenje zakonodavstva provodi se prvenstveno putem suradnje s državama članicama, kao i sa specijaliziranim tijelima kao što su tijela za zaštitu potrošača ili podataka, tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i regulatorna tijela, nevladine organizacije, poduzeća i javnost. Kako bi sustav djelotvorno funkcionirao, oslanja se na potpunu predanost nacionalnih tijela odgovornih za pravilnu primjenu i izvršenje zakona i na angažiranost javnosti, civilnog društva, poduzeća i drugih kako bi se utvrdile moguće povrede.

Kad primjenjuju pravo Unije **nacionalni sudovi** su sudovi EU-a i imaju posebno važnu ulogu u lancu izvršenja. Ako su u državi članici ugrožena prava građana ili poduzeća EU-a, mora im se omogućiti pristup brzom i učinkovitoj nacionalnoj pravnoj zaštiti, u skladu s načelom djelotvorne sudske zaštite²¹. Zato sudovi moraju biti neovisni, nepristrani i ustanovljeni zakonom.

Istodobno, sudovi u državama članicama imaju pravo, a u nekim slučajevima čak i dužnost postavljati pitanja Sudu ako nisu sigurni kako tumačiti ili primijeniti pravo Unije. Taj je dijalog koji se ostvaruje podnošenjem zahtjeva za donošenje prethodne odluke Sudu iznimno bitan za ujednačenu primjenu prava Unije koja se temelji na načelu nadređenosti prava Unije te za poštovanje prava građana²². Komisija sustavno koristi svoje pravo na očitovanje u svim pred Sudom pokrenutim postupcima za rješavanje prethodnih pitanja²³. Ako Sud utvrdi povredu prava Unije, sud koji je uputio zahtjev ima obvezu ispraviti tu povredu u konkretnom postupku koji se pred njim vodi.

Osim toga, Komisija nadzire usklađenost pojedine države članice s presudom i osigurava da sve druge države članice jednako primjenjuju standard koji je utvrdio Sud. Stoga su povećanje broja prethodnih odluka tijekom vremena²⁴ i intervencije Komisije u tim predmetima znatno doprinijeli boljem izvršenju prava Unije u državama članicama. Osim toga, Komisija je pokrenula postupke zbog povrede prava zbog povreda koje utječu na načela autonomije, nadređenosti, djelotvornosti i ujednačene primjene prava Unije te poštovanja ovlasti Suda.

Komisija provodi europsku strategiju pravosudnog osposobljavanja u području pravosuđa²⁵ kako bi osigurala da **pravosudni stručnjaci** kao što su suci, tužitelji, odvjetnici i drugi

²¹ Članak 19. stavak 1. drugi podstavak Ugovora o Europskoj uniji i članak 47. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

²² Na izvršenje prava Unije sustavno utječu nacionalna pravila ili prakse koji ometaju postupak za donošenje prethodne odluke, primjerice ako se zbog podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku ili primjene prava Unije kako ga tumači Sud mogu pokrenuti disciplinski postupci protiv sudaca ili ako nacionalni sudovi ne smiju priznati nadređenost prava Unije.

²³ U pitanjima povezanim s tržišnim natjecanjem i državnim potporama Komisija redovito pruža pomoć i intervenira u nacionalnim sudskim postupcima.

²⁴ Broj prethodnih odluka znatno se povećao tijekom proteklih deset godina, pa je tako 2021. bilo podneseno 567 zahtjeva za prethodnu odluku u usporedbi s 385 zahtjeva za prethodnu odluku podnesenih 2010.

²⁵ Komunikacija Komisije „Jamčenje pravde u EU-u – Europska strategija za pravosudnu izobrazbu za razdoblje 2021.–2024.“, COM(2020) 713 final.

stručnjaci u području pravosuđa poznaju pravo Unije i instrumente pravosudne suradnje EU-a i da imaju odgovarajuće vještine za poštovanje vladavine prava te ispravnu i dosljednu primjenu prava Unije u svojoj zemlji.

Unapređenje provedbe pravila EU-a o oporezivanju putem prethodnih odluka

Prethodne odluke važan su način da Komisija osigura pravilnu primjenu prava Unije u području oporezivanja.

Kad je riječ o **izravnom oporezivanju**, prethodne odluke odnose se na konkretne prekogranične prepreke slobodi kretanja do kojih dolazi zbog nacionalnih poreznih sustava. Na primjer, Sud je u prethodnoj odluci utvrdio da bi građani koji daju novac u dobrotvorne svrhe u drugoj državi članici trebali uživati istu poreznu olakšicu kao i kad bi u svojoj državi članici davali novac usporedivoj dobrotvornoj organizaciji²⁶.

Kad je riječ o **neizravnom oporezivanju**, prethodne odluke nakon kojih je uslijedio dijalog između Komisije i država članica dovele su do izmjene zakonodavstva u državama članicama. Do toga je došlo u jednoj državi članici u vezi s korištenjem vozila sa stranim registarskim pločicama²⁷, a u **drugoj državi članici** u vezi s ograničavajućim pravilima o PDV-u²⁸.

Važnu ulogu imaju i **nacionalni parlamenti**, odnosno suradnja s nacionalnim vladama na donošenju zakona za prenošenje direktiva EU-a i provedbu određenih propisa putem nacionalnog prava. Komisija je zauzela jasan stav u pogledu neprenošenja direktiva te je u potpunosti iskoristila instrument iz članka 260. stavka 3. UFEU-a uveden Ugovorom iz Lisabona: Komisija automatski pokreće sudske postupke i sustavno traži od Suda da izriče financijske sankcije ako države članice ne prenesu direktive na vrijeme. Taj je pristup imao znatan učinak, a broj postupaka zbog povrede obveze obavješćivanja koje je Komisija morala pokrenuti pred Sudom smanjio se za više od polovine od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Međutim, broj pokrenutih postupaka zbog povrede jer države članice nisu obavijestile Komisiju o svojim mjerama za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo do roka utvrđenog u direktivama EU-a i dalje je velik. Nacionalni zakonodavci imaju važnu ulogu u osiguravanju pravodobnog i potpunog prenošenja: pri obavješćivanju Komisije o mjerama za prenošenje države članice moraju na jasan i transparentan način objasniti kako je svaka odredba direktive prenesena²⁹.

Druga ključna tijela koja imaju važnu ulogu u izvršenju prava Unije uključuju sektorska regulatorna i inspeksijska tijela, tijela za izvršavanje zakonodavstva, nacionalna i regionalna

²⁶ . Presuda Suda u predmetu C-318/07, Persche.

²⁷ Presuda Suda u predmetu C-274/20, GN i WX protiv Prefettura di Massa Carrara – Ufficio territoriale del Governo di Massa Carrara.

²⁸ Presuda Suda u predmetu C-335/19, E. Sp. z o.o. Sp. k. protiv Minister Finansów.

²⁹ U presudi u predmetu C-543/17, Komisija protiv Belgije, Sud je pojasnio da države članice imaju obvezu dostaviti Komisiji dovoljno jasne i precizne informacije o tome kojim se odredbama nacionalnog prava prenosi Direktiva.

nadzorna tijela, nacionalne pučke pravobranitelje i tijela za jednakost. Komisija usredotočuje svoje mjere izvršenja na osiguravanje da su nacionalna tijela dovoljno opremljena i sposobna izvršavati svoje dužnosti tako da ispituje sukobe interesa, neovisnost³⁰ i zapošljavanje osoblja tih tijela. Komisija ujedno aktivno podupire provedbene mjere koje poduzimaju države članice tako da im pruža tehničku i financijsku potporu te stručno znanje potrebno za provedbu strukturnih reformi³¹, kao i specijalizirane programe osposobljavanja³². Na primjer, Komisija je nacionalnim nadzornim tijelima za zaštitu podataka osigurala bespovratna sredstva kako bi poduprla njihov rad na izvršenju Opće uredbe o zaštiti podataka³³. Komisija je pokrenula i postupke zbog povrede prava protiv država članica kako bi osigurala da su ta tijela neovisna i da imaju potrebne ovlasti za sankcioniranje povreda te uredbe.

Tome su pridonijele i posebne inicijative EU-a putem mehanizama prekogranične pravne zaštite kao što su SOLVIT, europski postupak za sporove male vrijednosti ili europski sustav za internetsko rješavanje sporova. U financijskom sektoru tri europska nadzorna tijela³⁴ ovlaštena su provoditi preispitivanja nacionalnih nadležnih tijela kako bi procijenila konvergenciju nacionalnih odredaba donesenih radi provedbe prava Unije. Nadležna su za istragu i poduzimanje mjera ako nacionalna nadležna tijela ne ispune svoje obveze u skladu s pravom Unije. Time se pridonosi osiguravanju dosljedne i djelotvorne primjene prava Unije u financijskom sektoru.

Uloga europskih potrošačkih centara³⁵ u izvršenju potrošačkog prava

Europski potrošački centri od presudne su važnosti za otkrivanje i poduzimanje mjera protiv mogućih raširenih povreda potrošačkog prava. To je uključivalo mjere kojima se osigurava da sustavi rezervacija na internetu ne primjenjuju manipulativne tehnike kao što su skrivanje sponzora pri rangiranju, neopravdani vremenski pritisak na korisnike ili pogrešno prikazivanje rabata.

Nakon **dijaloga s Komisijom i nacionalnim tijelima** 2020. vodeće platforme za rezervacije smještaja promijenile su način na koji potrošačima predstavljaju ponude, popuste i cijene kako bi korisnici mogli donijeti informirane odluke i usporediti ponude u

³⁰ To je primjerice slučaj neovisnosti nacionalnih regulatornih tijela u energetske sektoru, koja je temeljno načelo trećeg energetske paketa, a važna je i za osiguravanje učinkovite zaštite potrošača, kako je potvrdio Sud (predmet C-718/18, Komisija protiv Njemačke).

³¹ Na primjer, putem Instrumenta za tehničku potporu i instrumenta TAIEX-EIR Peer2Peer.

³² Na primjer, Komisija je izradila paket za osposobljavanje u pogledu zakonodavstva EU-a u području okoliša (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

³³ Uredba (EU) 2016/679 od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka).

³⁴ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA), Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA) i Europsko nadzorno tijelo za osiguranje i strukovno mirovinsko osiguranje (EIOPA).

³⁵ Mreža europskih potrošačkih centara (ECC Net) okuplja nacionalna tijela nadležna za izvršenje zakonodavstva EU-a o zaštiti potrošača (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_hr). Suradnja u tom području obuhvaća pravila o zaštiti potrošača u raznim područjima kao što su nepoštena poslovna praksa, e-trgovina, geografsko blokiranje, odmori u paket aranžmanima, prodaja na internetu i prava putnika.

skladu sa zahtjevima potrošačkog prava EU-a. To je uključivalo izbjegavanje predstavljanja ponude kao vremenski ograničene ako bi ista cijena ostala dostupna nakon toga te pojašnjenje kako se rangiraju rezultati. Sličan dijalog doveo je do toga da je važno internetsko tržište 2022. uskladilo svoje prakse otkazivanja s pravilima EU-a o zaštiti potrošača. Tako će potrošačima biti znatno lakše otkazati pretplatu s vrhunskih usluga u samo dva klika s istaknutim i jasnim „gumbom za otkazivanje”.

Osposobljavanje MSP-ova u području potrošačkog prava

Projekt „Consumer Law Ready”³⁶ program je osposobljavanja u području potrošačkog prava za mala i srednja poduzeća na razini EU-a. Voditelj osposobljavanja imenovan u svakoj državi članici pruža osposobljavanje posrednicima koji zatim osposobljavaju MSP-ove. To će pridonijeti smanjenju povreda i informirati javnost o tome kako funkcionira potrošačko pravo EU-a.

IV. PAMETNO IZVRŠENJE – SPREČAVANJE POVREDA PRAVA UNIJE OD SAMOG POČETKA

Kako bi se predvidjele i izbjegle povrede, problemi s provedbom i izvršenjem uzimaju se u obzir već pri izradi prijedloga zakonodavstva EU-a. Provedbenim strategijama³⁷ koje je Komisija pripremila u suradnji s nacionalnim upravama pomaže se u utvrđivanju glavnih problema na koje države članice nailaze pri prenošenju i primjeni zakonodavstva EU-a te se utvrđuju alati kojima se Komisija služi kako bi poduprla poštovanje pravila.

Pomoć državama članicama u pripremi za provedbu

Cilj je Uredbe o procjeni zdravstvenih tehnologija³⁸ poboljšati pristup pacijenata u EU-u inovativnim tehnologijama u području zdravlja, primjerice u odnosu na lijekove i medicinske proizvode. Komisija je objavila postupni plan³⁹ za potporu nacionalnim tijelima, subjektima koji razvijaju zdravstvene tehnologije i dionicima u provedbi tog zakonodavstva nakon što se počne primjenjivati 2025.

Kako bi se izbjegla različita tumačenja novih zakonodavnih akata EU-a i potaknulo zajedničko razumijevanje postojećih pravila, Komisija državama članicama, poduzećima, dionicima i javnosti osigurava praktične smjernice⁴⁰ o tome kako razumjeti i primijeniti posebne aspekte prava Unije.

³⁶ <http://www.consumerlawready.eu/>

³⁷ Smjernice za bolju regulativu donesene 3. studenoga 2021. i dostupne na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr.

³⁸ Uredba (EU) 2021/2282 od 15. prosinca 2021. o procjeni zdravstvenih tehnologija.

³⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-05/hta_htar_rolling-plan_en.pdf

⁴⁰ Konačno i mjerodavno tumačenje prava Unije može osigurati samo Sud.

Te smjernice mogu, primjerice, biti u obliku smjernica o tumačenju i primjeni prava Unije ili „često postavljenih pitanja” objavljenih na internetu. Izdane su u svim glavnim područjima politike. Konkretno, Komisija koristi smjernice kako bi pratila države članice u postupku prenošenja direktiva i primjene uredbi, koji obično počinje odmah nakon donošenja akta, te kako bi konsolidirala sudsku praksu Suda⁴¹.

Smjernice Komisije za pomoć pri praktičnoj primjeni zakonodavstva

Smjernicama Komisije o primjeni članka 17. **Direktive o autorskim pravima**⁴² podupire se dosljedna primjena novih pravila o platformama za razmjenu sadržaja u državama članicama. Smjernice su praktični dokument kojim se korisnicima i nositeljima prava pojašnjava što se može i ne može učitati bez pristanka nositelja autorskih prava te kad se od platformi može zatražiti da uklone ili pregledaju sadržaj koji su učitali korisnici.

Nakon donošenja **paketa za mobilnost**⁴³ Komisija je izdala smjernice u obliku „Pitanja i odgovora” i smjernice o tumačenju nekoliko skupova novih pravila koja se posebno odnose na vrijeme vožnje⁴⁴, upućivanje vozača⁴⁵, pametne tahografe⁴⁶ i obvezu vraćanja vozila u operativni centar⁴⁷ kako bi se dionicima pomoglo da ispravno primjenjuju ta pravila, a državama članicama da ih prenesu i dosljedno provode.

Za promicanje djelotvorne provedbe prava Unije u svim područjima politika Komisija upotrebljava i druge različite **instrumente u obliku sastanaka**, kao što su odbori, mreže, stručne skupine i radionice. Te skupine omogućuju državama članicama da razmjenjuju primjere dobre prakse i raspravljaju o problemima u primjeni zakonodavstva EU-a. Komisija zatim može utvrditi poteškoće u provedbi u ranoj fazi i raditi na mogućim pravnim lijekovima, uključujući upotrebu informatičkih alata za potporu učinkovitijoj i djelotvornijoj provedbi. Najvažniji forum za poboljšanje primjene i izvršenja je Radna skupina za osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta, osnovana na temelju zaključaka Europskog vijeća o industrijskoj politici iz 2020.⁴⁸ Njezina je najvažnija zadaća razmatranje prepreka izvršenju pravila jedinstvenog tržišta i osmišljavanje praktičnih rješenja.

⁴¹ Na primjer, Komisija je izradila nekoliko općih smjernica za tumačenje direktiva o zaštiti prirode, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

⁴² Direktiva (EU) 2019/790 od 17. travnja 2019. o autorskom i srodnim pravima na jedinstvenom digitalnom tržištu.

⁴³ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i_en

⁴⁴ Uredba (EZ) br. 561/2006 od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet.

⁴⁵ Direktiva (EU) 2020/1057 od 15. srpnja 2020. o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa.

⁴⁶ Uredba (EU) br. 165/2014 od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu.

⁴⁷ Uredba (EZ) br. 1071/2009 od 21. listopada 2009. o uspostavljanju zajedničkih pravila koja se tiču uvjeta za obavljanje djelatnosti cestovnog prijevoznika.

⁴⁸ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce_hr

Sprečavanje prepreka na jedinstvenom tržištu prije njihova nastanka

Direktivom o transparentnosti jedinstvenog tržišta⁴⁹ od država članica zahtijeva se da prije njihova donošenja obavijeste Komisiju o **nacrtima nacionalnih tehničkih propisa** kako bi se izbjeglo stvaranje prepreka na jedinstvenom tržištu. Taj mehanizam obavješćivanja doveo je do pozitivne prakse razmjene informacija, dijaloga i suradnje između država članica i Komisije te među državama članicama. U okviru njega razmjenjuju se i primjeri dobre prakse za rješavanje zajedničkih problema u vezi s tehničkim propisima, posebno u sektorima kao što su digitalne usluge i nove tehnologije koji su tek nedavno regulirani. Taj mehanizam nije samo uspio izbjeći nova pravila kojima se krši pravo Unije, već je pomogao i u primjeni načela uzajamnog priznavanja.

Postupak obavješćivanja u skladu s Direktivom o uslugama⁵⁰ sprečava stvaranje neopravdanih regulatornih prepreka na jedinstvenom tržištu u području usluga. Komisija aktivno potiče transparentnost mjera država članica u području usluga i neprestano unapređuje učinkovitost tog postupka obavješćivanja.

Direktiva o ispitivanju proporcionalnosti još je jedan instrument kojim se sprečava stvaranje novih prepreka na jedinstvenom tržištu profesionalnih usluga. Svi novi nacionalni propisi o profesijama moraju proći temeljitu procjenu, a prije donošenja potrebno je dokazati i njihovu proporcionalnost.

Suradnja s državama članicama na poboljšanju izvršenja

Stručna skupina za Direktivu o pristupačnosti interneta (WADEX)⁵¹ osnovana je kako bi pomogla Komisiji u provedbi Direktive o **pristupačnosti interneta**⁵² i služi kao forum za razmjenu primjera dobre prakse i iskustava u području pristupačnosti interneta među državama članicama. U razdoblju od 2020. do 2022. svaki su se mjesec održavali internetski seminari, što je pomoglo državama članicama da slijede zajednički pristup te da prva izvješća država članica o praćenju internetskih stranica i mobilnih aplikacija budu pravodobno i učinkovito podnesena. Prema tim izvješćima države članice ispitale su u tom razdoblju više od 10 000 internetskih stranica i 300 mobilnih aplikacija. To je pridonijelo boljoj informiranosti i poboljšanoj dostupnosti internetskog sadržaja javnog sektora na internetskim stranicama i mobilnim aplikacijama.

Upotreba informatičkih alata za olakšavanje usklađenosti i izvršenja

Informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI)⁵³ internetski je informatički alat kojim se javnim upravama država članica olakšava administrativna suradnja u području zakonodavstva o jedinstvenom tržištu. To može pomoći javnosti i poduzećima koja posluju preko granica. Ekološki je prihvatljiv, siguran i višejezičan te smanjuje administrativno

⁴⁹ Direktiva (EU) 2015/1535 od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (koja kodificira Direktivu 98/34/EZ).

⁵⁰ Direktiva 2006/123/EZ od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu.

⁵¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/web-accessibility-expert-group>

⁵² Direktiva (EU) 2016/2102 od 26. listopada 2016. o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija tijela javnog sektora.

⁵³ https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_hr.htm

opterećenje i podupire 19 područja politika.

Može se prilagoditi kako bi se poduprle posebne svrhe. Na primjer, 2022. pokrenuta su tri nova modula Komisije kako bi se olakšalo prekogranično izvršenje novih pravila uvedenih paketom za mobilnost, posebno o upućivanju vozača, povratku vozača i vraćanju vozila. Osim toga, uspostavljeno je novo javno sučelje povezano sa sustavom IMI kako bi se cestovnim prijevoznicima olakšalo **podnošenje izjava o upućivanju** nadležnim tijelima država članica u koje upućuju svoje vozače. Cestovni prijevoznici u cijeloj Europi sada mogu podnijeti izjavu o upućivanju u potpunosti putem interneta na vrlo jednostavan način, čime se štedi vrijeme i novac. Od pokretanja postupka podneseno je više od 10 milijuna izjava o upućivanju.

Osim odbora i stručnih skupina, Komisija organizira i **bilateralne sastanke s državama članicama radi preispitivanja usklađenosti u određenom području politike**. Ti sastanci o usklađenosti omogućuju Komisiji i relevantnoj državi članici da preispitaju sve otvorene postupke zbog povrede prava i postupke u okviru instrumenta EU Pilot u tom području. Pokazali su se korisnima za utvrđivanje i rješavanje međusektorskih pitanja jer se na taj način štedi vrijeme tako da se nekoliko predmeta rješava na jednom sastanku i uspostavlja uzajamno razumijevanje između nacionalnih tijela i službi Komisije.

Povezivanje politika i potpore EU-a

Financijska potpora EU-a isto tako se pokazala djelotvornim alatom za poticanje država članica na provedbu reformi i, prema potrebi, za brže postizanje ciljeva utvrđenih pravom Unije. Ta potpora uključuje europske strukturne i investicijske fondove kao što su Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu ili fondove kohezijske politike, financiranje u okviru programa Carina i Fiscalis te bespovratna sredstva i zajmove u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost⁵⁴.

Cilj je ublažiti gospodarske i društvene posljedice pandemije koronavirusa te osigurati da europska gospodarstva i društva budu održivija, otpornija i bolje pripremljena za izazove i mogućnosti koje sa sobom donose zelena i digitalna tranzicija. Mehanizam je privremeni instrument za oporavak. Omogućuje Komisiji da prikupi financijska sredstva za pomoć državama članicama u provedbi reformi i ulaganja iz njihovih nacionalnih planova, koji su u skladu s prioritetima EU-a i kojima se nastoji odgovoriti na poteškoće utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju u sklopu okvira europskog semestra za koordinaciju gospodarske i socijalne politike. Iako Mehanizam za oporavak i otpornost nije instrument za provedbu, ti prioriteti, preneseni u ključne etape i ciljne vrijednosti, moraju se ispuniti kako bi države članice primile isplate.

Mehanizmom za oporavak i otpornost pomaže se EU-u da ostvari cilj klimatske neutralnosti

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_hr uspostavljen Uredbom (EU) 2021/241 od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

Kako bi se ubrzala zelena tranzicija, posebno s obzirom na ciljeve paketa „Spremni za 55 %”, mnoge države članice u svojim nacionalnim planovima za oporavak i otpornost usredotočuju se na prometni i građevinski sektor. Mehanizam će se, među ostalim, upotrebljavati za potporu ulaganjima u toplinsku obnovu zgrada, ozelenjivanje voznog parka i potporu prelasku na željeznički prijevoz. Na primjer, u jednoj državi članici planom će se financirati bespovratna sredstva koja se dodjeljuju vlasnicima kuća kako bi se pomoglo platiti zamjene za grijanje, ventilaciju ili energetske preglede za obiteljske kuće ili stanove u zajedničkim zgradama. Tim će se ulaganjima financirati toplinska obnova 400 000 kućanstava u toj državi članici.

Upotreba **uvjeta za sufinanciranje** povezanih s isplatom, primjerice, sredstava iz regionalnih fondova, za razvoj infrastrukture u okviru kohezijske politike EU-a, isto tako se pokazala kao snažan poticaj državama članicama da ubrzaju i poboljšaju postupak usklađivanja s povezanim pravom Unije.

Korištenje uvjeta financiranja za poticanje usklađenosti u sektoru vode i otpada

Ulaganja potrebna za postizanje potpune usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a u sektorima kao što su upravljanje vodama ili gospodarenje otpadom su velika: ukupni kumulativni rashodi potrebni za usklađivanje do 2030. za vodoopskrbu i odvodnju u 27 država članica iznose 255 milijardi EUR⁵⁵. Slično tome, dodatna ulaganja potrebna do 2030. za usklađivanje s ciljevima kružnog gospodarstva i gospodarenja otpadom procjenjuju se na 13 do 28 milijardi EUR godišnje.⁵⁶ To je potrebno za unapređenje sustava otpada boljim prikupljanjem, razvrstavanjem, obradom biološkog otpada, ponovnom obradom i digitalizacijom registara.

Neke države članice za financiranje potrebnih ulaganja koriste, primjerice, kohezijske fondove EU-a. Međutim, za pristup sufinanciranju sredstvima EU-a potrebno je zadovoljiti posebne zahtjeve⁵⁷. Države članice primaju sufinanciranje samo ako ispunjavaju niz uvjeta utvrđenih u pravu Unije (kao što je izrada planova gospodarenja otpadom ili planiranje potrebnih ulaganja u vodni sektor). Time se osigurava učinkovita upotreba sufinanciranja EU-a i omogućuje uspostava ključne ekološke infrastrukture i ispunjavanje standarda utvrđenih zakonodavstvom EU-a o otpadu i vodama.

Poštovanje vladavine prava ključno je za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i za djelotvorno korištenje financijskih sredstava Unije. Od 1. siječnja 2021. na snazi je Uredba o

⁵⁵ OECD, „Financiranje vodoopskrbe, odvodnje i zaštite od poplava: Izazovi u državama članicama EU-a i političke opcije”, studije OECD-a o vodama, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>.

⁵⁶ Komunikacija Komisije „Pregled aktivnosti u području okoliša 2022. – Promjena smjera usklađivanjem s propisima o okolišu”, COM(2022) 438 final.

⁵⁷ Takozvani *ex ante* uvjeti (za programsko razdoblje 2014.–2020.) ili uvjeti koji omogućuju provedbu (za programsko razdoblje 2021.–2027.).

uvjetovanosti⁵⁸ kojom se proračun EU-a štiti od povreda vladavine prava u državama članicama. Komisija je 2. ožujka 2022. objavila smjernice o primjeni općeg sustava uvjetovanosti. Prvi Prijedlog provedbene odluke Vijeća donesen je 18. rujna 2022.⁵⁹

Osim financijske potpore, Komisija državama članicama EU-a osigurava i prilagođeno tehničko stručno znanje za osmišljavanje i provedbu reformi u okviru Instrumenta za tehničku potporu. Instrumentom za tehničku potporu podupiru se nacionalna tijela u poboljšanju njihovih kapaciteta za osmišljavanje, razvoj i provedbu reformi za jačanje otpornosti u nekoliko područja (administrativna suradnja, vladavina prava, reforma pravosudnih sustava, jačanje financijskog nadzora i jačanje borbe protiv prijevara, korupcije i pranja novca).

Promicanje dobre javne uprave putem inicijative PACE (suradnja i razmjena u javnoj upravi)

Javne uprave izravan su posrednik između EU-a i građana jer pravo i programe EU-a pretvaraju u konkretne mjere. Kvaliteta javnih uprava presudan je čimbenik za konkurentnost država članica, a time i EU-a u cjelini⁶⁰. Komisija u okviru Instrumenta za tehničku potporu provodi pilot-inicijativu za suradnju i razmjenu u javnoj upravi (PACE) u okviru koje se službenici mogu privremeno uputiti u drugu državu članicu. U okviru tog programa sudionicima se omogućuje stjecanje znanja i vještina, stvaranje veza i u konačnici doprinos stvaranju istinskog europskog administrativnog prostora.

V. RANO OTKRIVANJE I RJEŠAVANJE POVEDA PRAVA UNIJE

Veća transparentnost i mehanizmi praćenja za utvrđivanje problema

Veća transparentnost, objavljivanje informacija o usklađenosti i redoviti mehanizmi praćenja isto tako su se pokazali djelotvornima za poticanje država članica da brže postignu usklađenost ili barem za utvrđivanje područja kojima je potrebno posvetiti dodatnu pozornost.

Objavljivanje izvješća o tim pitanjima služi kako bi se javnosti omogućilo da prati uspješnost i stupanj usklađenosti države članice u određenim područjima politika, informiralo poduzeća i potaknula javna rasprava. Pregledi stanja i druge slične procjene pomažu u usmjeravanju tog rada, s pomoću alata kao što su pregled stanja jedinstvenog tržišta⁶¹, izvješća za pojedine zemlje u okviru europskog semestra⁶², pregled aktivnosti u području okoliša⁶³ i pripadajuća

⁵⁸ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.

⁵⁹ Prijedlog provedbene odluke Vijeća o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj, COM(2022) 485 final.

⁶⁰ Radni dokument službi Komisije „Potpora javnim upravama u državama članicama EU-a u provedbi reformi i pripremi za budućnost”, SWD(2021) 101.

⁶¹ <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports_hr

⁶³ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en

interaktivna karta kršenja obveza u području zaštite okoliša⁶⁴ ili objavljivanje reakcija Komisije na obavijesti država članica na temelju Direktive o transparentnosti jedinstvenog tržišta. Drugi instrumenti, kao što su izvješće o vladavini prava ili Pregled stanja u području pravosuđa u EU-u⁶⁵, omogućuju uvid u kretanja u državama članicama koja su važna za djelotvorno izvršenje prava Unije. Nacionalni pravosudni sustav koji dobro funkcionira od presudne je važnosti za pružanje djelotvorne sudske zaštite prava koju građani i poduzeća ostvaruju na temelju prava Unije. U određenim posebnim područjima politika Komisija objavljuje informacije o stanju prenošenja direktiva u državama članicama⁶⁶.

Komisija ujedno često izvješćuje o provedbi posebnih instrumenata ili područja prava Unije. Cilj tih izvješća nije samo informiranje javnosti o područjima u kojima su ugrožena njihova prava, već i utvrđivanje općih trendova i problema, čime se pridonosi poduzimanju izvršnih mjera protiv država članica i potiče moguća revizija zakona.

Evaluacija schengenske pravne stečevine

Dobro funkcioniranje schengenskog područja⁶⁷ ovisi o pravilnoj i djelotvornoj provedbi schengenske pravne stečevine i o uzajamnom povjerenju među državama članicama. Mehanizam za evaluaciju i praćenje schengenske pravne stečevine⁶⁸ predviđa objektivne i nepristrane evaluacije radi brzog utvrđivanja i otklanjanja nedostataka u primjeni schengenskih pravila. Komisija i države članice provode evaluacijske posjete, nakon čega Vijeće državama članicama izdaje preporuke korektivnih mjera. Mehanizam je ažuriran i poboljšan⁶⁹, a pojednostavnjenim postupkom osigurava se brzo otklanjanje ozbiljnih nedostataka.

Izvješće o vladavini prava

Godišnje izvješće o vladavini prava⁷⁰ temelj je europskog mehanizma vladavine prava⁷¹. Komisija je u srpnju 2022. predstavila treće godišnje izvješće o vladavini prava, zajedno s 27 poglavlja o pojedinačnim zemljama. Izvješće je rezultat intenzivnog dijaloga s nacionalnim tijelima i dionicima, obuhvaća sve države članice, izrađeno je na objektivnoj i nepristranoj osnovi, a u njemu se analiziraju četiri stupa vladavine prava: pravosudni

⁶⁴ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#environmental-infringements-map-and-dashboard

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_hr

⁶⁶ https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/enforcement-and-infringements-banking-and-finance-law/monitoring-banking-and-finance-directives_en

⁶⁷ Schengensko područje je područje bez unutarnjih granica, unutar kojeg se građani i mnogi državljani trećih zemalja koji zakonito borave u EU-u mogu slobodno kretati bez graničnih kontrola. Od 1985. postupno raste i obuhvaća gotovo sve države članice EU-a i nekoliko pridruženih zemalja izvan EU-a.

⁶⁸ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en

⁶⁹ Uredba Vijeća (EU) 2022/922 od 9. lipnja 2022. o uspostavi i funkcioniranju mehanizma evaluacije i praćenja za provjeru primjene schengenske pravne stečevine.

⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_hr

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_hr

sustavi, okvir za borbu protiv korupcije, medijski pluralizam i sloboda medija te druga institucijska pitanja povezana sa sustavima provjere i ravnoteže. Izvješće od 2022. sadržava posebne preporuke upućene svakoj državi članici. U skladu s preventivnom prirodom izvješća cilj je preporuka pomoći državama članicama i poduprijeti ih u njihovim nastojanjima da nastave sa započetim ili planiranim reformama i utvrde u kojim bi područjima mogla biti potrebna poboljšanja ili daljnje postupanje u vezi s nedavnim promjenama ili reformama⁷².

Provođenje revizija radi provjere usklađenosti

U nekim područjima prava Unije Komisija provodi revizije kako bi provjerila poštovanje li države članice pravila EU-a u praksi i ocijenila nacionalne kontrole.

Revizije su iznimno važan instrument za zaštitu proračuna EU-a. Pomažu u otkrivanju nepravilnih plaćanja i povratu iznosa koje je država članica neopravdano potrošila zbog nepoštovanja pravila i načela dobrog financijskog upravljanja. Preporuke iz revizija i akcijski planovi koje su države članice pokrenule na zahtjev Komisije često izravno dovode do toga da tijela država članica bolje provode pravila.

Zaštita standarda EU-a u području sigurnosti hrane i hrane za životinje

Građani EU-a očekuju visoke standarde sigurnosti hrane i hrane za životinje te zdravlja životinja i bilja. Ti su standardi zaštićeni kontrolama, uključujući revizije, u državama članicama i trećim zemljama koje izvoze biljke, životinje i hranu u EU. Komisija je u razdoblju 2019.–2020. provela 170 revizija i sličnih provjera sustava službenih kontrola država članica, što je dovelo do 527 preporuka izdanih državama članicama. U velikom broju slučajeva države članice poduzele su korektivne mjere ili su se na zadovoljavajući način obvezale da će ukloniti nedostatke. Službenim kontrolama nacionalnih tijela 2020. bilo je obuhvaćeno oko 17 milijuna subjekata u poljoprivredno-prehrambenom lancu. Nacionalna tijela provela su više od četiri milijuna kontrola nad tim gospodarskim subjektima. To im je pomoglo da bolje provode visoke standarde EU-a u području sigurnosti hrane i hrane za životinje.

Izrada akcijskih planova za poboljšanje usklađenosti sa zajedničkim pravilima za ribarstvo

Komisija provodi inspekciju država članica kako bi provjerila učinkovitost njihovih kontrola u području ribarstva. Ako utvrdi nedostatke sustavne kontrole, sastavlja akcijske planove zajedno s državama članicama kako bi se pojačali njihovi sustavi kontrole. Ti akcijski planovi pomažu Komisiji da prati provedbu i napredak u sustavima kontrole ribarstva država članica, koji su od presudne važnosti za osiguravanje održivog ribarstva i zdravih ribljih stokova. To je dovelo do pouzdanijeg izvješćivanja o ulovu i poboljšanja

⁷² Komunikacija Komisije „Izvješće o vladavini prava za 2022. – Stanje vladavine prava u Europskoj uniji”, COM(2022) 500 final.

sustava za otkrivanje povreda zajedničke ribarstvene politike.

Osiguravanje pravilnosti plaćanja u području poljoprivrede

Komisija provodi redovite revizije u državama članicama kako bi provjerila poštuju li države članice zakonodavstvo EU-a kojim se uređuje potpora koja se pruža u okviru zajedničke poljoprivredne politike poljoprivrednicima i drugim korisnicima. U slučaju neusklađenosti ili nedostataka u kontroli sustava Komisija može obustaviti ili zahtijevati povrat financijskih sredstava EU-a od država članica. Ti su se financijski ispravci pokazali djelotvornim mehanizmima za ispravljanje pogrešaka i zaštitu proračuna EU-a. Osim toga, kako bi se ojačali sustavi kontrole država članica, Komisija od države članice traži da provede akcijski plan.

Prethodni postupak zbog povrede prava (EU Pilot)

Ako Komisija, unatoč preventivnim mjerama koje poduzima i podršci koju pruža državama članicama, utvrdi moguću povredu prava Unije, može odlučiti primijeniti prethodni postupak zbog povrede prava, poznat kao EU Pilot⁷³. Taj se alat upotrebljava ako nudi dodanu vrijednost: od 302 postupka zbog povrede, koje je Komisija pokrenula 2021. nakon istraga na vlastitu inicijativu ili nakon pritužbi⁷⁴, njima 33 prethodio je postupak u okviru instrumenta EU Pilot. To je alat koji se može upotrebljavati ako je vjerojatno da će dovesti do bržeg usklađivanja od formalnog postupka zbog povrede prava. Njime se Komisiji omogućuje da riješi niz predmeta u fazi EU Pilot bez potrebe za pokretanjem postupka zbog povrede prava. To može biti slučaj, na primjer, ako su predmetna pitanja tehničke prirode. Može se pokazati korisnim i ako Komisija želi prikupiti činjenične ili pravne informacije potrebne za provedbu svoje procjene⁷⁵. Ne upotrebljava se ako je povreda potkrijepljena s dovoljno dokaza, očita ili ju je zemlja sama priznala, niti se upotrebljava za osjetljivija pitanja u kojima je manje vjerojatno da će rasprave na tehničkoj razini dovesti do uspješnog ishoda. Komisija se mora zaštititi i od rizika da takav postupak dovede do nepotrebnog kašnjenja: ako postupak predugo traje i nije postignut znatan napredak ili ako država članica ne surađuje, Komisija prekida postupak u okviru instrumenta EU Pilot i prelazi na postupak zbog povrede prava.

S vremenom je postupak u okviru instrumenta EU Pilot dokazao svoju vrijednost. U okviru njega primjenjuje se pristup iskorištavanja otvorenosti i uzajamnog povjerenja između država članica i Komisije kako bi se brže postigla usklađenost. Više od 80 % postupaka u okviru instrumenta EU Pilot 2021. riješeno je na zadovoljavajući način. Ako takav postupak ne uspije, primjenjuje se postupak zbog povrede.

⁷³ EU Pilot je instrument suradnje i dijaloga između Komisije i država članica u vezi s pitanjima (potencijalne) neusklađenosti s pravom Unije. Način na koji Komisija koristi instrument EU Pilot utvrđen je u posebnim internim smjernicama koje su revidirane u srpnju 2020.

⁷⁴ To isključuje postupke zbog povrede koji se automatski pokreću zbog neprenošenja Direktive koju je država članica sama priznala.

⁷⁵ Većina postupaka zbog povrede prava pokrenuta je bez prethodnog postupka u okviru instrumenta EU Pilot.

EU Pilot za mogućnost korištenja IBAN-a u svim državama članicama

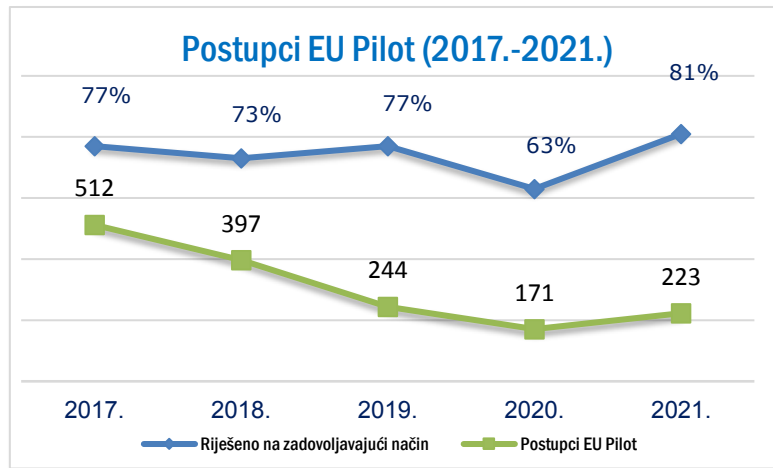
Cilj je Uredbe o jedinstvenom području plaćanja u eurima (SEPA)⁷⁶ da se svaki bankovni račun EU-a jednako jednostavno kao i na domaćem tržištu upotrebljava za prekogranične kreditne transfere i izravno terećenje. Međutim, u nekim državama članicama ključni primatelji plaćanja kao što su telekomunikacijska poduzeća, porezna tijela ili tijela za socijalnu sigurnost ne koriste IBAN, pa se računi u drugim državama članicama EU-a ne mogu koristiti za uspostavu izravnih terećenja ili za prijenos sredstava kao što su povrat poreza ili mirovine. Komisija je od 2016. do 2021. započela postupke u okviru instrumenta EU Pilot s pet država članica. Ti su postupci doveli do toga da su te zemlje izmijenile svoje zakonodavne okvire ili se u njima poduzimaju mjere za njihovu izmjenu kako bi se suzbile povrede i osigurale odgovarajuće sankcije. Komisija je u tri slučaja pokrenula i postupke zbog povrede prava kako bi osigurala da su nacionalna nadležna tijela dovoljno ovlaštena za praćenje usklađenosti i izricanje sankcija. To je dovelo i do zakonodavnih promjena kako bi se nadležnim tijelima dale potrebne ovlasti.

EU Pilot za bolji prekogranični pristup zdravstvenoj zaštiti⁷⁷

Pacijenti imaju pravo na pristup zdravstvenoj zaštiti u bilo kojoj državi članici i na nadoknadu troškova za usluge zdravstvene zaštite koje su koristili u inozemstvu u svojoj matičnoj državi. Budući da su neke države članice nepravilno prenijele pravila EU-a o pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti u nacionalno zakonodavstvo, Komisija je pokrenula postupke u okviru instrumenta EU Pilot kako bi brzo poboljšala pristup sigurnoj i visokokvalitetnoj prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti u tim zemljama. Iako su pokrenuti postupci zbog povrede prava protiv triju država članica, postupak u okviru instrumenta EU Pilot doveo je do uspjeha za devet država članica. U većini tih slučajeva države članice izmijenile su zakonodavstvo ili administrativne prakse kako bi ih uskladile s pravilima EU-a. Zbog toga se na pacijente sada primjenjuju manje opterećujući zahtjevi za prethodno odobrenje, jednostavniji administrativni postupci i transparentnije informacije o prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti što sveukupno doprinosi tome da pacijenti sada imaju lakši pristup zdravstvenim uslugama u drugim državama članicama.

⁷⁶ Uredba (EU) br. 260/2012 od 14. ožujka 2012. o utvrđivanju tehničkih i poslovnih zahtjeva za kreditne transfere i izravna terećenja u eurima.

⁷⁷ „Prekogranična zdravstvena zaštita” znači zdravstvena zaštita pružena ili propisana u državi članici koja se razlikuje od države članice čijem sustavu osigurana osoba pripada.



VI. DJELOTVORNO KORIŠTENJE POSTUPAKA ZBOG POVREDE PRAVA

Komisijina politika izvršenja razvijala se tijekom vremena. Komisija je od 2017. sve više usmjeravala svoje djelovanje na pitanja u kojima se njezinim intervencijama može povećati dodana vrijednost i poboljšati životi i aktivnosti što većeg broja ljudi i poduzeća. Komisija stoga nastavlja slijediti strateški pristup, ciljeve i prioritete koje je utvrdila u Komunikaciji iz 2016. „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”.

Primarna je svrha postupka zbog povrede prava osigurati da države članice primjenjuju pravo Unije u općem interesu, a ne pojedinačno pružati pravnu zaštitu. Stoga Komisijin strateški pristup znači da se postupci zbog povrede prava rijetko usredotočuju na pojedinačna pitanja, nego više na sustavna i strukturna pitanja koja utječu na velik broj osoba ili poduzeća u određenoj državi članici ili cijeloj Uniji.

Rješavanje više pogrešnih primjena u jednom postupku zbog povrede prava

U području okoliša Komisija je prije pokretala pojedinačne postupke za jedno odlagalište koje ne ispunjava zahtjeve ili jednu aglomeraciju koja nije bila u skladu sa zakonodavstvom o komunalnim otpadnim vodama. Sada se usredotočuje na sustavne slučajeve, pri čemu se ponekad rješavaju slučajevi stotine aglomeracija u jednom predmetu koji se odnosi na pročišćavanje komunalnih otpadnih voda ili desetaka odlagališta otpada u predmetima o otpadu. Tim se pristupom postiže učinkovitije usklađivanje svih regija u državi članici s pomoću jedinstvenog postupka zbog povrede prava.

Postupci za rješavanje pitanja općeg načela na temelju pritužbe

Pravo na slobodu udruživanja, sadržano u Povelji, jedan je od osnovnih temelja demokratskog i pluralističkog društva. U tom smislu u postupku zbog povrede prava koji je Komisija pokrenula na temelju pritužbe, Sud je presudio da se nacionalnim zakonodavstvom jedne države članice sprečava slobodno kretanje kapitala i ugrožavaju temeljna prava na zaštitu osobnih podataka i slobodu udruživanja.

Izdvojene slučajeve moguće pogrešne primjene prava Unije u kojima se ne postavljaju pitanja općeg načela (kao što je nepravilno prenošenje direktive ili ometanje postupka za prethodne odluke) i u kojima nema dokaza o općoj praksi ili sustavnim nedostacima djelotvornije rješavaju tijela za pravnu zaštitu koja su bliže osobama na koje utječe kršenje. Ta tijela mogu ponuditi brza i izravna rješenja. Uz to što je takve slučajeve teško istraživati na terenu i što postupak zbog povrede prava na razini EU-a dugo traje, presuda Suda upućuje se državi članici i samo neizravno rješava problem nekog pojedinca. Sud ne može državi članici naložiti plaćanje naknade štete pojedincu oštećenom povredom prava Unije. Kako bi zatražili naknadu štete ili poništili nacionalnu mjeru, podnositelji pritužbe ipak moraju svoj predmet uputiti nacionalnom sudu.

Komisija svake godine primi oko 4 000 pritužbi⁷⁸. Prima i brojne predstavke koje se odnose na pravo Unije, a koje je proslijedio Odbor za predstavke Europskog parlamenta. Čak i ako Komisija ne istraži svaku moguću pogrešnu primjenu prava Unije, ona i dalje cijeni pritužbe, pisana pitanja i predstavke kao izvor informacija u širim slučajevima povezanim sa sustavnim ili strukturnim povredama prava Unije u državama članicama.

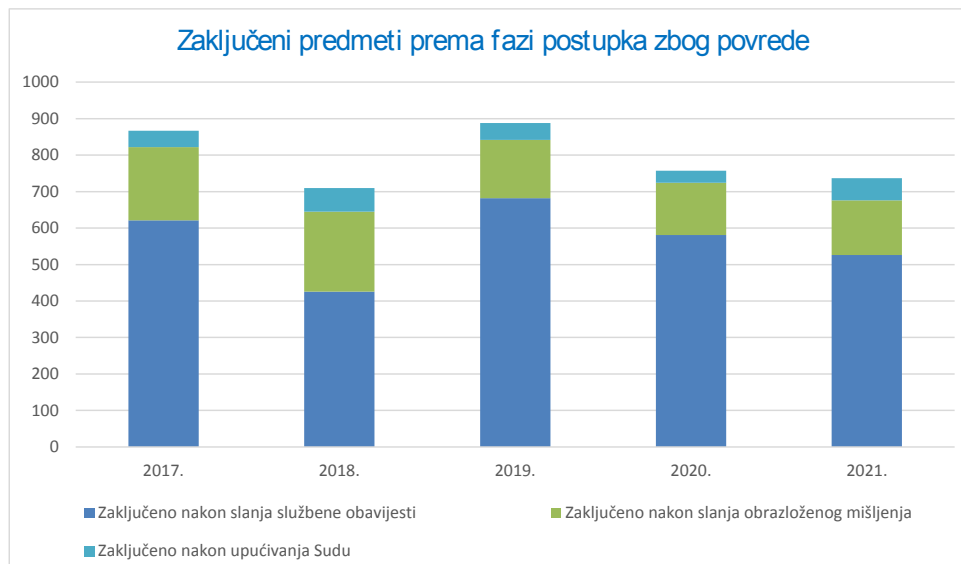
Taj strateški pristup zahtijeva da se nacionalnim pravilima osiguraju djelotvorni postupci pravne zaštite za povrede prava Unije putem neovisnog i učinkovitog pravosudnog sustava. Zbog toga Komisija posebnu prednost daje povredama koje utječu na sposobnost nacionalnih pravosudnih sustava da doprinesu djelotvornoj primjeni prava Unije. Komisija istodobno usmjerava svoje djelovanje u području izvršenja na osiguravanje da su nacionalna tijela i regulatorna tijela opremljena za pružanje učinkovite pravne zaštite u smislu ovlasti i resursa te da se nacionalnim mjerama za provedbu prava Unije predviđaju odgovarajuće kazne za povrede prava Unije.

Cilj je Komisije osigurati da se države članice što prije usklade s pravom Unije. Pozdravlja činjenicu da je većina povreda riješena u ranoj fazi postupka⁷⁹, odnosno više od 90 % postupaka zbog povrede riješeno je prije upućivanja Sudu. Rješavanjem problema bez potrebe za pokretanjem postupka pred Sudom osigurava se ranija usklađenost te štedi vrijeme i novac. Države članice dužne su što prije poduzeti sve potrebne mjere kako bi postupile u skladu s presudom Suda. Međutim, ako unatoč presudi Suda država članica i dalje ne ispravi povredu, Komisija može predmet vratiti Sudu i zatražiti izricanje novčanih kazni državi članici⁸⁰.

⁷⁸ Većinom dostavljene putem internetskog obrasca za pritužbe dostupnog na: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_hr/. Upućivanje na „pritužbe” uključuje takozvane „višestruke pritužbe” u kojima Komisija u okviru jednog predmeta rješava vrlo velik broj istovjetnih pritužbi.

⁷⁹ U 2021. 69 % postupaka zbog povrede zaključeno je nakon slanja službene opomene.

⁸⁰ Na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a.



Djelotvorni postupci zbog povrede

Pravo Unije o **onečišćenju zraka** područje je u kojem osiguravanje usklađenosti može imati visoke gospodarske troškove, ali u kojem nepoštovanje prava Unije uzima živote i uzrokuje teške bolesti. To je dovelo do velikog broja postupaka zbog povrede prava. Komisija je do srpnja 2022. pokrenula 28 postupaka zbog povrede protiv 18 država članica koje nisu primijenile Direktivu o kvaliteti zraka⁸¹. Sudu Europske unije upućeno je 15 predmeta, a u 10 predmeta donesena je presuda. Jedan od tih predmeta je drugo upućivanje Sudu, tako da u tom predmetu može doći do izricanja novčanih kazni. Te su mjere izvršenja bile od presudne važnosti za smanjenje broja zona kvalitete zraka koje premašuju zakonske granične vrijednosti za čestice s 91 u 2019. na 55 u 2021.⁸², a broj zona s prekomjernom koncentracijom dušikova dioksida sa 68 na 23 u 2021. To znači da ljudi u nekoliko gradova u cijeloj Europi sada mogu uživati u čistijem zraku. Primjenom zakonodavstva EU-a o kvaliteti zraka pridonijelo se smanjenju broja slučajeva preuranjene smrti povezanih s onečišćenjem zraka za jednu trećinu od 2005. te je tako spašeno više od 150 000 života⁸³.

Komisija posebnu pozornost posvećuje **zaštiti europskih šuma** jer su u njima pohranjene znatne zalihe ugljika, one uklanjaju ugljik iz atmosfere i od iznimne su važnosti za bioraznolikost i pružanje ključnih usluga ekosustava. Budući da neke države članice sustavno propuštaju spriječiti uništavanje šumskih staništa zbog nezakonite sječe šuma ili lošega gospodarenja šumama, Komisija je pokrenula postupke zbog povrede, a satelitske snimke koristila kao dokaz uništavanja šumskih staništa. Trenutačno se vodi nekoliko postupaka zbog povrede prava protiv četiriju država članica, a Sud je već donio presudu u jednom od tih predmeta. U sličnim sudskim postupcima koji se odnose na zaštitu šuma Komisija se pozvala na članak 279. UFEU-a i od Suda zatražila da odredi privremene mjere

⁸¹ Direktiva 2008/50/EZ od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistijem zraku za Europu.

⁸² Ažuriranje podataka za 2021. temelji se na najnovijim podacima o kvaliteti zraka dostupnima u vrijeme pisanja, i to za 2020.

⁸³ Izvor: Europska agencija za okoliš.

kako bi se izbjegla nepopravljiva šteta za naše šume. Sud je zatim naložio predmetnoj državi članici da prestane s aktivnostima aktivnog gospodarenja šumama i uklanjanjem stoljetnih mrtvih smreka kako bi zaštitila šumska staništa ili će na drugi način izreći dnevnu novčanu kaznu dok se ne postupi u skladu s nalogom.

Komisija se koristi svim sredstvima koja su joj na raspolaganju kako bi zaštitila europska poduzeća od prepreka kojima se sprečava pristup **javnoj nabavi**. To uključuje osiguravanje pravilnog izvršenja postojećih pravila kako bi se izbjegla zlouporaba izravnih dodjela ili uklanjanje ograničenja podugovaranja, koja su od presudne važnosti kako bi se MSP-ovima omogućilo da sudjeluju u postupcima javnog nadmetanja preko granica i na nacionalnoj razini.

U području **usluga** Komisija je pokrenula postupke zbog povrede prava protiv deset država članica zbog uvođenja ograničenja za određene usluge koje posebno pružaju arhitekti, inženjeri, računovođe, porezni savjetnici, odvjetnici te u građevinskom sektoru. Ta su ograničenja takvim poduzećima otežala prekogranično poslovanje i rast. Zbog toga ljudi i poduzeća nisu mogli iskoristiti najkonkurentnije i najinovativnije usluge dostupne na tržištu EU-a. Nakon tih postupaka zbog povrede prava države članice izmijenile su svoje zakonodavstvo.

Europski potrošači ne bi smjeli nailaziti na prepreke ili tenzije pri prekograničnom pristupu robi i uslugama na internetu, bez obzira na njihovu lokaciju, boravište ili državljanstvo. Komisija je poduprla države članice u primjeni **Uredbe o geografskom blokiranju**⁸⁴ kojom se pristup potrošača internetskim stranicama e-trgovine štiti od diskriminacije na temelju državljanstva, mjesta boravišta ili mjesta poslovnog nastana za kupce koji kupuju na internetu. Međutim, odgovornosti država članica uključuju zahtjev da se utvrdi kako i tko će provoditi pravila. U tom je kontekstu Komisija 2019. pokrenula postupke zbog povrede prava protiv devet država članica. Do 2021. sve su države članice ispunile svoje obveze, pri čemu su nadležna tijela imenovana u svim državama članicama. To je, primjerice, pomoglo u pripremi istrage na razini EU-a o istaknutoj internetskoj tražilici zbog neopravdanih praksi geografskog blokiranja⁸⁵.

Kako bi se osigurala **vladavina prava**, točnije kako bi se zaštitila neovisnost sudstva i osigurala učinkovita sudska zaštita koju pružaju neovisni nacionalni sudovi, Komisija je poduzela mjere protiv jedne države članice jer je donijela zakonodavstvo kojim se snižava dob za umirovljenje sudaca u kombinaciji s potpuno diskrecijskim ovlastima izvršne vlasti za produljenje aktivnog mandata zbog čega je određeni broj sudaca u aktivnoj službi bio prisiljen na umirovljenje. Komisija je predmet uputila Sudu Europske unije, koji je potvrdio povredu prava Unije. Zbog toga je država članica ukinula svoja pravila o umirovljenju sudaca i vratila na dužnost suce koji su bili prisiljeni otići u mirovinu.

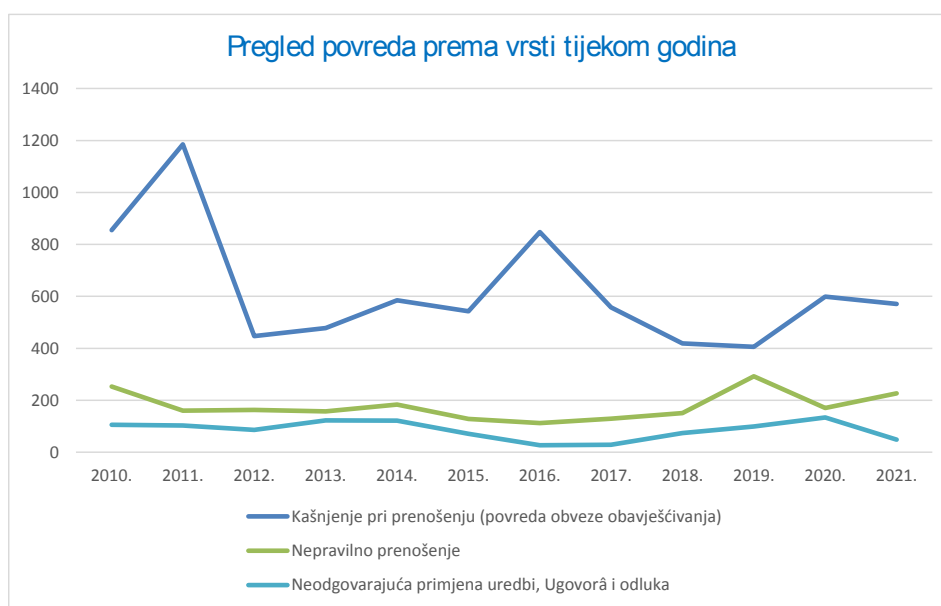
Nakon primitka pritužbi koje upućuju na neprovođenje **pravila o mjerenju i obračunu**

⁸⁴ [Kratkoročno preispitivanje Uredbe o geografskom blokiranju](#)

⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_hr

toplinske energije i tople vode u kućanstvima u skladu s **Direktivom o energetskej učinkovitosti**⁸⁶ Komisija je pokrenula postupak zbog povrede prava. Budući da Direktiva nije prenesena u predmetnoj državi članici, Komisija je odlučila uputiti predmet Sudu Europske unije. Nakon odluke Suda država članica donijela je potrebno zakonodavstvo. Ljudi koji žive u zgradama s više stanova sada imaju pravo pojedinačno postaviti brojlara toplinske energije i tople vode kako bi mogli pratiti svoju individualnu potrošnju energije i poduzeti mjere za smanjenje potrošnje.

Komisija pokreće postupke zbog povrede prava na vlastitu inicijativu, kao nastavak pritužbe ili automatski svaka dva mjeseca, primjerice postupke zbog povrede obveze obavješćivanja nakon što su države članice same prijavile da nisu u potpunosti prenijele direktive EU-a do predviđenog roka. Pokretanje postupaka zbog kasnog prenošenja direktiva u nacionalno pravo bio je i ostaje prioritet Komisije jer se tim kašnjenjima onemogućuje ostvarivanje koristi od dogovorenih pravila EU-a. S vremenom se smanjuje broj slučajeva u kojima su države članice propustile rok za prenošenje direktiva, pa se smanjuje i ukupni broj postupaka zbog povrede prava⁸⁷.

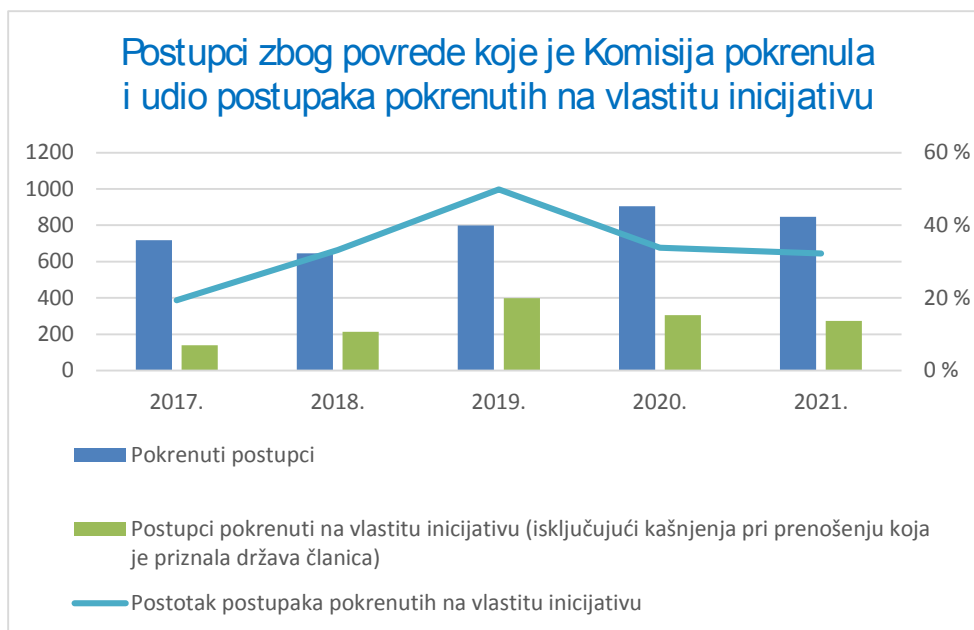


Posljednjih se godina sve više postupaka pokreće nakon **vlastite istrage Komisije**⁸⁸. Ti postupci zbog povrede koji se pokreću na vlastitu inicijativu omogućili su Komisiji da unaprijedi svoj strateški pristup izvršenju zakonodavstva tako da pokreće prioritetne postupke kako je navedeno u Komunikaciji iz 2016., među ostalim za nepravilno prenošenje direktiva, te da brzo i odlučno reagira na kršenje kojim se narušavaju temeljna prava i vrijednosti EU-a.

⁸⁶ Direktiva 2012/27/EU od 25. listopada 2012. o energetskej učinkovitosti.

⁸⁷ Od 2011. broj postupaka zbog kašnjenja u prenošenju pao je s više od 1 000 na oko 500 godišnje.

⁸⁸ To ne obuhvaća postupke zbog povrede obveze obavješćivanja koji se pokreću automatski zbog neprenošenja direktiva i predmete na temelju pritužbi.



VII. BRZ I DJELOTVORAN ODGOVOR NA KRIZE

Krize ili izvanredne situacije, kao što su pandemija bolesti COVID-19 i ruska invazija na Ukrajinu, stavljaju na kušnju potpunu usklađenost država članica s četirima temeljnim slobodama EU-a i funkcioniranje jedinstvenog tržišta. U teškim okolnostima može doći do iskušenja davanja prednosti domaćim razmatranjima u odnosu na pravilnu primjenu prava Unije. Međutim, djelotvorno izvršenje prava Unije i dalje je od presudne važnosti za građane i poduzeća kako bi im se omogućilo da nastave uživati zaštitu i pravnu sigurnost koje pruža pravo Unije te da se osnovna roba i usluge isporučuju tamo gdje su najpotrebnije.

Nedavne krize pokazale su potrebu za prilagodbom EU-a i njegovu sposobnost da to učini. Komisija je poduzela niz koraka kako bi pomogla državama članicama i javnosti da se prilagode promjenjivim okolnostima, od predlaganja novog zakonodavstva za izmjenu pravila, do smjernica, financijske potpore, koordinacije među relevantnim tijelima i posebnih dijaloga. Prema potrebi korišteni su i postupci zbog povrede prava. Taj sveobuhvatni pristup pomogao je osigurati da se pravo Unije nastavi primjenjivati tijekom krize. To je pak pridonijelo općem dojmu da je EU mogao zajedno djelotvornije reagirati na te krize nego što bi to bilo moguće samo nacionalnim odgovorima.

U neka pravila EU-a već su ugrađene znatne fleksibilne mjere, kao što je opća klauzula o odstupanju u Paktu o stabilnosti i rastu ili mjere poduzete u skladu s Direktivom o privremenoj zaštiti⁸⁹, što se iskoristilo za vrijeme krize. Komisija je donijela privremene okvire⁹⁰ kako bi se državama članicama omogućilo korištenje fleksibilnosti u pravilima o državnim potporama za potporu gospodarstvu. Komisija je iznijela prijedloge za primjenu

⁸⁹ Direktiva 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba.

⁹⁰ [Privremeni okvir za državne potpore u kontekstu pandemije koronavirusa i privremeni okvir za krizu u kontekstu ruske invazije na Ukrajinu.](#)

posebnih odstupanja od pravila o sastancima trgovačkih društava te za prilagodbu rokova u područjima kao što su prijave poreza. U drugim su slučajevima smjernice razjasnile postojeća pravila, npr. ona za inicijativu „zelene trake” kako bi se osigurao kontinuirani protok robe na jedinstvenom tržištu i omogućilo slobodno kretanje ključnih radnika za vrijeme pandemije ili ona koja su olakšala priznavanje diploma koje posjeduju osobe koje bježe iz Ukrajine. Posebne mjere pomogle su i državama članicama da uvide kako postoje jasne alternative nacionalnim rješenjima: EU digitalna COVID potvrda osigurala je slobodno kretanje osoba tako što je nacionalnim tijelima omogućila provjeru statusa svih nositelja potvrda koji se kreću u cijelom EU-u. Države članice izdale su više od milijardu potvrda do kraja 2021. Sve te mjere očuvale su cjelovitost prava Unije te istodobno omogućile nužnu fleksibilnost.

Međutim, bilo je slučajeva u kojima su države članice nastojale zaobići pravila EU-a. Na primjer, na početku pandemije bolesti COVID-19 neke su države članice jednostrano uvele ograničenja izvoza lijekova ili zaštitne opreme ili su poduzele korake za davanje prednosti domaćim proizvođačima ili pružateljima usluga u sektorima kao što su hrana i putovanja. Komisija je bila oprezna s obzirom na te prijetnje jedinstvenom tržištu te su mnoge protekcionističke mjere koje su države članice uspostavile u prvim mjesecima pandemije relativno brzo stavljene izvan snage. Komisija je pokrenula i postupke zbog povrede protiv nacionalnih protekcionističkih mjera nakon invazije na Ukrajinu, kao što su zabrane izvoza u nekoliko gospodarskih sektora, na primjer za žitarice i građevinski materijali, ili primjena diskriminirajućih cijena goriva za vozila sa stranim registarskim pločicama.

Nakon ruske invazije na Ukrajinu Komisija je donijela mjere za olakšavanje prijevoza, provoza i razmjene s Ukrajinom, uključujući „Aksijski plan za trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine za olakšavanje izvoza ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda i bilateralne trgovine s EU-om”⁹¹, a time i ublažavanje negativnog utjecaja te krize na prijevoz robe. Komisija je na godinu dana suspendirala uvozne carine na sav ukrajinski izvoz u Europsku uniju. Poduzela je i korake za jačanje provedbe i izvršenja sankcija protiv ruskih i bjeloruskih građana i poduzeća s popisa. Komisija je izdala niz smjernica o tumačenju sankcija kojima se državama članicama pružaju pojašnjenja novih pitanja i kontinuirana potpora kako bi se osiguralo pravilno izvršenje.

Komisija je aktivirala instrumente za hitne slučajeve na temelju prava Unije kako bi ublažila posljedice energetske krize. Na prijedlog Komisije suzakonodavci su donijeli pravila kojima se osigurava punjenje skladišta plina⁹² kako bi tijekom zimske sezone 2022. bilo dostupno dovoljno plina, što izravno utječe na ljude i poduzeća. Komisija je ujedno brzo predložila nova pravila o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom⁹³ i o hitnoj intervenciji radi rješavanja problema visokih cijena energije⁹⁴. Te su hitne intervencije daljnji

⁹¹ Komunikacija Komisije „Aksijski plan za trake solidarnosti između EU-a i Ukrajine za olakšavanje izvoza ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda i bilateralne trgovine s EU-om”, COM(2022) 217 final.

⁹² Uredba (EU) 2022/1032 od 29. lipnja 2022. o izmjeni uredbi (EU) 2017/1938 i (EZ) br. 715/2009 u pogledu skladištenja plina.

⁹³ Uredba (EU) 2022/1369 od 5. kolovoza 2022. o koordiniranim mjerama za smanjenje potražnje za plinom (na temelju članka 122. Ugovora o funkcioniranju Europske unije).

⁹⁴ Prijedlog Uredbe o hitnoj intervenciji za rješavanje problema visokih cijena energije, COM(2022) 473 final.

korak u nastojanjima Komisije da osigura da pravni okvir EU-a bude takav da omogućuje snažan i učinkovit odgovor na krizne situacije.

Komisija ujedno izvlači pouke iz dosadašnjeg iskustva te preispituje načine na koje se u pravila EU-a mogu ugraditi mehanizmi fleksibilnosti i koordinacije kako bi se u slučaju kriznih situacija djelovanje moglo provesti unutar unaprijed utvrđenog pravnog okvira. Na temelju iskustva stečenog tijekom pandemije bolesti COVID-19 Komisija je donijela plan za krizne situacije za prometni sektor⁹⁵ u okviru kojeg se osigurava paket instrumenata za rješavanje svih vrsta prometnih kriza i osobito osigurava izmjena i izvršenje zakonodavstva EU-a kako bi se na odgovarajući način odgovorilo na takve događaje ako i kad do njih dođe. Slično tome, Komisija je u svojem prijedlogu iz prosinca 2021. o izmjeni Zakonika o schengenskim granicama⁹⁶ uvela koordinacijski mehanizam za savladavanje prijetnji zdravlju na vanjskim granicama i novi schengenski zaštitni mehanizam za pružanje zajedničkog odgovora na unutarnjim granicama u situacijama prijetnji državama članicama. U okviru Europske zdravstvene unije Komisija je osnovala i tijelo EU-a za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (HERA) kako bi ojačala sposobnost Europe da spriječi prekogranične zdravstvene krize i brzo odgovori na njih te poduprla provedbu hitnih mjera. Osim toga, u okviru instrumenta jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve⁹⁷ omogućit će se i brze reakcije u kriznim situacijama kako bi se održalo kretanje robe i ljudi te zaštitio pristup ključnim potrepštinama i uslugama.

Korištenje različitih paketa instrumenata za izvršenje u krizi

Pandemija bolesti COVID-19 uzrokovala je ozbiljne poremećaje u industriji putovanja, a nekoliko država članica imalo je potrebu da poduzme mjere u tom smislu. Nacionalne mjere prema kojima su osobe čiji je godišnji odmor otkazan primale samo putničke vaučere ili povrate troškova na koje su morali dugo čekati nisu bile u skladu s pravima putnika na povrat troškova na temelju prava Unije. Kao prvi korak Komisija je izdala rane smjernice o primjeni zakonodavstva EU-a o **pravima putnika**⁹⁸ i Preporuku o vaučerima koji se nude kao alternativa povratu troškova za otkazano putovanje u kojoj je istaknula kako bi države članice mogle poduprijeti financijsku likvidnost prijevoznika⁹⁹. Ujedno je s tijelima za izvršavanje zakonodavstva koja su nadležna za suradnju u području zaštite potrošača¹⁰⁰ sudjelovala u dijalogima sa zračnim prijevoznicima. Stoga se 2022. 16 velikih europskih

⁹⁵ Komunikacija Komisije, „Plan za krizne situacije za prometni sektor”, COM(2022) 211 final.

⁹⁶ Prijedlog uredbe o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica, COM(2021) 891 final.

⁹⁷ Prijedlog uredbe o uspostavi Instrumenta jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 2679/98, COM(2022) 459 final.

⁹⁸ Smjernice za tumačenje uredbi EU-a o pravima putnika u kontekstu razvoja situacije s covidom-19 2020/C 89 I/01.

⁹⁹ Preporuka Komisije (EU) 2020/648 od 13. svibnja 2020. o vaučerima koji se nude turistima i putnicima kao alternativa povratu novca za otkazane paket aranžmane i usluge prijevoza u kontekstu pandemije bolesti COVID-19.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_hr

zračnih prijevoznika dogovorilo oko zajedničkog odgovora koji je uključivao povrat više od 500 000 vaučera za letove koji su bili izdani potrošačima čiji su letovi otkazani za vrijeme pandemije. Komisija je pokrenula i postupke zbog povrede protiv država članica koje su donijele pravila koja su u suprotnosti s Uredbom EU-a o pravima putnika¹⁰¹ ili Direktivom o putovanjima u paket aranžmanima¹⁰². Većina njih brzo je uskladila svoju praksu s pravom Unije, a samo je jedan predmet trebalo uputiti Sudu Europske unije.

VIII. ZAKLJUČAK

Izvršavanje prava Unije jest i ostatak jednog od glavnih prioriteta Komisije. Ovom se Komunikacijom utvrđuje velik broj različitih mjera koje je Komisija poduzela za izvršenje prava Unije, uvijek u skladu s našim krajnjim ciljem: potaknuti pozitivne promjene i osigurati da građani i poduzeća uživaju sve prednosti prava Unije. Postoje brojni razlozi za neprovođenje ili nepravilno provođenje zakonodavstva EU-a, a Komisija je uspostavila različite alate za odgovor.

Sveobuhvatan, pametan i strateški pristup izvršenju zakonodavstva donio je izravne koristi, od čistijeg zraka, viših standarda kvalitete vode, sigurnijeg prometa i bolje zaštite potrošača do poštovanja temeljnih prava i sloboda EU-a. U svim tim slučajevima suradnja s državama članicama od presudne je važnosti: provedba i primjena prava Unije proizlazi iz zajedničkih nastojanja, a usklađenost ovisi o tome da države članice poduzmu potrebne korake kako bi izbjegle i brzo ispravile svaku povredu, među ostalim putem djelotvornog nacionalnog pravosudnog sustava s neovisnim sudovima.

Izvršenje prava Unije nije jednokratni događaj, već zahtijeva da Komisija i država članica ustrajno i kontinuirano rade na osiguranju dosljedne i djelotvorne primjene pravila EU-a i sprečavanju mogućih problema. Zbog dinamičnog međunarodnog okruženja, neočekivanih kriza i novih poteškoća u području izvršenja zakonodavstva Komisija mora stalno procjenjivati načine za daljnje poboljšanje provedbe i primjene zajednički dogovorenih pravila. U okviru Komisije i u suradnji s državama članicama trenutačno se provodi pregled stanja kako bi se osiguralo da postoje odgovarajući instrumenti za izvršenje kojima se omogućuje funkcioniranje prava Unije u praksi¹⁰³. Konkretno, u ovom se postupku ocjenjuje je li trenutačni način upravljanja pritužbama, postupcima u okviru instrumenta EU Pilot i kršenjima i dalje primjeren svrsi. U okviru te analize već se razmatra niz poboljšanja aktivnosti izvršavanja.

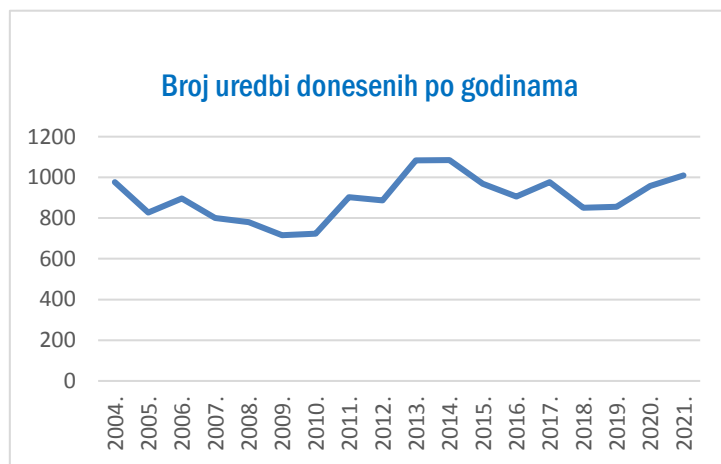
S vremenom se sve manje donose direktive, a kao zakonodavni instrument sve se više koriste **uredbe**. Komisija ima dobro uhodani sustav za praćenje i izvršenje brzog i ispravnog prenošenja direktiva. Provedba i izvršenje uredbi jednako su važni te, iako uredbe imaju

¹⁰¹ Uredba (EZ) br. 261/2004 od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku.

¹⁰² Direktiva (EU) 2015/2302 od 25. studenoga 2015. o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima.

¹⁰³ Komunikacija Komisije „Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo”, COM(2021) 219.

izravan učinak, on često ovisi o radu nacionalnih tijela. Neke uredbe zahtijevaju izmjene nacionalnog zakonodavstva te se na temelju velikog broja njih nacionalnim agencijama ili regulatornim tijelima dodjeljuju ovlasti potrebne za njihovu provedbu u praksi. Komisija će stoga poduzeti dodatne mjere kako bi pratila i izvršavala provedbu i primjenu uredbi na više sistematičan i strateški način.



Komisija veliku pozornost posvećuje **transparentnosti**. Primjena tog načela pridonosi tome da šira javnost preuzme svoj dio zajedničke odgovornosti za izvršenje zakonodavstva i promiče brže usklađivanje država članica. Zbog toga je Komisija postupno povećavala količinu javno objavljenih informacija o svojim aktivnostima izvršenja. U godišnjem izvješću o praćenju primjene prava Unije¹⁰⁴ utvrđuju se ključna kretanja, detaljno opisuje suradnja s državama članicama i objašnjavaju glavne odluke u postupcima zbog povrede prava. Javni registar postupaka zbog povrede¹⁰⁵ sadržava ažurirane informacije o posljednjem koraku poduzetom u svakom pojedinom predmetu. Komisija objavljuje priopćenja za medije o svim donesenim odlukama u postupcima zbog povrede prava, s dodatnim informacijama o najvažnijim odlukama. Međutim, javnost i civilno društvo utvrdili su niz područja u kojima bi transparentnost mogla biti veća, kao što su prethodni postupak zbog povrede (EU Pilot),

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_hr

¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_%20code=en&lang_code=hr

pregledi predmeta i ažurirani statistički podaci o mjerama izvršenja Komisije. Komisija će nastaviti poboljšavati i povećavati količinu informacija koja se stavlja na raspolaganje javnosti na sustavan i lako dostupan način. U okviru pregleda stanja detaljnije će se razmotriti koje bi dodatne informacije trebalo objaviti i kojim sredstvima, u bliskoj suradnji s državama članicama.

Naposljetku, u okviru pregleda stanja razmotrit će se i načini za poboljšanje **suradnje** između Komisije i država članica radi brzog i pravilnog prenošenja direktiva.

Komisija će 2023. izvijestiti o ishodu pregleda stanja.