

Bruselj, 13. oktober 2022
(OR. en)

13548/22

INST 372
POLGEN 134
COMPET 792
CODEC 1517

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	13. oktober 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 518 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ Izvrševanje prava EU za Evropo, ki prinaša rezultate

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 518 final.

Priloga: COM(2022) 518 final



Bruselj, 13.10.2022
COM(2022) 518 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Izvrševanje prava EU za Evropo, ki prinaša rezultate

Izvrševanje prava EU za Evropo, ki prinaša rezultate

I. UVOD

Evropska unija je pravna skupnost, vzpostavljena na skupnih vrednotah držav članic. Njene temelje tvorijo med drugim uporaba in izvrševanje prava EU ter spoštovanje načela pravne države. Pravo je najboljšo sredstvo, s katerim EU koristi ljudem, podjetjem in okolju. Načelo primarnosti prava EU temelji na načelu enakosti pred Pogodbama. Vsakomur v EU zagotavlja enake pravice, kar pomeni, da bi morala biti pomen in uporaba vseh določb prava EU v vseh državah članicah enaka. Pravo je podlaga, na kateri lahko EU najboljše izkoristi notranji trg, spodbuja naš prehod k bolj zeleni in digitalni Evropi ter ščiti in širi naše vrednote, učinkovito pravosodno sodelovanje in varnost naše Unije. Zato je sistem, ki temelji na pravilih, bistven za vizijo EU v Evropi in po svetu ter je predpogoj za pravičnost, demokracijo in spoštovanje temeljnih pravic. Komisija se je zavezala, da bo okrepila svoja prizadevanja za spodbujanje in spoštovanje človekovih pravic, temeljnih svoboščin in načela pravne države. S povezovanjem dela na ključnih področjih, kot so letno poročilo o stanju pravne države¹, akcijski načrt za evropsko demokracijo² in nova strategija za okrepitev uporabe Listine EU o temeljnih pravicah³, se znatno krepijo prizadevanja za utrditev pravnih in demokratičnih temeljev EU.

Osrednjega pomena za ta cilj je izvrševanje prava EU. To je eno od osrednjih poslanstev Komisije, saj ji je v skladu s Pogodbama EU, ki so ju podpisale države članice, zaupana vloga „varuhinje Pogodb“⁴, splošneje pa tudi prava EU. Zaradi te krovne vloge ima Komisija osrednjo odgovornost za izvrševanje. Opravlja jo predvsem s sodelovanjem z državami članicami ter spremljanjem njihovega izvajanja in uporabe prava EU. V tem sporočilu je podrobneje opisano, kako Komisija izpolnjuje to nalogo pri razvoju zakonodaje EU, njenem prenosu v nacionalno zakonodajo ter izvajanju in uporabi v praksi. Podobno kot se Komisija osredotoča na zaščito načela pravne države s preprečevanjem nastanka težav, je za izvrševanje prava EU najboljše poskrbeti, da do kršitev sploh ne prihaja. Vsakodnevno sodelovanje med Komisijo in državami članicami je bistveno za zagotovitev zgodnje skladnosti. Vendar so za obravnavanje kršitev prava EU pogosto potrebni postopki za ugotavljanje kršitev, vključno z možnostjo, da se proti državam članicam začne postopek pred Sodiščem Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče).

Z učinkovitim izvrševanjem se zagotovi, da ljudje in podjetja v EU čim prej uživajo prednosti skupno dogovorjenih pravil in se lahko zanesejo na to, da se njihove temeljne pravice spoštujejo vedno in povsod, kjer koli v EU živijo ali delajo. Zato Komisija, da bi zagotovila pravilno izvajanje in uporabo prava EU že od samega začetka, države članice podpira že v zgodnji fazi postopka vključevanja pravil EU v njihov pravni red. To tudi pojasnjuje, zakaj

¹ Sporočilo Komisije „Poročilo o stanju pravne države za leto 2022 – Stanje pravne države v Evropski uniji“, COM(2022) 500 final.

² Sporočilo Komisije o akcijskem načrtu za evropsko demokracijo, COM(2020) 790 final.

³ Sporočilo Komisije „Strategija za okrepitev uporabe Listine o temeljnih pravicah v EU“, COM(2020) 711 final.

⁴ Člen 17 Pogodbe o Evropski uniji.

zgolj število postopkov za ugotavljanje kršitev ni nujno dobro merilo prizadevanj Komisije za izvrševanje, katerih namen je preprečiti, da bi do kršitev sploh prišlo, v primeru pojava kršitev pa poskrbeti, da se čim prej odpravijo.

Ključno vlogo pri učinkoviti uporabi prava EU imajo poleg Komisije in nacionalnih vlad tudi drugi akterji. Nekateri, na primer nacionalna sodišča, nacionalni organi za konkurenco ter regulativni in zakonsko določeni organi, kot so organi za varstvo potrošnikov ali neodvisni nadzorni organi za varstvo podatkov, imajo formalno vlogo. Na morebitne kršitve in potrebo po njihovi obravnavi pa opozarjajo tudi civilna družba in posamezniki.

Komisija v tem sporočilu predstavlja, kako je poglobila in razvila svoje delo na področju izvrševanja, da bi v vseh državah članicah zagotovila enako spoštovanje prava EU, ter z delom v zvezi z izvajanjem in izvrševanjem ljudem v EU zagotovila čim večje konkretne koristi v njihovem vsakdanjem življenju⁵.

II. IZKORIŠČANJE PREDNOSTI PRAVA EU

Ljudje in podjetja računajo na to, da se bodo skupno dogovorjena pravila EU hitro in pravilno izvajala oziroma da bodo hitro in pravilno prenesena v nacionalno pravo ter da jih bodo države članice v celoti uporabljale. Uveljavljanje pravil EU je bistveno za izvajanje politik EU in je neločljivo povezano s tem, kako se oblikujejo. Zakonodaja EU gre skozi natančen postopek ocenjevanja obstoječe nacionalne zakonodaje in zakonodaje EU, posvetovanja z javnostjo ter ocenjevanja okoljskih, socialnih in gospodarskih učinkov⁶. Sprejme se po vključujočem in preglednem zakonodajnem postopku, v katerem sodelujeta Evropski parlament in Svet, da politiki in oblikovalci politik izrazijo svoje mnenje o tem, kako se bo obravnavana zakonodaja izvajala v praksi. Da bi sprejeti akti dosegli načrtovani učinek, se morajo v vseh državah članicah uporabljati popolno, pravilno, enakopravno in pravočasno.

Omogočanje ljudem, da delajo in poslujejo kjer koli v EU

Pravila EU o **priznavanju poklicnih kvalifikacij** strokovnjakom lajšajo opravljanje storitev po EU, hkrati pa zagotavljajo boljše varstvo potrošnikov. Vendar so države članice ta pravila izvajale nedosledno, pri čemer so bili postopki za delavce in samozaposlene v nekaterih državah članicah težavnejši kot v drugih. Zaradi postopkov za ugotavljanje kršitev so države članice svojo zakonodajo spremenile in zagotovile, da imajo državljani in podjetja koristi od teh pravil. Poleg tega so države članice po sodelovanju v projektni skupini za uveljavljanje pravil enotnega trga s seznama poklicev, za katere je bilo potrebno predhodno preverjanje, črtale 217 poklicev in tako delavcem olajšale opravljanje storitev v

⁵ To sporočilo temelji na predhodnih sporočilih, v katerih so opredeljeni operativni okvir in pravila za ukrepanje Komisije v zvezi s pritožbami in kršitvami, in jih ne nadomešča. Glej zlasti sporočilo Komisije „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“, C(2016) 8600 (v nadaljnjem besedilu: sporočilo iz leta 2016).

⁶ V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje, 3. 11. 2021, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

teh državah članicah.

Ljudje lažje učinkovito uveljavljajo pravico do prostega gibanja tudi zaradi izboljšane usklajevanja nacionalnih **sistemov socialne varnosti** držav članic. Za zaščito prostega gibanja delavcev in koordinacijo sistemov socialne varnosti je Komisija proti dvema državama članicama začela postopke zaradi dodeljevanja nižjih zneskov družinskih prejemkov državljanom EU, ki delajo v teh državah, kadar njihovi otroci živijo v državi članici, v kateri se življenjski stroški štejejo za nižje. V enem od teh primerov je Sodišče že potrdilo stališče Komisije, saj je razsodilo, da je prilagajanje družinskih prejemkov glede na državo, v kateri prebivajo otroci upravičenca, nezakonito.

Mehanizem sodelovanja **SOLVIT** za reševanje čezmejnih težav omogoča zgodnejše ugotavljanje morebitnih kršitev prava EU in lahko zagotovi takojšnje pravno varstvo prizadetim podjetjem ali posameznikom. Odpravlja praktične težave in ovire, s katerimi se ljudje srečujejo pri delu, življenju ali poslovanju v drugih državah članicah⁷. Nacionalni organi, ki sestavljajo mrežo SOLVIT, medsebojno sodelujejo pri uporabi pravil EU ter obsežno izkoriščajo pomoč in strokovno znanje, ki ju nudi Komisija⁸. Nacionalni centri SOLVIT ne poiščejo le rešitev za številne posamezne primere, temveč tudi pomagajo pri prepoznavanju in reševanju strukturnih težav, povezanih z uporabo prava EU⁹.

Neskladnost ima posledice. Med temi je lahko poznejše ali manj obsežno varstvo temeljnih pravic, kar ogroža na primer pravice do enake obravnave in prostega gibanja. Lahko se nadaljuje obremenjevanje državljanov in podjetij, lahko se nadaljuje okoljska škoda ali pa se oslabi ali odloži varstvo potrošnikov, delavcev ali prosilcev za azil. Posledice še zlasti čutijo ljudje, ki delajo ali potujejo prek meja ali prečkajo meje za druge namene¹⁰, saj se morajo prilagajati različnim pravilom, odvisno od tega, kako se uporablja pravo EU. Napačna uporaba pravil EU tudi izkrivlja konkurenco na enotnem trgu, saj ogroža enake konkurenčne pogoje za podjetja po vsej EU.

Kadar države članice kršijo pravila EU z uvedbo ali dopuščanjem ovir na enotnem trgu, da bi ustvarile prednosti za podjetja, so možne koristi pogosto kratkoročne, trajni učinek na podjetja pa je lahko veliko bolj škodljiv, saj vsem podjetjem močno otežujejo izkoriščanje priložnosti, ki jih ponuja enotni trg¹¹.

⁷ Priporočilo Komisije z dne 17. septembra 2013 o načelih, ki urejajo mrežo SOLVIT, C(2013) 5869 final.

⁸ Delovni dokument služb Komisije „Kako SOLVIT pomaga na notranjem trgu: praznujemo 20 let“, SWD(2022) 325 final.

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

¹⁰ Na primer zaradi izobraževanja, zdravstvenega varstva, kulturnih in drugih prostočasnih dejavnosti itd.

¹¹ Sporočilo Komisije „Dolgoročni akcijski načrt za boljše izvajanje in uveljavljanje pravil enotnega trga“, COM(2020) 94 final.

Cena nepravilne ali nepopolne uporabe pravil

Obstoječe ovire na **enotnem trgu** so v številnih primerih posledica nepravilne ali nepopolne uporabe Pogodb in zakonodaje EU¹². Mala in srednja ter zagonska podjetja so še posebej prizadeta, saj jih upravna bremena in zapletenost najprej prizadenejo, in sicer zlasti pri prečkanju meja za poslovanje na enotnem trgu. Napačna uporaba pravil ovira tudi ekonomijo obsega, ki jo ponuja enotni trg, kar škoduje interesom potrošnikov. Nedosledna pravila škodujejo zlasti čezmejnim regijam¹³.

Odločno izvrševanje **pravil o konkurenci** je bistveno za to, da lahko podjetja in potrošniki izkoristijo prednosti enotnega trga. Če se ta pravila ne uporabljajo pravilno, podjetjem niso zagotovljeni enaki konkurenčni pogoji, kar lahko pomeni višje cene in manj izbire za potrošnike.

Izvajanje **okoljske politike** in zakonodaje EU ni nujno samo za zdravo okolje, temveč odpira tudi nove priložnosti za gospodarsko rast, delovna mesta in konkurenčnost. Če bi se okoljska zakonodaja EU v celoti izvajala, bi lahko tudi gospodarstvo EU prihranilo okrog 55 milijard evrov na leto pri stroških zdravljenja in neposrednih stroških za okolje¹⁴.

Koristi hitrega izvajanja novih davčnih pravil EU

Nova **pravila o davku na dodano vrednost (DDV) za e-trgovanje** so začela veljati leta 2021 v okviru prizadevanj za zagotovitev bolj enakih konkurenčnih pogojev in poenostavitve pravil o DDV. Spletni prodajalci se lahko zdaj registrirajo na elektronskem portalu (sistem „vse na enem mestu“), prek katerega poskrbijo za vse svoje obveznosti v zvezi z DDV za prodajo po vsej EU. V zvezi z novimi pravili je Komisija državam članicam in prizadetim deležnikom zagotovila podporo in smernice. Tako je pripomogla k tekoči uvedbi novih pravil o DDV za e-trgovanje in pobiranju prihodkov od DDV v višini 8,8 milijarde EUR prek novega portala, pri čemer so novi prihodki od DDV znašali 700 milijonov EUR¹⁵. Pripomogla pa je tudi k temu, da se je prek te elektronske platforme registriralo 100 000 spletnih prodajalcev.

Popolna in dosledna uporaba pravil EU v državah članicah je pomembna tudi za pravno varnost in zaupanje ljudi in podjetij v nacionalne institucije in EU na splošno. To zlasti velja za naše skupne vrednote, temeljne pravice, načelo pravne države, štiri temeljne svoboščine EU in delovanje enotnega trga. Pri prizadevanju za Unijo enakosti je ključno, da se po vsej EU spoštujeta načeli enakosti in nediskriminacije ter da državljanji uživajo enako raven varstva pravic ne glede na to, kje v EU živijo.

¹² Sporočilo „Prepoznavanje in odprava ovir za enotni trg“, COM(2020) 93 final.

¹³ Poročilo Komisije „Obmejne regije EU: živi laboratoriji evropskega povezovanja, COM(2021) 393 final, in sporočilo Komisije „Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU“, COM(2017) 534 final.

¹⁴ Več pojasnil o tem je na voljo v študiji „[Posodobitev stroškov neizvajanja okoljske zakonodaje EU](#)“, COWI in Eunomia, 2019.

¹⁵ Podatki o prvih šestih mesecih delovanja ([Nova pravila EU o DDV za e-trgovanje: posodobljeni podatki o prihodkih nakazujejo uspešno izvajanje \(europa.eu\)](#)).

Zaščita državljanstva EU

Sheme državljanstva za vlagatelje („zlati potni listi“) nekaterih držav članic so v zadnjih letih povzročile veliko zaskrbljenost. Sistematično podeljevanje nacionalnega državljanstva in s tem državljanstva EU v zameno za vnaprej določeno plačilo brez dejanske povezave z državo članico je v nasprotju s pojmom državljanstva EU in načelom lojalnega sodelovanja. Povzroča tudi resna tveganja v zvezi z varnostjo, pranjem denarja, davčnimi utajami in korupcijo. Za podkrepitev stališča, da državljanstvo EU ni naprodaj in da bi bilo treba vse obstoječe sheme državljanstva za vlagatelje nemudoma razveljaviti, je Komisija začela prelomna postopka za ugotavljanje kršitev proti dvema državama članicama in na koncu eno od zadev predložila Sodišču. Poleg tega je bila Komisija v stiku s tretjo državo članico, ki je medtem odpravila svojo shemo državljanstva za vlagatelje.

Zagotavljanje enakosti in nediskriminacije

Spoštovanje človekovega dostojanstva in enakost sta temeljni vrednoti EU, zapisani v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji. Ti vrednoti nista zgolj etična standarda, temveč temeljni pravici, določeni v Listini EU o temeljnih pravicah¹⁶, ter splošni načeli prava EU. Komisija je sprejela ukrepe za zaščito pravic LGBTIQ oseb in na koncu zaradi nacionalne zakonodaje, ki ljudi diskriminira na podlagi spolne usmerjenosti ali spolne identitete, začela postopek pred Sodiščem proti eni državi članici.

Kar zadeva enakost spolov, zlasti na področju socialne varnosti, je Komisija ukrepala proti državi članici zaradi njene pokojninske zakonodaje, ki posredno diskriminira ženske pri izračunu obdobja plačevanja prispevkov, ki ga morajo dopolniti za upravičenost do pokojnine.

Zaščita svobode medijev

Zagotavljanje svobode medijev in govora je temelj odprte, demokratične in trajnostne digitalne družbe. Ponudniki medijskih storitev morajo imeti možnost dostopa do trga pod nediskriminatornimi, sorazmernimi in objektivno utemeljenimi pogoji, da lahko svobodno in neodvisno delujejo povsod v Evropski uniji. Komisija je pred Sodiščem začela postopek proti državi članici zaradi kršitve pravil, ki veljajo na notranjem trgu glede telekomunikacij, in svobode govora, kot je določena v Listini EU o temeljnih pravicah.

Podpora zakonitim migracijam in enaki obravnavi državljanov tretjih držav

Privabljanje talentov iz tretjih držav hkrati bogati našo družbo in koristi našim gospodarstvom. S pravili EU so določeni skupni pogoji za vstop in prebivanje določenih kategorij državljanov tretjih držav ter na več področjih enaka obravnava kot pri državljanih EU. Komisija je ukrepala proti več državam članicama zaradi uvedbe neupravičenih ovir za državljane tretjih držav pri dostopu do zaposlitve in opravljanju samostojnih dejavnosti.

¹⁶ Pravica do nediskriminacije je zapisana v Listini EU o temeljnih pravicah, ki prepoveduje diskriminacijo na kakršni koli podlagi.

Začela je tudi postopke za ugotavljanje kršitev zaradi prevelikih bremen pri obdelavi dovoljenj EU¹⁷. Posledično je več držav članic spremenilo svojo nacionalno zakonodajo, da so jo uskladile s pravom EU, tako da sta zdaj za kvalificirane državljane tretjih držav prebivanje in delo v Evropi lažja in privlačnejša.

Boj proti rasističnemu in ksenofobnemu sovražnemu govoru ter kaznivim dejanjem iz sovraštva

Sovražni govor in kazniva dejanja iz sovraštva ne škodujejo le prizadetim posameznikom in družbi na splošno, temveč so napad na bistvene vrednote EU. Za učinkovito izvrševanje je ključno okrepiti izvajanje okvirnega sklepa o boju proti sovražnemu govoru in kaznivim dejanjem iz sovraštva iz leta 2008¹⁸. Komisija je odločena zagotoviti učinkovito inkriminacijo sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva in ta strategija je privedla do znatnega napredka pri izvajanju v vseh državah članicah. V zvezi s tem je namero, da po potrebi začne postopke za ugotavljanje kršitev, podkrepila še v akcijskem načrtu EU za boj proti rasizmu¹⁹. Po vrsti postopkov za ugotavljanje kršitev, začelih v letih 2020 in 2021, je več držav članic začelo postopke za spremembo svoje zakonodaje ali pa so že sprejele nove zakonodajne spremembe. Na primer ena od držav članic je okrepila inkriminacijo in pregon sovražnega govora in kaznivih dejanj iz sovraštva ter izboljšala zaščito manjšin pred temi kaznivimi dejanji.

Združevanje sil proti terorizmu

Teroristična dejanja so ena najhujših kršitev temeljnih svoboščin, na katerih temelji Unija. Teroristični napadi v državah članicah EU so bili jasno opozorilo, da policija in tožilci potrebujejo boljša orodja za preprečevanje terorističnih kaznivih dejanj in boj proti njim. Direktiva o boju proti terorizmu iz leta 2017²⁰ je temeljni kamen odziva kazenskega pravosodja držav članic na terorizem in ključni del okvira EU za varnostno unijo. Komisija je začela postopke proti več državam članicam, da bi zagotovila vzpostavitev pravnih pogojev za to, da lahko nacionalni organi sodelujejo in izmenjujejo informacije o terorističnih grožnjah.

III. IZVAJANJE IN UPORABA PRAVA EU: SKUPNA PRIZADEVANJA

Komisija spremlja, kako države članice spoštujejo pravo EU, in uporablja različna orodja za spodbujanje in uveljavljanje njegove pravilne uporabe, vključno s postopki za ugotavljanje kršitev. Vendar morajo za učinkovito uporabo in izvrševanje na terenu svojo vlogo odigrati tudi nekateri drugi akterji. Pri izvrševanju gre primarno za sodelovanje z državami članicami, poleg tega pa tudi s specializiranimi organi, kakršni so organi za varstvo potrošnikov ali

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

¹⁸ Okvirni Sklep 2008/913/PNZ z dne 28. novembra 2008 o boju proti nekaterim oblikam in izrazom rasizma in ksenofobije s kazensko-pravnimi sredstvi.

¹⁹ Sporočilo Komisije Unija enakosti: akcijski načrt EU za boj proti rasizmu za obdobje 2020–2025, COM(2020) 565 final.

²⁰ Direktiva (EU) 2017/541 z dne 15. marca 2017 o boju proti terorizmu.

podatkov, organi za konkurenco, regulativnimi organi, nevladnimi organizacijami, podjetji in javnostjo. Za učinkovito delovanje sistema sta nujna polna zavezanost nacionalnih organov, pristojnih za pravilno uporabo in izvrševanje zakonodaje, ter sodelovanje javnosti, civilne družbe, podjetij in drugih pri odkrivanju morebitnih kršitev.

Nacionalna sodišča imajo pri uporabi prava EU funkcijo sodišč EU in posebno pomembno vlogo v verigi izvrševanja. Kadar so v državah članicah državljanom in podjetjem EU kršene pravice, morajo imeti v skladu z načelom učinkovitega pravnega varstva dostop do hitrega in učinkovitega sodnega varstva²¹. Zato morajo biti sodišča neodvisna, nepristranska in ustanovljena z zakonom.

Hkrati imajo sodišča v državah članicah pravico, v nekaterih primerih pa celo dolžnost, da Sodišču zastavijo vprašanja, če so v dvomih, kako razlagati ali uporabljati pravo EU. Ta dialog s predložitvijo predloga za sprejetje predhodne odločbe Sodišču je bistven za enotno uporabo prava EU, ki temelji na načelu primarnosti prava EU, in za spoštovanje pravic državljanov²². Komisija sistematično uveljavlja svojo pravico do predložitve stališč v vseh postopkih za predhodno odločanje pred Sodiščem²³. Če Sodišče ugotovi kršitev prava Unije, mora predložitveno sodišče v konkretnem primeru, o katerem odloča, to kršitev odpraviti.

Poleg tega ne le spremlja, ali zadevna država članica spoštuje sodbo, temveč tudi zagotavlja, da standard, ki ga je določilo Sodišče, enako uporabljajo tudi vse druge države članice. Povečanje števila predhodnih odločb²⁴ in intervencij Komisije v teh zadevah sta zato pomembno prispevala k boljšemu izvrševanju prava EU v državah članicah. Poleg tega je Komisija začela postopke za ugotavljanje kršitev, ki vplivajo na načela avtonomije, primarnosti, učinkovitosti in enotne uporabe prava Unije ter na spoštovanje pristojnosti Sodišča.

Komisija izvaja evropsko strategijo za izobraževanje v pravosodju²⁵, da bi zagotovila, da **delavci v pravosodju**, kot so sodniki, tožilci, odvetniki in drugi poklici, ki sodelujejo pri izvajanju sodne oblasti, poznajo pravo EU in instrumente pravosodnega sodelovanja EU ter so usposobljeni za zagotavljanje spoštovanja načela pravne države ter pravilno in dosledno uporabljanje prava EU v svoji državi.

Spodbujanje izvajanja davčnih pravil EU z interveniranjem v postopkih

²¹ Člen 19(1), drugi pododstavek, Pogodbe o Evropski uniji in člen 47 Listine EU o temeljnih pravicah.

²² Zadeve, povezane z nacionalnimi pravili ali praksami, ki ovirajo postopek predhodnega odločanja, kot je na primer ta, da se lahko uveljavlja disciplinska odgovornost sodnikov, ki vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe ali uporabijo pravo EU, kot ga razlaga Sodišče, ali ta, da se nacionalnim sodiščem preprečuje priznanje primarnosti prava EU, imajo sistemski vpliv na izvrševanje prava EU.

²³ Na področjih konkurence in državne pomoči Komisija redno zagotavlja pomoč in intervenira v nacionalnih sodnih postopkih.

²⁴ Število predhodnih odločb se je v zadnjih desetih letih močno povečalo, saj je bilo leta 2021 vloženi 567 predlogov za sprejetje predhodne odločbe, leta 2010 pa 385.

²⁵ Sporočilo Komisije „Zagotavljanje pravnega varstva v EU – evropska strategija za usposabljanje na področju pravosodja za obdobje 2021–2024“, COM(2020) 713 final.

predhodnega odločanja

Na področju obdavčevanja so predhodne odločbe temeljni način, da Komisija zagotovi pravilno uporabo prava Unije.

V zvezi z **neposrednim obdavčenjem** se v predhodnih odločbah obravnavajo konkretne čezmejne ovire za prosto gibanje, ki jih povzročajo nacionalni davčni sistemi. Sodišče je na primer v predhodni odločbi razsodilo, da bi morali državljani, ki podarijo denar dobrodelnemu subjektu v drugi državi članici, uživati enako davčno olajšavo, kot če bi denar podarili primerljivemu dobrodelnemu subjektu v svoji državi članici²⁶.

Zaradi predhodnih odločb in dialoga, ki je nato potekal med njimi in Komisijo, so države članice spremenile svojo zakonodajo na področju **posrednega obdavčenja**. Tako je bilo v zvezi z uporabo vozil s tujimi registrskimi tablicami²⁷ v eni državi članici in v zvezi z omejevalnimi pogoji glede pravil o DDV²⁸ v drugi.

Pomembno vlogo imajo tudi **nacionalni parlamenti**, in sicer s tem, da sodelujejo z nacionalnimi vladami pri sprejemanju zakonov za prenos direktiv EU in izvajanje določenih uredb z nacionalno zakonodajo. Komisija je sprejela strog pristop k neprenosu direktiv in izkorišča ves potencial instrumenta iz člena 260(3) PDEU, ki je bil uveden z Lizbonsko pogodbo: samodejno začenja zadeve in sistematično poziva Sodišče, naj naloži finančne sankcije, kadar države članice direktiv ne prenesejo pravočasno. Ta pristop je zelo uspešen, saj se je število zadev zaradi nesporočanja, ki jih je morala predložiti Sodišču, od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe zmanjšalo za več kot polovico. Kljub temu so postopki za ugotavljanje kršitev, začeti, ker države članice Komisiji niso sporočile ukrepov za prenos do roka, določenega v direktivah EU, še vedno številni. Nacionalni zakonodajalci imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju pravočasnega in popolnega prenosa: države članice morajo pri obveščanju Komisije o ukrepih za prenos jasno in pregledno pojasniti, kako je bila vsaka določba direktive prenesena v nacionalno zakonodajo²⁹.

Drugi ključni organi s pomembno vlogo pri izvrševanju prava EU so sektorski regulativni, inšpekcijski in izvršilni organi, nacionalni in regionalni nadzorni organi, tožilci, nacionalni varuhi človekovih pravic ter organi za enakost. Komisija svoje ukrepe za izvrševanje osredotoča na zagotavljanje, da imajo nacionalni organi zadostna sredstva in možnosti za opravljanje svojih nalog, in sicer z obravnavanjem nasprotij interesov, neodvisnosti³⁰ in kadrovske kapacitete teh organov. Poleg tega Komisija prizadevanja držav članic za izvajanje

²⁶ Sodba Sodišča v zadevi Persche, C-318/07.

²⁷ Sodba Sodišča v zadevi GN, WX/Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara, C-274/20.

²⁸ Sodba Sodišča v zadevi E. Sp. z o.o. Sp. k./Minister Finansów, C-335/19.

²⁹ Sodišče je v sodbi v zadevi Komisija/Belgija, C-543/17, pojasnilo, da morajo države članice Komisiji zagotoviti dovolj jasne in natančne informacije o tem, s katerimi določbami nacionalnega prava je prenesena direktiva.

³⁰ To velja na primer za neodvisnost nacionalnih regulativnih organov v energetiki, kar je temeljno načelo tretjega energetskega svežnja in ključno tudi za zagotavljanje učinkovitega varstva potrošnikov, kakor je potrdilo Sodišče (zadeva Komisija/Nemčija, C-718/18).

podpira tudi s tehnično in finančno podporo ter strokovnim znanjem, na katerih temeljijo strukturne reforme³¹, ter specializiranimi programi usposabljanja³². Komisija je na primer nacionalnim nadzornim organom za varstvo podatkov zagotovila nepovratna sredstva, da bi jim pomagala pri njihovem delu izvrševanja splošne uredbe o varstvu podatkov³³. Komisija je proti državam članicam začela postopke za ugotavljanje kršitev tudi, da bi za navedene organe zagotovila neodvisnost in potrebna pooblastila za sankcioniranje kršitev navedene uredbe.

K temu so prispevale tudi specifične pobude EU s čezmejnimi mehanizmi pravnih sredstev, kot so SOLVIT, evropski postopek v sporih majhne vrednosti in evropsko spletno reševanje sporov. V finančnem sektorju imajo trije evropski nadzorni organi³⁴ pooblastila za izvajanje pregledov pristojnih nacionalnih organov, pri čemer je namen oceniti konvergenco nacionalnih določb, sprejetih za izvajanje prava Unije. Pooblaščen so tudi za preiskovanje in ukrepanje, kadar pristojni nacionalni organi ne izpolnjujejo svojih obveznosti na podlagi prava EU. To prispeva k zagotavljanju dosledne in učinkovite uporabe prava EU v finančnem sektorju.

Vloga evropskih potrošniških centrov³⁵ pri izvrševanju potrošniškega prava

Evropski potrošniški centri so ključni za odkrivanje morebitnih razširjenih kršitev potrošniškega prava in ukrepanje proti njim. To vključuje ukrepe za zagotovitev, da spletni sistemi za rezervacijo nastanitve ne vključujejo manipulativnih tehnik, kakršne so prikrievanje, da so ponudbe sponzorirane, v razvrstitvi, neupravičeno ustvarjanje časovnega pritiska na uporabnika in zavajajoče prikazovanje popustov.

Leta 2020 so vodilne platforme za rezervacijo nastanitve po **dialogu s Komisijo in nacionalnimi organi** spremenile način predstavljanja ponudb, popustov in cen potrošnikom, da bi bili uporabniki v skladu z zahtevami potrošniškega prava EU bolje obveščeni pri primerjanju. To je vključevalo izogibanje predstavljanju ponudbe kot časovno omejene, če ostane ista cena na voljo tudi pozneje, in pojasnjevanje načina razvrščanja rezultatov. Po podobnem dialogu je leta 2022 velika spletna tržnica svoje prakse v zvezi s preklicem uskladila s pravili EU o varstvu potrošnikov. Zato se bodo lahko potrošniki lažje odjavili od premijskih storitev kot doslej, saj bodo potrebovali le dva klika, gumb za preklic pa bo jasno viden.

Usposabljanje za MSP o potrošniškem pravu

³¹ Na primer prek Instrumenta za tehnično podporo in orodja TAIEX-EIR-peer-to-peer.

³² Komisija je na primer pripravila izobraževalni sveženj o okoljskem pravu EU (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

³³ Uredba (EU) 2016/679 z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov).

³⁴ Evropski bančni organ (EBA), Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA) ter Evropski organ za zavarovanja in poklicne pokojnine (EIOPA).

³⁵ Mreža evropskih potrošniških centrov (ECC NET) povezuje nacionalne organe, pristojne za izvrševanje prava EU o varstvu potrošnikov (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_sl). Sodelovanje na tem področju zajema pravila o varstvu potrošnikov na različnih področjih, kot so nepošteno poslovne prakse, e-trgovanje, geografsko blokiranje, počitniški paketi, spletna prodaja in pravice potnikov.

Projekt Consumer Law Ready³⁶ je vseevropski izobraževalni program o potrošniškem pravu za mala in srednja podjetja. Glavni izvajalec izobraževanja, imenovan v vsaki državi članici, izobrazi posrednike, ki nato izobražujejo MSP. To bo pripomoglo k zmanjšanju kršitev in povečanju ozaveščenosti o delovanju potrošniškega prava EU.

IV. PAMETNO IZVRŠEVANJE – PREPREČEVANJE KRŠITEV PRAVA EU OD SAMEGA ZAČETKA

Komisija zaradi predvidevanja in preprečevanja kršitev vprašanja izvajanja in izvrševanja obravnava že med pripravo predlogov za zakonodajo EU. Strategije izvajanja³⁷, ki jih je Komisija pripravila v sodelovanju z nacionalnimi upravami, so v pomoč pri opredeljevanju glavnih izzivov, s katerimi se države članice soočajo pri prenosu in uporabi zakonodaje EU, poleg tega pa so v njih opredeljena orodja, ki jih Komisija uporablja za podporo skladnosti.

Pomoč državam članicam pri pripravi na izvajanje

Cilj **uredbe o vrednotenju zdravstvenih tehnologij**³⁸ je izboljšati dostop pacientov v EU do inovativnih tehnologij na področju zdravja, na primer v zvezi z zdravili in medicinskimi pripomočki. Komisija je za podporo nacionalnim organom, razvijalcem zdravstvenih tehnologij in deležnikom pri izvajanju te zakonodaje, ko se bo začela uporabljati leta 2025, objavila tekoči načrt³⁹.

Za preprečevanje različnih razlag novosprejetega prava EU in spodbujanje skupnega razumevanja obstoječih pravil daje Komisija državam članicam, podjetjem, deležnikom in javnosti na voljo praktične smernice⁴⁰, kako razumeti in uporabljati določene vidike prava EU.

Te smernice so lahko na primer v obliki navodil za razlago in uporabo prava EU ali pogosto zastavljenih vprašanj, objavljenih na spletu. Izdane so o vseh glavnih področjih politike. Komisija zlasti uporablja smernice za spremljanje držav članic pri prenosu direktiv in uporabi uredb, pri čemer se spremljanje običajno začne takoj po sprejetju akta, ter za utrditev sodne prakse Sodišča⁴¹.

³⁶ <http://www.consumerlawready.eu/>

³⁷ Smernice za boljše pravno urejanje, 3. 11. 2021, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sl.

³⁸ Uredba (EU) 2021/2282 z dne 15. decembra 2021 o vrednotenju zdravstvenih tehnologij.

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

⁴⁰ Končno in verodostojno razlago prava EU lahko poda le Sodišče.

⁴¹ Komisija je na primer pripravila več splošnih razlagalnih smernic v zvezi z direktivami o varstvu narave: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

Smernice Komisije za pomoč pri praktični uporabi zakonodaje

Dosledno uporabo novih pravil o platformah za izmenjavo vsebin v državah članicah je Komisija podprla s smernicami o uporabi člena 17 **direktive o avtorskih pravicah**⁴². Te smernice so praktični dokument, v katerem je pojasnjen položaj uporabnikov in imetnikov pravic glede tega, kaj je mogoče in česa ni mogoče naložiti brez soglasja imetnika avtorskih pravic ter kdaj se lahko od platform zahteva odstranitev ali pregled vsebin, ki so jih naložili uporabniki.

Po sprejetju **svežnja za mobilnost**⁴³ je Komisija izdala smernice v obliki vprašanj in odgovorov ter smernice o razlagi več sklopov novih pravil v zvezi s časom vožnje⁴⁴, napotitvijo voznikov⁴⁵, pametnimi tahografii⁴⁶ in obveznostjo vrnitve vozil v operativni center⁴⁷, da bi deležnikom pomagala pri pravilni uporabi, državam članicam pa pri prenosu in doslednem izvrševanju teh pravil.

Komisija za spodbujanje učinkovitega izvajanja prava EU na vseh področjih politike uporablja tudi širok nabor drugih **orodij, ki temeljijo na sestankih**, na primer odbore, mreže, strokovne skupine in delavnice. Te skupine državam članicam omogočajo izmenjavo dobrih praks in razpravo o težavah pri uporabi zakonodaje EU. Komisija lahko nato že v zgodnji fazi ugotovi, kje so težave pri izvajanju, in išče možne rešitve, vključno z uporabo orodij IT, za podporo učinkovitejšemu in uspešnejšemu izvajanju. Ključni forum za izboljšanje uporabe in izvrševanja je projektna skupina za uveljavljanje pravil enotnega trga, ustanovljena leta 2020 na podlagi sklepov Evropskega sveta o industrijski politiki⁴⁸. Osrednji del njenega dela je proučevanje ovir za izvrševanje pravil enotnega trga in oblikovanje praktičnih rešitev.

Preprečevanje nastajanja ovir na enotnem trgu

Direktiva o preglednosti enotnega trga⁴⁹ od držav članic zahteva, da Komisijo **uradno obvestijo o osnutkih nacionalnih tehničnih predpisov**, preden jih sprejmejo, da ne bi nastale ovire za enotni trg. Ta mehanizem uradnega obveščanja je privedel do pozitivne prakse izmenjave informacij, dialoga in sodelovanja med državami članicami in Komisijo

⁴² Direktiva (EU) 2019/790 z dne 17. aprila 2019 o avtorski in sorodnih pravicah na enotnem digitalnem trgu.

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

⁴⁴ Uredba Sveta (ES) št. 561/2006 z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom.

⁴⁵ Direktiva (EU) 2020/1057 z dne 15. julija 2020 o določitvi posebnih pravil v zvezi z Direktivo 96/71/ES in Direktivo 2014/67/EU za napotitev voznikov v sektorju cestnega prometa.

⁴⁶ Uredba (EU) št. 165/2014 z dne 4. februarja 2014 o tahografih v cestnem prometju.

⁴⁷ Uredba (ES) št. 1071/2009 z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika.

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

⁴⁹ Direktiva (EU) 2015/1535 z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (kodifikacija Direktive 98/34/EC).

ter med samimi državami članicami. V okviru mehanizma se tudi izmenjujejo dobre prakse za reševanje skupnih težav v zvezi s tehničnimi predpisi, zlasti v novoreguliranih sektorjih, kot so digitalne storitve in nove tehnologije. Mehanizem ni le uspešno preprečil novih pravil, ki bi kršila pravo EU, temveč je prispeval tudi k uporabi načela vzajemnega priznavanja.

Na področju storitev je namen postopka uradnega obveščanja na podlagi direktive o storitvah⁵⁰ preprečiti nastajanje neupravičenih regulativnih ovir na enotnem trgu. Komisija dejavno spodbuja preglednost ukrepov držav članic na področju storitev in si še naprej prizadeva za povečanje učinkovitosti postopka uradnega obveščanja.

Direktiva o preskusu sorazmernosti je še eno orodje, ki preprečuje nastajanje novih ovir na enotnem trgu poklicnih storitev. Za vsako novo nacionalno regulacijo poklicev je treba opraviti temeljito oceno, pred sprejetjem pa je treba dokazati sorazmernost.

Sodelovanje z državami članicami za izboljšanje izvrševanja

Za pomoč Komisiji pri izvajanju direktive o **spletni dostopnosti**⁵¹ je bila ustanovljena strokovna skupina za direktivo o spletni dostopnosti (WADEX)⁵², ki deluje tudi kot forum za izmenjavo dobrih praks in izkušenj na zadevnem področju med državami članicami. V obdobju 2020–2022 so bili organizirani mesečni spletni seminarji, ki so pomagali zagotoviti, da so države članice uporabljale skupen pristop in da so pravočasno in učinkovito predložile prva poročila o spremljanju spletišč in mobilnih aplikacij. Glede na ta poročila so države članice v tem obdobju testirale več kot 10 000 spletišč in 300 mobilnih aplikacij. Ta dejavnost je prispevala k večji ozaveščenosti in boljši dostopnosti vsebin javnega sektorja na spletiščih in v mobilnih aplikacijah.

Uporaba orodij IT za lažje zagotavljanje skladnosti in izvrševanja

Informacijski sistem za notranji trg (IMI)⁵³ je spletno orodje IT, ki javnim upravam držav članic lajša upravno sodelovanje na področju zakonodaje o enotnem trgu. To je lahko v pomoč javnosti in podjetjem, ki poslujejo čezmejno. Sistem je okolju prijazen, varen in večjezičen ter zmanjšuje upravno breme in podpira 19 področij politike.

Lahko se prilagodi za podporo specifičnim namenom. Od leta 2022 so na primer na voljo trije novi moduli Komisije za lažje čezmejno izvrševanje novih pravil, uvedenih s svežnjem o mobilnosti, in sicer o napotitvi voznikov, vračanju voznika in vračanju vozila. Poleg tega je bil vzpostavljen nov javni vmesnik, povezan s sistemom, prek katerega cestni prevozniki lažje **predložijo izjave o napotitvi** pristojnim organom držav članic, v katere napotijo svoje voznike. Cestni prevozniki po vsej Evropi lahko izjavo o napotitvi zdaj predložijo zelo preprosto in v celoti na spletu, s čimer prihranijo čas in denar. Od vzpostavitve je bilo predloženih več kot 10 milijonov izjav o napotitvi.

⁵⁰ Direktiva 2006/123/ES z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.

⁵¹ Direktiva (EU) 2016/2102 z dne 26. oktobra 2016 o dostopnosti spletišč in mobilnih aplikacij organov javnega sektorja.

⁵² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/web-accessibility-expert-group>

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

Poleg odborov in strokovnih skupin Komisija organizira tudi **dvostranska srečanja z državami članicami za pregled skladnosti na določenem področju politike**. Ta srečanja o skladnosti Komisiji in zadevni državi članici omogočajo, da na zadevnem področju pregledata vse začete postopke za ugotavljanje kršitev in postopke EU Pilot. Srečanja so se izkazala kot koristna za prepoznavanje in reševanje medsektorskih vprašanj, zaradi prihranka časa z obravnavanjem več primerov na enem srečanju ter za razvoj medsebojnega razumevanja med nacionalnimi organi in službami Komisije.

Povezovanje politik in podpore EU

Finančna podpora EU se je prav tako izkazala za učinkovito orodje za spodbujanje držav članic k izvajanju reform in po potrebi k pospešitvi doseganja ciljev, določenih v pravu EU. Ta podpora vključuje evropske strukturne in investicijske sklade, kot so Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter skladi kohezijske politike, financiranje prek programov Carina in Fiscalis ter nepovratna sredstva in posojila na podlagi mehanizma za okrevanje in odpornost⁵⁴.

Cilj mehanizma za okrevanje in odpornost je ublažiti gospodarske in socialne posledice pandemije koronavirusa ter zagotoviti, da bodo evropska gospodarstva in družbe postali bolj trajnostni, odpornejši in bolj pripravljeni na izzive in priložnosti zelenega in digitalnega prehoda. Mehanizem je začasni instrument za okrevanje. Komisiji omogoča, da zbira sredstva za pomoč državam članicam pri izvajanju reform in naložb, ki so vključene v njihove nacionalne načrte, so v skladu s prednostnimi nalogami EU ter obravnavajo izzive, opredeljene v priporočilih za posamezne države v okviru evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih in socialnih politik. Čeprav mehanizem za okrevanje in odpornost ni orodje za izvrševanje, morajo države članice izvajati prednostne naloge, pretvorjene v mejnike in cilje, da bi lahko prejele izplačila.

Mehanizem za okrevanje in odpornost prispeva k doseganju cilja podnebne nevtralnosti EU

Številne države članice se za pospešitev zelenega prehoda, zlasti glede na cilje „Pripravljeni na 55“, v svojih nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost osredotočajo na prometni in stavbni sektor. Instrument se bo med drugim uporabljal za podporo naložbam v toplotno prenovo stavb, okolju prijaznejši vozni park in prehod na železniški promet. Na primer, v eni državi članici se bodo na podlagi načrta financirala nepovratna sredstva, dodeljena lastnikom stanovanj kot pomoč pri stroških zamenjave ogrevanja, prezračevanja ali energetskega pregleda enodružinskih hiš ali stanovanj v skupnih stanovanjskih objektih. S temi naložbami se bo financirala toplotna prenova 400 000 gospodinjstev v tej državi članici.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_sl, vzpostavljen z Uredbo (EU) 2021/241 z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

Za močno spodbudo državam članicam, da pospešijo usklajevanje s povezano zakonodajo EU, se je izkazala tudi uporaba **pogojev sofinanciranja**, povezanih na primer z izplačilom regionalnih sredstev za razvoj infrastrukture v okviru kohezijske politike EU.

Uporaba pogojev financiranja za spodbujanje skladnosti v sektorju vode in odpadkov

Za popolno skladnost z zakonodajo EU v sektorjih, kot sta gospodarjenje z vodo ali ravnanje z odpadki, so potrebne znatne naložbe: skupni kumulativni odhodki 27 držav članic, potrebni za skladnost do leta 2030 na področju oskrbe z vodo in sanitarne oskrbe, znašajo 255 milijard EUR⁵⁵. Podobno so dodatne naložbe, potrebne za izpolnitev ciljev krožnega gospodarstva in ravnanja z odpadki, ocenjene na 13 do 28 milijard EUR na leto do leta 2030⁵⁶. Navedene naložbe so potrebne za nadgradnjo sistema ravnanja z odpadki z izboljšanjem zbiranja, razvrščanja, predelave bioloških odpadkov in ponovne obdelave ter z digitalizacijo registrov.

Nekatere države članice se za financiranje potrebnih naložb na primer zanašajo na kohezijske sklade EU. Vendar je dostop do sofinanciranja EU odvisen od specifičnih zahtev⁵⁷. Države članice sofinanciranje prejmejo le, če izpolnjujejo številne pogoje, določene v pravu EU (npr. priprava načrtov gospodarjenja z odpadki ali načrtovanje potrebnih naložb v sektor vode). To zagotavlja učinkovito uporabo sofinanciranja EU in bo omogočilo vzpostavitev ključne okoljske infrastrukture ter izpolnjevanje standardov, določenih v zakonodaji EU o odpadkih in vodah.

Spoštovanje načela pravne države je ključno za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in učinkovito uporabo finančnih sredstev Unije. Od 1. januarja 2021 velja uredba o pogojenosti⁵⁸, ki ščiti proračun EU pred kršitvami načela pravne države v državah članicah. Komisija je 2. marca 2022 objavila smernice za uporabo splošnega režima pogojenosti. Prvi predlog izvedbenega sklepa Sveta je bil sprejet 18. septembra 2022⁵⁹.

Poleg finančne podpore Komisija državam članicam EU za oblikovanje in izvajanje reform zagotavlja tudi prilagojeno tehnično strokovno znanje v okviru Instrumenta za tehnično podporo. Prek Instrumenta za tehnično podporo podpira nacionalne organe pri izboljševanju njihovih zmogljivosti za oblikovanje, razvoj in izvajanje reform za večjo odpornost na več

⁵⁵ OECD, „Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in the EU Member States and Policy Options“ (Financiranje oskrbe z vodo, sanitarne oskrbe in protipoplavne zaščite: izzivi v državah članicah EU in možnosti politike), OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>.

⁵⁶ Sporočilo Komisije „Pregled izvajanja okoljske politike za leto 2022 – Preobrat s pomočjo okoljske skladnosti“, COM(2022) 438 final.

⁵⁷ Imenovanih predhodne pogojenosti (v programskem obdobju 2014–2020) oziroma omogočitveni pogoji (v programskem obdobju 2021–2027).

⁵⁸ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije.

⁵⁹ Predlog izvedbenega sklepa Sveta o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem, COM(2022) 485 final.

področjih (upravno sodelovanje, načelo pravne države, reforma pravosodnih sistemov, krepitev finančnega nadzora ter okrepitev boja proti goljufijam, korupciji in pranju denarja).

Spodbujanje dobre javne uprave prek izmenjav za sodelovanje javnih uprav (PACE)

Javne uprave so neposredni vmesnik med EU in državljani, saj pravo in programe EU pretvarjajo v konkretne ukrepe. Kakovost javnih uprav je odločilni dejavnik za konkurenčnost držav članic in s tem celotne EU⁶⁰. Komisija v okviru Instrumenta za tehnično podporo poskusno izvaja pobudo izmenjav za sodelovanje javnih uprav (PACE), prek katere se lahko uradnike začasno napoti v drugo državo članico. Ta program udeležencem omogoča, da pridobijo znanje in spretnosti, ustvarijo vezi in navsezadnje prispevajo k oblikovanju resničnega evropskega upravnega prostora.

V. ZGODNJE ODKRIVANJE IN REŠEVANJE KRŠITEV PRAVA EU

Večja preglednost in mehanizmi spremljanja za opredelitev težavnih področij

Večja preglednost, objava informacij o skladnosti in mehanizmi rednega spremljanja so se prav tako izkazali za učinkovite pri spodbujanju držav članic k hitrejšemu zagotavljanju skladnosti ali vsaj pri opredeljevanju področij, katerim je treba nameniti dodatno pozornost.

Objava poročil o teh vprašanih javnosti omogoča, da spremlja uspešnost in raven skladnosti svoje države članice na določenih področjih politike, poleg tega pa tudi ozavešča podjetja in spodbuja javno razpravo. Preglednice kazalnikov in druge podobne ocene prispevajo k usmerjanju tega dela, z orodji, kot so pregled enotnega trga⁶¹, poročila za posamezne države v okviru evropskega semestra⁶², pregled izvajanja okoljske politike⁶³ in z njim povezani interaktivni zemljevid okoljskih kršitev⁶⁴ ali objava odzivov Komisije na uradna obvestila držav članic v skladu z direktivo o preglednosti enotnega trga. Drugi instrumenti, kakršna sta poročilo o stanju pravne države in pregled stanja na področju pravosodja v EU⁶⁵, omogočajo vpogled v razvoj dogodkov v posameznih državah članicah, ki imajo ključno vlogo pri učinkovitem izvrševanju prava EU. Dobro delujoč nacionalni pravosodni sistem je bistven za zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo državljani in podjetja na

⁶⁰ Delovni dokument služb Komisije „Podpora javnim upravam v državah članicah EU za izvajanje reform in pripravo na prihodnost“, SWD(2021) 101.

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

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

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

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_en

podlagi prava EU. Za nekatera posebna področja politike Komisija objavlja informacije o stanju prenosa direktiv v državah članicah⁶⁶.

Komisija pogosto poroča tudi o izvajanju specifičnih instrumentov ali področij prava EU. Namen teh poročil ni le obveščanje javnosti o področjih, na katerih so ogrožene njene pravice, temveč tudi opredelitev splošnih trendov in težav, kar je v pomoč pri izvršilnih ukrepih proti državam članicam in morda spodbudi pregled zakonodaje.

Schengensko ocenjevanje

Dobro delovanje schengenskega območja⁶⁷ je odvisno od pravilnega in uspešnega izvajanja schengenskega pravnega reda ter od vzajemnega zaupanja med državami članicami. Schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem⁶⁸ zagotavlja objektivno in nepristransko ocenjevanje, s katerim se hitro ugotovijo pomanjkljivosti pri uporabi schengenskih pravil in se zagotovi, da se hitro odpravijo. Komisija in države članice izvajajo ocenjevalne obiske, ki jim sledijo priporočila Sveta državam članicam za popravne ukrepe. Mehanizem je bil posodobljen in izboljššan⁶⁹, poenostavljen postopek pa zagotavlja, da se zlasti resne pomanjkljivosti hitro odpravijo.

Poročilo o stanju pravne države

Letno poročilo o stanju pravne države⁷⁰ je osrednji del evropskega mehanizma pravne države⁷¹. Komisija je julija 2022 predstavila svoje tretje letno poročilo o stanju pravne države s 27 poglavji za posamezne države. Poročilo je rezultat tesnega dialoga z nacionalnimi organi in deležniki ter objektivno in nepristransko obravnava vse države članice, pri čemer se osredotoča na štiri stebre, ključne za pravno državo: pravosodni sistemi, protikorupcijski okvir, pluralnost in svobodo medijev ter druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnovesij. Od leta 2022 poročilo vsebuje posebna priporočila, naslovljena na vsako državo članico. V skladu s preventivno naravo poročila je cilj priporočil pomagati državam članicam pri njihovih prizadevanjih za nadaljevanje tekočih ali načrtovanih reform, jih pri tem podpirati ter jim pomagati ugotoviti, kje so

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

⁶⁷ Schengensko območje je območje brez notranjih meja, znotraj katerega lahko državljani držav članic in tudi številni državljani tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU, prosto potujejo brez mejnih kontrol. Od leta 1985 se je postopoma povečevalo in zdaj zajema skoraj vse države članice EU ter nekaj pridruženih držav, ki niso članice EU.

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

⁶⁹ Uredba (EU) 2022/922 z dne 9. junija 2022 o vzpostavitvi in delovanju ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda.

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

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

morda potrebne izboljšave, nadaljnji ukrepi v zvezi z nedavnimi spremembami ali reforme⁷².

Izvajanje revizij za preverjanje skladnosti

Na nekaterih področjih prava EU Komisija izvaja revizije, da bi preverila, ali države članice v praksi spoštujejo pravila EU, in ocenila nacionalne kontrole.

Revizije so bistveno orodje za zaščito proračuna EU. Pomagajo odkriti nepravilna plačila in izterjati zneske, ki jih je država članica porabila neupravičeno zaradi neupoštevanja pravil in načel dobrega finančnega poslovanja. Priporočila, dana na podlagi revizij, in akcijski načrti, ki jih države članice oblikujejo na zahtevo Komisije, pogosto neposredno privedejo do tega, da organi držav članic izboljšajo izvajanje pravil.

Zaščita standardov EU za varnost hrane in krme

Ljudje v EU pričakujejo visoke standarde varnosti hrane in krme ter zdravja živali in rastlin. Ti standardi so zaščiteni z nadzorom, vključno z revizijami, v državah članicah in tretjih državah, ki izvažajo rastline, živali in živila v EU. Komisija je v obdobju 2019–2020 v državah članicah izvedla 170 revizij in podobnih pregledov sistemov uradnega nadzora, na podlagi katerih je bilo državam članicam izdanih 527 priporočil. V veliki večini primerov so države članice sprejele popravne ukrepe ali dale zadovoljive zaveze za odpravo pomanjkljivosti. Leta 2020 je bilo 17 milijonov subjektov v agroživilski verigi predmet uradnega nadzora, ki ga opravljajo nacionalni organi. Pri teh subjektih so izvedli več kot štiri milijone kontrol. Tako so lahko nacionalni organi bolje izvrševali visoke standarde EU na področju varnosti hrane in krme.

Priprava akcijskih načrtov za izboljšanje skladnosti s skupnimi pravili za ribištvo

Komisija izvaja inšpekcijske preglede v državah članicah, da preveri, kako izvajajo nadzor ribištva. Če ugotovi sistemske pomanjkljivosti glede nadzora, skupaj z državami članicami pripravi akcijske načrte za okrepitev njihovih sistemov nadzora. Ti akcijski načrti so Komisiji v pomoč pri spremljanju izvajanja in napredka sistemov držav članic za nadzor ribištva, ki so bistveni za zagotavljanje trajnostnega ribištva in zdravih ribjih staležev. To je privedlo do zanesljivejšega poročanja o ulovu in izboljšanja sistemov za odkrivanje kršitev skupne ribiške politike.

Zagotavljanje pravilnosti plačil na področju kmetijstva

Komisija v državah članicah izvaja redne revizije, da bi preverila, ali države članice spoštujejo zakonodajo EU, ki ureja podporo, zagotovljeno kmetom in drugim upravičencem prek skupne kmetijske politike. V primeru neskladnosti ali sistemskih pomanjkljivosti glede

⁷² Sporočilo Komisije „Poročilo o stanju pravne države za leto 2022 – Stanje pravne države v Evropski uniji“, COM(2022) 500 final.

nadzora lahko Komisija začasno ustavi izplačevanje finančnih sredstev EU ali jih od držav članic izterja. Ti finančni popravki so se izkazali za učinkovite mehanizme za odpravo napak in zaščito proračuna EU. Poleg tega Komisija za okrepitev nadzornih sistemov države članice od nje zahteva, da izvede akcijski načrt.

Postopek pred ugotavljanjem kršitev (EU Pilot)

Če Komisija kljub svojim preventivnim prizadevanjem in podpori državam članicam ugotovi morebitno kršitev prava EU, se lahko odloči, da bo uporabila postopek pred ugotavljanjem kršitev, imenovan EU Pilot⁷³. To orodje se uporablja, kadar zagotavlja dodano vrednost: leta 2021 je Komisija postopek EU Pilot uporabila pred 33 od 302 postopkov za ugotavljanje kršitev, ki jih je začela po preiskavah na lastno pobudo ali na podlagi pritožb⁷⁴. EU Pilot je orodje, ki se lahko uporabi, kadar bo verjetno do skladnosti privedlo hitreje od formalnega postopka za ugotavljanje kršitev. Komisiji omogoča, da številne zadeve reši v okviru postopka EU Pilot, ne da bi morala začeti postopek za ugotavljanje kršitev. Uporabi ga lahko na primer, kadar so zadevne pomanjkljivosti tehnične narave. Za koristnega se lahko izkaže tudi v primerih, ko želi Komisija zbrati dejanske ali pravne informacije, potrebne za izvedbo ocene⁷⁵. Ne uporablja pa se, kadar je kršitev dobro dokazana, očitna ali priznana, niti se ne uporablja za občutljivejša vprašanja, pri katerih je manj verjetno, da bodo razprave na tehnični ravni privedle do uspešnega zaključka. Komisija se mora tudi paziti tveganja, da bi tak postopek povzročil nepotrebne zamude: če postopek traja zelo dolgo, bistvenega napredka pa ni, ali če država članica ne sodeluje, Komisija postopek EU Pilot konča in začne postopek za ugotavljanje kršitev.

Postopek EU Pilot se je sčasoma izkazal za koristnega. V okviru tega postopka se z odprtostjo in medsebojnim zaupanjem med državami članicami in Komisijo hitreje doseže skladnost. Leta 2021 je bilo uspešno zaključenih več kot 80 % postopkov EU Pilot. Če postopek ne uspe, se uporabi postopek za ugotavljanje kršitev.

EU Pilot, da lahko ljudje uporabljajo račun IBAN v kateri koli državi članici

Namen uredbe o enotnem območju plačil v eurih (SEPA)⁷⁶ je zagotoviti, da se lahko za čezmejne kreditne prenose in direktne bremenitve vsak bančni račun EU uporablja tako enostavno kot znotraj države. Vendar v nekaterih državah članicah ključni prejemniki plačil, kot so telekomunikacijska podjetja, davčni organi ali organi za socialno varnost, kode IBAN niso sprejemali, tako da računov v drugih državah EU ni bilo mogoče uporabiti

⁷³ Postopek EU Pilot je instrument za sodelovanje in dialog med Komisijo in državami članicami v zvezi z vprašanji (morebitne) neskladnosti s pravom EU. Kako Komisija uporablja postopek EU Pilot, je določeno v posebnih notranjih smernicah, revidiranih julija 2020.

⁷⁴ To izključuje primere kršitev, ki se začnejo samodejno zaradi neprenosa direktive, ki ga je država članica sama priznala.

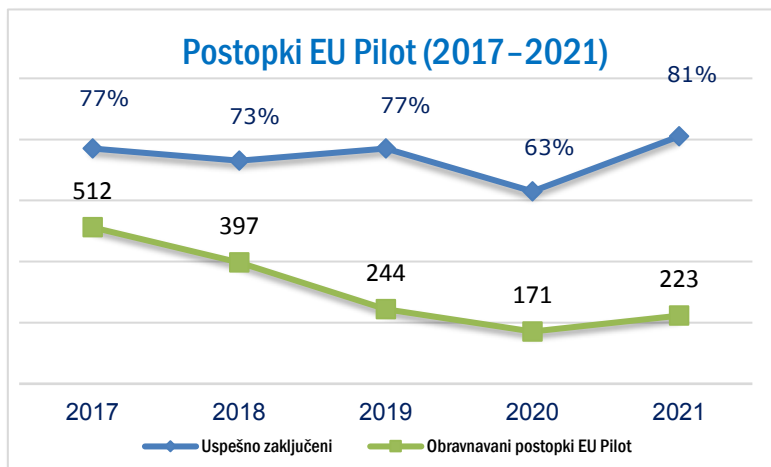
⁷⁵ Velika večina postopkov za ugotavljanje kršitev se začne brez predhodnega postopka EU Pilot.

⁷⁶ Uredba (EU) št. 260/2012 z dne 14. marca 2012 o uvajanju tehničnih in poslovnih zahtev za kreditne prenose in direktne bremenitve v eurih.

za vzpostavitev direktnih bremenitev ali za prenos sredstev za npr. davčne napovedi ali pokojnine. Komisija je med letoma 2016 in 2021 začela postopke EU Pilot s petimi državami članicami. Posledično so spremenile svoj pravni okvir ali pa ga spreminjajo zaradi boja proti kršitvam in zagotavljanja ustreznih sankcij. V treh primerih je Komisija začela postopke za ugotavljanje kršitev, da bi zagotovila, da imajo pristojni nacionalni organi zadostna pooblastila za nadzor skladnosti in nalaganje sankcij. To je privedlo tudi do zakonodajnih sprememb za podelitev potrebnih pooblastil organom.

EU Pilot za izboljšanje čezmejnega dostopa do zdravstvenega varstva⁷⁷

Pacienti imajo pravico do zdravstvenega varstva v drugi državi članici in do povračila stroškov v domači državi za zdravljenje v tujini. Ker so nekatere države članice pravila EU o pravicah pacientov pri čezmejnem zdravstvenem varstvu v nacionalno zakonodajo prenesle nepravilno, je za hitro izboljšanje dostopa do varnega in visokokakovostnega čezmejnega zdravstvenega varstva v teh državah Komisija začela postopke EU Pilot. Proti trem državam članicam je nato začela postopke za ugotavljanje kršitev, z devetimi državami članicami pa je postopke EU Pilot uspešno zaključila. V večini teh primerov so države članice spremenile zakonodajo ali upravne prakse, da bi jih uskladile s pravili EU. Posledično imajo pacienti koristi od manj obremenjujočih zahtev za predhodno odobritev, preprostejših upravnih postopkov in preglednejših informacij o čezmejnem zdravstvenem varstvu, kar na splošno pomeni, da imajo pacienti zdaj lažji dostop do zdravstvenih storitev v drugih državah članicah.



VI. USPEŠNA UPORABA POSTOPKOV ZA UGOTAVLJANJE KRŠITEV

Komisija je sčasoma spremenila politiko izvrševanja. Od leta 2017 svoja prizadevanja vse bolj osredotoča na pomanjkljivosti, pri katerih lahko njeno ukrepanje poveča dodano vrednost ter doseže spremembe za življenje in dejavnosti čim večjega števila ljudi in podjetij. Komisija

⁷⁷ Čezmejno zdravstveno varstvo je zdravstveno varstvo, ki se zagotovi ali predpiše v državi članici, ki ni država članica zdravstvenega zavarovanja.

si zato še naprej prizadeva za strateški pristop, cilje in prednostne naloge, ki si jih je zastavila v sporočilu iz leta 2016 „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“.

Glavni namen postopka za ugotavljanje kršitev je zagotoviti, da države članice pravo EU uveljavljajo v splošnem interesu, in ni namenjen kot pravno sredstvo za posameznike. Strateški pristop Komisije torej pomeni, da se postopki za ugotavljanje kršitev redko osredotočajo na posamezne zadeve, temveč na sistemske in strukturne pomanjkljivosti, ki vplivajo na veliko število oseb ali podjetij v določeni državi članici ali v vsej Uniji.

Obravnavanje številnih primerov napačne uporabe v enem postopku za ugotavljanje kršitev

Na področju okolja je Komisija nekdanj začela posamezno zadevo za posamezno neskladno odlagališče odpadkov ali posamezno aglomeracijo, ki ni bila v skladu z zakonodajo o komunalni odpadni vodi. Zdaj se osredotoča na sistemske zadeve in včasih v eni zadevi na področju čiščenja komunalne odpadne vode obravnava na stotine aglomeracij ali na desetine odlagališč v zadevah o odpadkih. To je veliko učinkovitejše, saj se lahko z enim samim postopkom za ugotavljanje kršitev doseže skladnost vseh regij v državi članici.

Obravnavanje vprašanj o splošnih načelih, izpostavljenih v pritožbi

Pravica do svobode združevanja, zapisana v Listini, je ena od bistvenih temeljev demokratične in pluralistične družbe. V zvezi s tem je Sodišče v postopku za ugotavljanje kršitev, ki ga je začela Komisija na podlagi pritožbe, razsodilo, da nacionalna zakonodaja ene države članice ovira prosti pretok kapitala ter temeljni pravici do varstva osebnih podatkov in svobode združevanja.

Posamične primere morebitne nepravilne uporabe prava EU, v katerih ne gre za vprašanja o splošnih načelih (kot je nepravilen prenos direktive ali oviranje postopka predhodnega odločanja) in ni dokazov, da gre za splošno prakso ali sistemske pomanjkljivosti, učinkoviteje obravnavajo pritožbeni organi, ki so bližje tistim, ki jih kršitev zadeva, saj lahko zagotovijo hitre in neposredne rešitve. Poleg tega, da je preiskovanje takih primerov na terenu težavno in da je postopek za ugotavljanje kršitev na ravni EU dolgotrajen, je sodba Sodišča naslovljena na državo članico in lahko posameznikov problem obravnava zgolj posredno. Sodišče ne more naložiti državi članici, naj plača odškodnino posamezniku, ki je oškodovan zaradi kršitve prava Unije. Če želijo pritožniki doseči odškodnino ali razveljavitev nacionalnega ukrepa, se morajo še vedno obrniti na nacionalno sodišče.

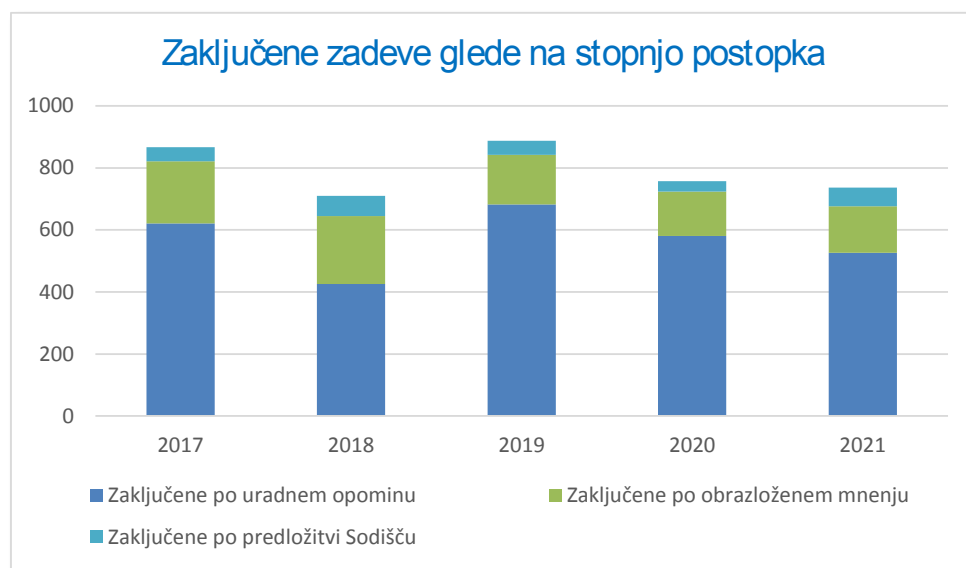
Komisija vsako leto prejme približno 4 000 pritožb⁷⁸. Prejema tudi številne peticije v zvezi s pravom EU, ki jih posreduje Odbor Evropskega parlamenta za peticije. Čeprav Komisija ne prouči vsake možne napačne uporabe prava EU, pritožbe, pisna vprašanja in peticije še naprej

⁷⁸ Večinoma prejete prek spletnega obrazca za pritožbe, ki je na voljo na: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_sl/. Navajanje „pritožb“ vključuje tako imenovane „skupinske pritožbe“, pri katerih Komisija v okviru enega spisa obravnava zelo veliko število enakih pritožb.

ceni kot vir informacij v širših zadevah, povezanih s sistemskimi ali strukturnimi kršitvami prava EU v državah članicah.

Ta strateški pristop zahteva, da nacionalna pravila prek neodvisnega in učinkovitega pravosodnega sistema zagotavljajo učinkovita pravna sredstva za primere kršitve prava EU. Zato se Komisija osredotoča zlasti na kršitve, ki vplivajo na zmožnost nacionalnih pravosodnih sistemov, da prispevajo k učinkoviti uporabi prava EU. Hkrati Komisija svoja prizadevanja za izvrševanje osredotoča tudi na zagotavljanje, da so nacionalni in regulativni organi pooblaščenici za zagotavljanje učinkovitih pravnih sredstev, da imajo za to dovolj pooblastil in virov ter da so v nacionalnih ukrepih za izvajanje prava EU določene ustrezne kazni za kršitve prava EU.

Cilj Komisije je zagotoviti, da države članice čim prej dosežejo skladnost s pravom EU. Komisija pozdravlja dejstvo, da se večina kršitev reši v zgodnji fazi postopka⁷⁹ – več kot 90 % zadev v zvezi s kršitvami se reši, preden se predložijo Sodišču. Z odpravljanjem kršitev, ne da bi bilo treba zadevo predložiti Sodišču, zagotavlja hitrejšo skladnost ter prihrani čas in denar. Države članice morajo storiti vse, kar je v njihovi moči, da bi čim prej izpolnile sodbo Sodišča. Če pa država članica kljub sodbi Sodišča ne odpravi kršitve, lahko Komisija zadevo vrne v razsojanje Sodišču in zahteva, naj državi članici naloži denarne kazni⁸⁰.



Učinkovito ukrepanje za odpravljanje kršitev

Pravo EU o **onesnaženosti zraka** je področje, na katerem lahko zagotavljanje skladnosti povzroči visoke ekonomske stroške, neskladnost s pravom EU pa terja življenja in povzroča hude bolezni. To je privedlo do velikega števila postopkov za ugotavljanje kršitev.

⁷⁹ Leta 2021 je bilo 69 % postopkov za ugotavljanje kršitev zaključenih po prvem uradnem opominu.

⁸⁰ Na podlagi člena 260(2) PDEU.

Komisija je do julija 2022 začela 28 postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi z neuporabo direktive o kakovosti zunanjega zraka⁸¹ v 18 državah članicah. Sodišču je bilo predloženih 15 zadev, od teh pa se jih je 10 zaključilo s sodbo. Ena od teh zadev pomeni drugo predložitev zadeve Sodišču, tako da lahko privede do glob. Ta prizadevanja za izvrševanje so bila ključna za to, da se je število območij kakovosti zraka, v katerih so presežene zakonske mejne vrednosti za lebdeče delce, z 91 v letu 2019 zmanjšalo na 55 v letu 2021⁸², število območij s presežnim dušikovim dioksidom pa z 68 na 23 v letu 2021. To pomeni, da lahko ljudje v več mestih po Evropi zdaj uživajo čistejši zrak. Uporaba zakonodaje EU o kakovosti zraka je prispevala k temu, da se je število prezgodnjih smrti, povezanih z onesnaženostjo zraka, od leta 2005 zmanjšalo za tretjino, s čimer je bilo rešenih več kot 150 000 življenj⁸³.

Komisija posebno pozornost namenja **varstvu evropskih gozdov**, saj shranjujejo znatne zaloge ogljika, ki ga odstranjujejo iz ozračja, ter so bistveni za biotsko raznovrstnost in zagotavljanje ključnih ekosistemskih storitev. Kadar države članice sistematično niso preprečile poslabšanja stanja gozdnih habitatov, do katerega je prišlo zaradi nezakonite sečnje ali nepravilnih praks gospodarjenja z gozdovi, je Komisija začela postopek za ugotavljanje kršitev ter pri tem za dokazovanje poslabšanja stanja gozdnih habitatov uporabila satelitske posnetke. Proti štirim državam članicam poteka več postopkov za ugotavljanje kršitev, Sodišče pa je o eni od teh zadev že izdalo sodbo. V podobnih postopkih, ki so potekali pred Sodiščem v zvezi z varstvom gozdov, se je Komisija sklicevala na člen 279 PDEU in Sodišču predlagala, naj sprejmečasne ukrepe za preprečitev nepopravljive škode našim gozdovom. Sodišče je nato zadevni državi članici naložilo, naj preneha dejavnosti aktivnega gospodarjenja z gozdovi in odstranjevanje večstoletnih odmrlih smrek, da bi zaščitilo gozdne habitate, sicer bo naložilo dnevne globe do izpolnitve odločbe.

Za zaščito evropskih podjetij pred ovirami pri dostopu do **javnih naročil** Komisija uporablja vsa razpoložljiva sredstva. To vključuje zagotavljanje pravilnega izvrševanja obstoječih pravil, ki preprečujejo neposredno oddajanje naročil, in odpravo omejitev za sklepanje pogodb s podizvajalci, kar je ključno za to, da lahko MSP sodelujejo v razpisnih postopkih, tako čezmejno kot na nacionalni ravni.

Na področju **storitev** je Komisija začela postopke za ugotavljanje kršitev proti desetim državam članicam zaradi uvedbe omejitev pri določenih storitvah, ki jih opravljajo zlasti arhitekti, inženirji, računovodje, davčni svetovalci in odvetniki, ter storitve, ki se opravljajo v gradbeništvu in stavbnem sektorju. Te omejitve so takšnim družbam oteževale čezmejno poslovanje in širitev. Zato ljudje in podjetja niso mogli izkoristiti najbolj konkurenčnih in inovativnih storitev, ki so na voljo na trgu EU. Po teh postopkih za ugotavljanje kršitev so države članice spremenile svojo zakonodajo.

⁸¹ Direktiva 2008/50/ES z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo.

⁸² Posodobitev za leto 2021 temelji na najnovejših podatkih o kakovosti zraka, ki so bili na voljo v času priprave dokumenta, in sicer za leto 2020.

⁸³ Vir: Evropska agencija za okolje.

Evropski potrošniki se ne bi smeli soočati z ovirami ali težavami pri čezmejnem dostopu do blaga in storitev prek spleta, ne glede na njihovo lokacijo, prebivališče ali državljanstvo. Komisija je podprla države članice pri uporabi **uredbe o geografskem blokiranju**⁸⁴, ki potrošnike, ki kupujejo prek spleta, pri dostopu do spletnih strani za e-trgovanje ščiti pred diskriminacijo na podlagi državljanstva, prebivališča ali sedeža. Vendar morajo države članice med drugim določiti, kako se pravila izvršujejo in kdo jih izvršuje. V zvezi s tem je Komisija leta 2019 začela postopke za ugotavljanje kršitev proti devetim državam članicam. Do leta 2021 so vse države članice imenovale pristojne organe in s tem izpolnile svoje obveznosti. To je na primer pripomoglo k pripravi vseevropske preiskave pomembnega spletnega iskalnika zaradi neupravičenih praks geografskega blokiranja⁸⁵.

Da bi zagotovila spoštovanje načela **pravne države** oziroma, natančneje, da bi zaščitila neodvisnost sodstva in učinkovito sodno varstvo, ki ga zagotavljajo neodvisna nacionalna sodišča, je Komisija ukrepala proti eni državi članici, ker je sprejela zakonodajo, s katero je znižala upokojitveno starost sodnikov, hkrati pa izvršilni veji oblasti podelila popolnoma diskrecijsko pravico do podaljšanja aktivnih mandatov, zaradi česar se je več aktivnih sodnikov prisilno upokojilo. Komisija je zadevo predložila Sodišču, ki je potrdilo kršitev prava EU. Posledično je država članica svoja pravila o upokojitvi sodnikov razveljavila in ponovno zaposlila sodnike, ki so se morali upokojiti.

Po prejemu pritožb, da se **pravila o merjenju in obračunavanju** toplote in tople vode v gospodinjstvih, ki naj bi temeljila na **direktivi o energetske učinkovitosti**⁸⁶, niso uvedla, je Komisija začela postopek za ugotavljanje kršitev. Ker zadevna država članica direktive ni prenesla, se je Komisija odločila, da zadevo predloži Sodišču. Potem ko je Sodišče izdalo sodbo, je država članica sprejela potrebno zakonodajo. Ljudje, ki živijo v večstanovanjskih stavbah, imajo zdaj pravico do namestitve individualnih števecv za toploto in toplo vodo, da lahko spremljajo svojo porabo energije in sprejmejo ukrepe za zmanjšanje porabe.

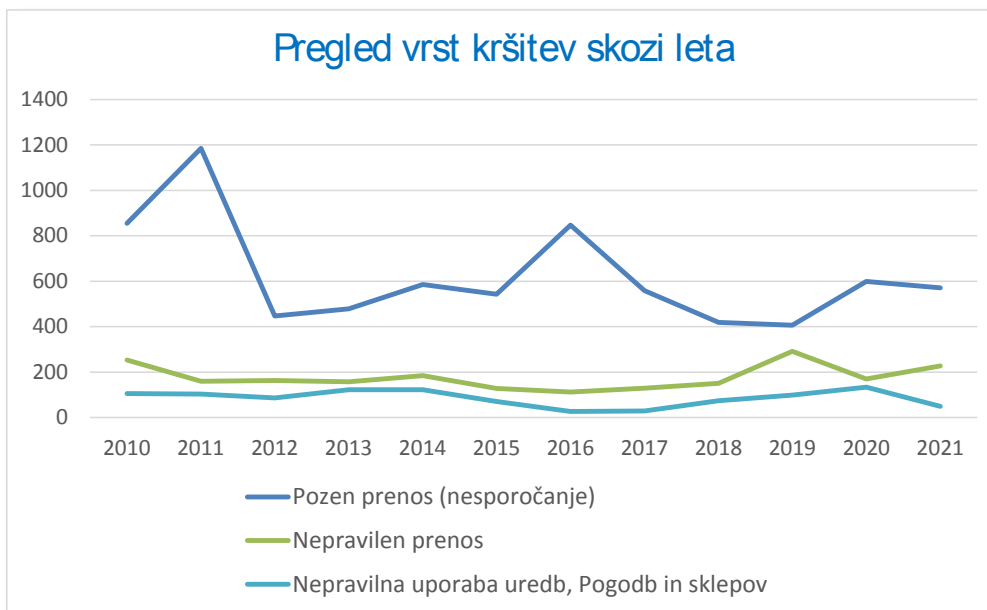
Komisija začne postopke za ugotavljanje kršitev na lastno pobudo, kot ukrepanje na podlagi pritožbe ali samodejno vsaka dva meseca, in sicer so to zadeve zaradi nesporočanja, ki se sprožijo s priznanjem držav članic, da direktiv EU do roka niso v celoti prenesle. Primere poznega prenosa direktiv v nacionalno zakonodajo Komisija še naprej obravnava prednostno, saj te zamude preprečujejo, da bi se uresničile koristi dogovorjenih pravil EU. Sčasoma se je število primerov, kjer države članice zamudijo rok za prenos direktiv, zmanjšalo, zato se je na splošno zmanjšalo tudi število postopkov za ugotavljanje kršitev⁸⁷.

⁸⁴ [Kratkoročni pregled uredbe o geografskem blokiranju.](#)

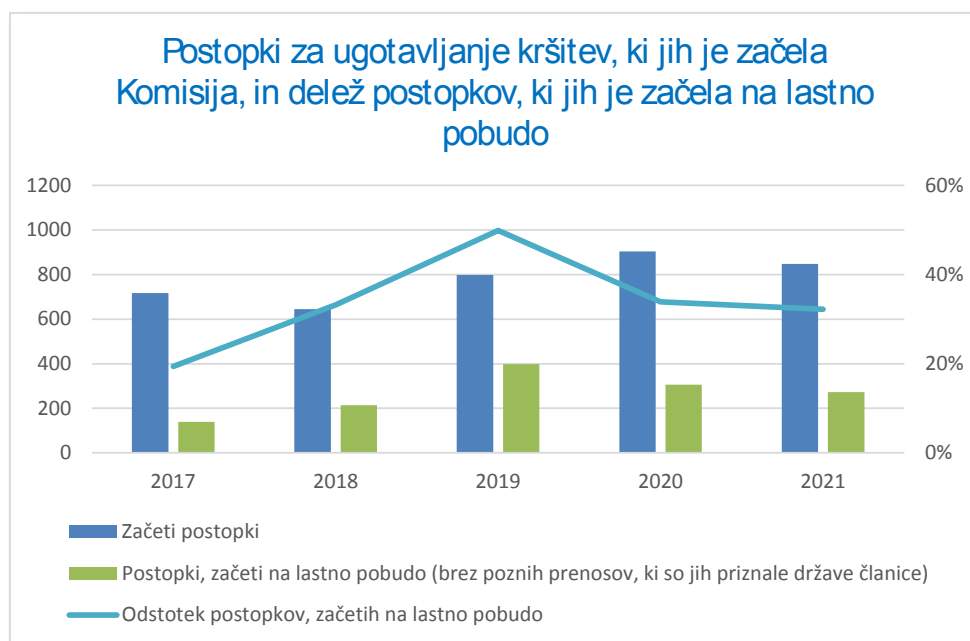
⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_sl#google

⁸⁶ Direktiva 2012/27/EU z dne 25. oktobra 2012 o energetske učinkovitosti.

⁸⁷ Od leta 2011 se je število primerov poznega prenosa zmanjšalo z več kot 1 000 na približno 500 letno.



V zadnjih letih se je povečal delež postopkov, začeti na podlagi **preiskav, ki jih izvede Komisija**⁸⁸. Ti postopki za ugotavljanje kršitev, začeti na podlagi lastne pobude, so Komisiji omogočili, da je nadaljevala svoj strateški pristop k izvrševanju, in sicer z obravnavanjem prednostnih primerov, kakor jih je opredelila v sporočilu iz leta 2016, vključno z nepravilnim prenosom direktiv, ter hitrim in odločnim ukrepanjem proti kršitvam, ki ovirajo temeljne svoboščine in vrednote EU.



⁸⁸ To ne vključuje zadev zaradi nesporočanja, ki se samodejno začnejo zaradi neprenosa direktive, in zadev, ki temeljijo na pritožbah.

VII. HITRO IN UČINKOVITO ODZIVANJE NA KRIZE

Zaradi kriz ali izrednih razmer, kakršni sta pandemija COVID-19 in ruska vojna agresija proti Ukrajini, je na preizkušnji popolna skladnost držav članic s štirimi temeljnimi svoboščinami EU in delovanjem enotnega trga. V težkih okoliščinah lahko pride do skušnjave, da se da prednost domačim vidikom, ne pa pravilni uporabi prava EU. Vendar učinkovito izvrševanje prava EU ostaja ključno za to, da lahko ljudje in podjetja še naprej uživajo zaščito in pravno varnost, ki ju zagotavlja pravo EU, ter da se osnovno blago dobavi in storitve izvajajo, kjer so največje potrebe.

Nedavne krize so pokazale, da se EU mora in zmore prilagoditi. Komisija je za pomoč državam članicam in javnosti pri prilagajanju spreminjajočim se razmeram uporabila najrazličnejše ukrepe, od predlaganja nove zakonodaje za spremembo pravil do smernic, finančne podpore, usklajevanja med ustreznimi organi in posebnih dialogov. Po potrebi so bili uporabljeni tudi postopki za ugotavljanje kršitev. Ta celovit pristop je pomagal zagotoviti, da se pravo EU med krizo še naprej uporablja. To pa je posledično prispevalo k splošnemu občutku, da se je EU na te krize lahko skupno odzvala učinkoviteje, kot bi bilo mogoče samo z nacionalnimi odzivi.

Nekatera pravila EU že vsebujejo precejšnjo prožnost, ki je bila med krizo dobro izkoriščena, kot so na primer splošna odstopna klavzula, določena v Paktu za stabilnost in rast, in ukrepi, sprejeti na podlagi direktive o začasni zaščiti⁸⁹. Komisija je sprejela začasne okvire⁹⁰, ki državam članicam omogočajo, da za podporo gospodarstvu uporabijo prožnost pravil o državni pomoči. Poleg tega je predlagala uporabo posebnih odstopanj od pravil o skupščinah podjetij ter prilagoditev rokov na področjih, kot so davčne napovedi. V drugih primerih je s smernicami razjasnila obstoječa pravila, na primer pravila za pobudo „zeleni vozni pasovi“, da bi zagotovila stalen pretok blaga na enotnem trgu, omogočila prosto gibanje kritičnih delavcev med pandemijo ali pomagala pri priznavanju diplom ljudem, ki bežijo iz Ukrajine. Posebni ukrepi so državam članicam tudi pomagali uvideti, da obstajajo jasne alternative nacionalnim rešitvam: z digitalnim COVID potrdilom EU se je ohranilo prosto gibanje oseb, saj so nacionalni organi dobili sredstvo za preverjanje statusa vseh imetnikov potrdil, ki se gibljejo po EU. Do konca leta 2021 so države članice izdale več kot milijardo potrdil. Vsi ti ukrepi so ohranili celovitost prava EU, hkrati pa omogočili nujno potrebno prožnost.

Kljub temu so države članice v nekaterih primerih poskušale s svojimi pravili prevladati nad pravili EU. Na začetku pandemije COVID-19 so na primer nekatere države članice enostransko uvedle omejitve izvoza zdravil ali zaščitne opreme ali sprejele ukrepe za prednostno obravnavo domačih proizvajalcev ali ponudnikov storitev v sektorjih, kakršna sta živilski sektor in sektor potovanja. Komisija je budno spremljala te grožnje enotnemu trgu in številni protekcionistični ukrepi, ki so jih države članice sprejele v prvih mesecih pandemije,

⁸⁹ Direktiva 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb.

⁹⁰ [Začasni okvir za državno pomoč v okviru izbruha koronavirusa in začasni krizni okvir v okviru ruske invazije na Ukrajino.](#)

so bili razmeroma hitro razveljavljeni. Komisija je postopke za ugotavljanje kršitev začela tudi proti nacionalnim protekcionističnim ukrepom, sprejetim po invaziji na Ukrajino, kot so prepovedi izvoza v več gospodarskih sektorjih, na primer žita in gradbenega materiala, ali diskriminatorno oblikovanje cen goriva za vozila s tujimi registrskimi tablicami.

Po ruski invaziji na Ukrajino je Komisija sprejela ukrepe za olajšanje prevoza, tranzita in izmenjav z Ukrajino, vključno z „akcijskim načrtom za solidarnostne pasove med EU in Ukrajino za lažji izvoz kmetijskih proizvodov Ukrajine in lažjo dvostransko trgovino Ukrajine z EU“⁹¹, s čimer je ublažila učinek te krize na prevoz blaga. Komisija je za ves ukrajinski izvoz v Evropsko unijo začasno za eno leto opustila uvozne dajatve. Sprejela je tudi ukrepe za okrepitev izvajanja in izvrševanja sankcij proti ruskim in beloruskim osebam in subjektom, uvrščenim na seznam. Komisija je izdala več smernic o razlagi sankcij, s katerimi je državam članicam pojasnila nova vprašanja in jim zagotovila nadaljnjo podporo za pravilno izvrševanje.

Aktivirala je orodja za izredne razmere na podlagi prava EU, da bi ublažila posledice energetske krize. Na njen predlog sta zakonodajalca sprejela pravila za zagotovitev polnjenja skladišč plina⁹², da bo v zimski sezoni 2022 na voljo dovolj plina, kar ima neposreden vpliv na ljudi in podjetja. Komisija je prav tako hitro predlagala nova pravila o usklajenih ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu⁹³ in o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije⁹⁴. Ta nujna posredovanja pomenijo nadaljnji korak v prizadevanjih Komisije za zagotovitev, da pravni okvir EU zagotavlja zanesljiv in učinkovit odziv na krizne razmere.

Komisija se poleg tega uči in proučuje, kako bi morala pravila EU vsebovati mehanizme prožnosti in usklajevanja, da bi v primeru kriz lahko ukrepali znotraj vnaprej določenega pravnega okvira. Na podlagi izkušenj, pridobljenih zaradi pandemije COVID-19, je sprejela krizni načrt za promet⁹⁵, ki nudi nabor orodij za obravnavo vseh vrst prometnih kriz ter zlasti zagotavlja, da se zakonodaja EU spremeni in izvršuje za ustrezen odziv na take dogodke, če in ko se zgodijo. Podobno je Komisija v predlogu za spremembo zakonika o schengenskih mejah iz decembra 2021⁹⁶ uvedla usklajevalni mehanizem za obravnavanje groženj za zdravje na zunanjih mejah in nov schengenski zaščitni mehanizem za zagotavljanje skupnega odziva na notranjih mejah v primerih groženj, ki vplivajo na države članice. Komisija je ob tem v okviru evropske zdravstvene unije ustanovila Evropski organ za pripravljenost in odzivanje na izredne zdravstvene razmere (HERA), da bi okrepila sposobnost Evrope za preprečevanje čezmejnih izrednih zdravstvenih razmer in hitro odzivanje nanje ter okrepila izvajanje nujnih

⁹¹ Sporočilo Komisije „Akcijski načrt za solidarnostne pasove med EU in Ukrajino za lažji izvoz kmetijskih proizvodov Ukrajine in lažjo dvostransko trgovino Ukrajine z EU“, COM(2022) 217 final.

⁹² Uredba (EU) 2022/1032 z dne 29. junija 2022 o spremembi Uredb (EU) 2017/1938 in (ES) št. 715/2009 glede skladiščenja plina.

⁹³ Uredba (EU) 2022/1369 z dne 5. avgusta 2022 o usklajenih ukrepih za zmanjšanje povpraševanja po plinu (na podlagi člena 122 Pogodbe o delovanju Evropske unije).

⁹⁴ Predlog uredbe o nujnem posredovanju za obravnavo visokih cen energije, COM(2022) 473 final.

⁹⁵ Sporočilo Komisije „Krizni načrt za promet“, COM(2022) 211 final.

⁹⁶ Predlog uredbe o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, COM(2021) 891 final.

ukrepov. Poleg tega bo instrument enotnega trga za izredne razmere⁹⁷ omogočil hitro odzivanje v kriznih razmerah, da se ohrani pretok blaga in ljudi ter zagotovi dostop do bistvenih potrebščin in storitev.

Uporaba različnih orodij za izvrševanje v krizi

Pandemija COVID-19 je povzročila resne motnje v potovalni industriji in več držav članic je menilo, da morajo ukrepati. Nacionalni ukrepi, na podlagi katerih so ljudje v primeru, da so bile njihove počitnice odpovedane, prejeli samo potovalne kupone ali dolgo odložena povračila, niso bili v skladu s pravico potnikov do povračila stroškov, določeno v pravu EU. Kot prvi korak je Komisija zgodaj zagotovila smernice o uporabi zakonodaje EU o **pravicah potnikov**⁹⁸ in izdala priporočilo o dobropisih, ki se ponudijo kot druga možnost namesto povračila za odpovedana potovanja, pri čemer je poudarila tudi, kako bi lahko države članice podprle finančno likvidnost prevoznikov⁹⁹. Sodelovala je tudi z izvršilnimi organi, ki sodelujejo na področju varstva potrošnikov¹⁰⁰, pri dialogih z letalskimi prevozniki. Leta 2022 se je zato 16 večjih evropskih letalskih prevoznikov dogovorilo, da v svoj odziv vključijo tudi povračilo za več kot 500 000 kuponov, ki so jih vsilili potrošnikom kot nadomestilo za lete, odpovedane med pandemijo. Komisija je začela tudi postopke za ugotavljanje kršitev proti državam članicam, ki so sprejele pravila v nasprotju z uredbo EU o pravicah potnikov¹⁰¹ ali direktivo o paketnih potovanjih¹⁰². Velika večina je svojo prakso hitro uskladila s pravom EU; samo eno zadevo je bilo treba predložiti Sodišču.

VIII. ZAKLJUČEK

Izvrševanje prava EU je in bo tudi v prihodnje ena glavnih prednostnih nalog Komisije. V tem sporočilu je opisan širok in raznolik nabor ukrepov, ki jih je Komisija sprejela za izvrševanje prava EU, pri čemer je vedno ravnala v skladu z našim končnim ciljem: spodbujati pozitivne spremembe ter zagotoviti, da bodo ljudje in podjetja v uživali vse koristi prava EU. Vzrokov za pomanjkljivo ali nepravilno izvajanje je lahko veliko, zato je Komisija razvila raznolik nabor orodij za odzivanje.

⁹⁷ Predlog uredbe o vzpostavitvi instrumenta enotnega trga za izredne razmere in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 2679/98, COM(2022) 459 final.

⁹⁸ Smernice za razlago uredb EU o pravicah potnikov v zvezi z razvojem razmer glede COVID-19, 2020/C 89 I/01.

⁹⁹ Priporočilo Komisije (EU) 2020/648 z dne 13. maja 2020 o dobropisih, ki se ponudijo potnikom kot druga možnost namesto povračila za odpovedana paketna potovanja in prevozne storitve v zvezi s pandemijo COVID-19.

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

¹⁰¹ Uredbe (ES) št. 261/2004 z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov.

¹⁰² Direktiva (EU) 2015/2302 z dne 25. novembra 2015 o paketnih potovanjih in povezanih potovalnih aranžmajih.

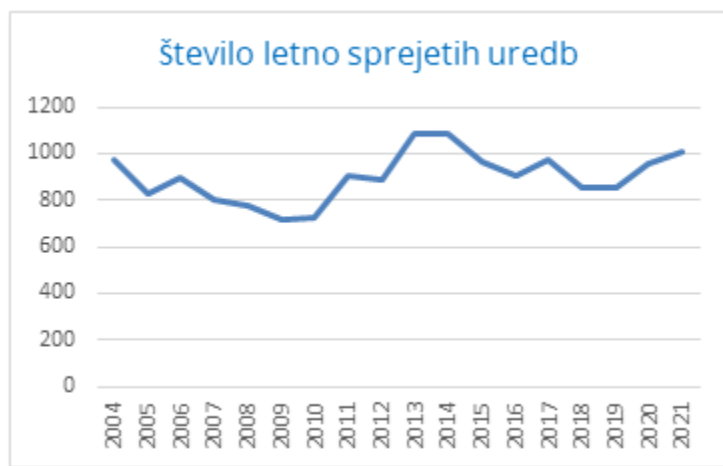
Celovit, pameten in strateški pristop k izvrševanju je prinesel neposredne koristi – od čistejšega zraka, višjih standardov kakovosti vode, varnejšega prometa in boljšega varstva potrošnikov do spoštovanja temeljnih pravic in svoboščin EU. V vseh teh primerih je ključno sodelovanje z državami članicami: izvajanje in uporaba prava EU sta rezultat skupnih prizadevanj, skladnost pa je odvisna od tega, ali države članice sprejmejo potrebne ukrepe za preprečitev in takojšnjo odpravo vseh kršitev, tudi prek učinkovitega nacionalnega pravosodnega sistema z neodvisnimi sodišči.

Izvrševanje prava EU ni enkraten dogodek, temveč so zanj potrebna stalna in trajna prizadevanja Komisije in držav članic za zagotavljanje dosledne in učinkovite uporabe pravil EU in preprečevanje morebitnih težav. Zaradi hitro spreminjajočega se mednarodnega okolja, nepričakovanih kriz in novih izzivov pri izvrševanju mora Komisija stalno ocenjevati, kako bi lahko nadalje izboljšali izvajanje in uporabo naših skupno dogovorjenih pravil. Komisija in države članice trenutno opravljajo pregled stanja, da bi zagotovile razpoložljivost ustreznih orodij za izvrševanje za učinkovitost zakonodaje EU v praksi¹⁰³. Pri tem ocenjujejo zlasti, ali sedanji način upravljanja pritožb, postopkov EU Pilot in kršitev še ustreza svojemu namenu. V okviru te analize se že proučujejo številne izboljšave dejavnosti za izvrševanje.

Sčasoma se je število novih direktiv zmanjšalo, kot zakonodajno orodje pa se čedalje pogosteje uporabljajo **uredbe**. Komisija ima dobro uveljavljen sistem za spremljanje in zagotavljanje pravilnega prenosa direktiv. Izvajanje in izvrševanje uredb sta enako pomembna – čeprav imajo uredbe neposredni učinek, je ta pogosto odvisen od dela nacionalnih organov. Nekatere uredbe zahtevajo spremembe nacionalne zakonodaje in mnoge nacionalnim agencijam ali regulatorjem nalagajo odgovornosti, ki so bistvene za uporabo zakonodaje v praksi. Komisija bo zato okrepila svoja prizadevanja za bolj sistematično in strateško spremljanje in izvrševanje izvajanja in uporabe uredb.



¹⁰³ Sporočilo Komisije „Boljše pravno urejanje: združujemo moči za pripravo boljše zakonodaje“, COM(2021) 219.



Komisija pripisuje velik pomen **preglednosti**. Ta namreč širši javnosti pomaga, da je dejavna v soodgovornosti za izvrševanje, države članice pa spodbuja k hitrejšemu doseganju skladnosti. Zato Komisija postopoma objavlja več informacij o svojih dejavnostih za izvrševanje. Letno poročilo o spremljanju uporabe prava EU¹⁰⁴ predstavlja ključne trende, podrobno opisuje sodelovanje z državami članicami in pojasnjuje pomembnejše odločitve o kršitvah. Javni register zadev o kršitvah¹⁰⁵ vsebuje najnovejše informacije o zadnjem koraku v vsaki zadevi. Komisija objavlja sporočila za javnost o vseh sprejetih odločitvah o kršitvah ter dodatne informacije o najpomembnejših odločitvah. Vendar sta javnost in civilna družba opredelili številna področja, na katerih bi bila lahko preglednost večja, primer tega so postopek pred ugotavljanjem kršitev (EU Pilot), pregledi zadev in posodobljeni statistični podatki o ukrepih Komisije za izvrševanje. Komisija bo še naprej izboljševala sistematične ter javno in lahko dostopne informacije in povečevala njihov obseg. V tesnem sodelovanju z državami članicami bo v okviru pregleda stanja natančneje proučila, katere dodatne informacije bi bilo treba objavljati in na kakšen način.

Pri pregledu stanja pa bo proučila tudi načine za izboljšanje **sodelovanja** med Komisijo in državami članicami v zvezi s hitrim in pravilnim prenosom direktiv.

Komisija bo o rezultatih pregleda stanja poročala v letu 2023.

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

¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en