



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 1.10.2014.
COM(2014) 612 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

31. GODIŠNJE IZVJEŠĆE O PRAĆENJU PRIMJENE ZAKONODAVSTVA EU-a (2013.)

UVOD

Komisija nadzire poštuju li države članice zakonodavne obveze iz zakonodavstva EU-a, tj. *prenose li potpuno i točno* direktive EU-a i *primjenjuju li na pravi način* čitavu pravnu stečevinu EU-a. Komisija može u tu svrhu samoinicijativno službeno osporiti provedbu zakonodavstva EU-a u nekoj državi članici, no ona isto tako djeluje na zahtjev Europskog parlamenta (EP) i na pritužbe koje primi od građana, poslovnih subjekata, nevladinih organizacija i drugih dionika, kojima se otkrivaju potencijalne povrede zakonodavstva EU-a, na primjer nepravilno prenošenje ili loša primjena zakonodavstva EU-a.

Prije pokretanja službenih pravnih postupaka Komisija pokušava strukturiranim dijalogom s državama članicama u okviru EU Pilota riješiti probleme i osigurati ispravnu primjenu zakonodavstva EU-a. Ako to ne uspije, Komisija pokreće službeni postupak (slanje službene opomene državi članici u skladu s člankom 258. UFEU-a).¹ Ako država članica svoje zakone ili praksu ne uskladi sa zakonodavstvom EU-a tijekom službenog postupka zbog povrede, Komisija taj predmet može uputiti Sudu Europske unije u skladu s člankom 258. UFEU-a, uz mogućnost zahtijevanja novčane kazne (u skladu s člankom 260. stavkom 2. ili člankom 260. stavkom 3. UFEU-a).

U 31. godišnjem izvješću o praćenju primjene prava EU-a preispituje se uspjeh u ključnim aspektima primjene prava EU-a i naglašavaju strateška pitanja.²

¹ Treba napomenuti da se postupci povrede mogu započeti i u skladu s drugim odredbama prava EU-a, na primjer člankom 106. UFEU-a u kombinaciji s člancima 101. ili 102. UFEU-a.

² Podrobne informacije za svaku državu članicu i područje politike navedene su u radnom dokumentu službi Komisije koji se elektronički objavljuje na [web-mjestu](#) Komisije posvećenom tome.

1. PRENOŠENJE DIREKTIVA

1.1. KASNO PRENOŠENJE

Kasno prenošenje direktiva ostaje trajan problem koji ometa omogućavanje konkretnih koristi građanima.

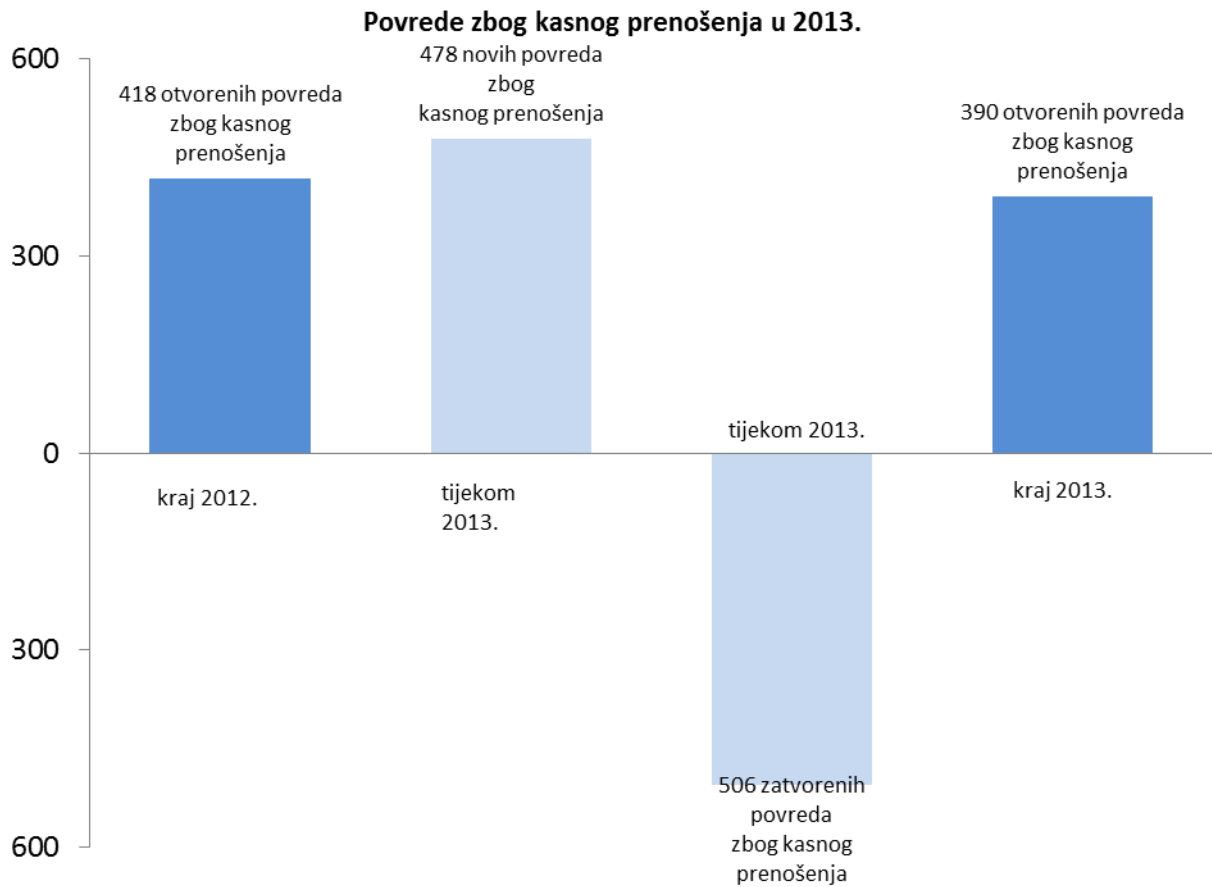


Smanjenje kasnog prenošenja dugotrajni je prioritet politike Komisije: „*Prioritet je potrebno dati onim povredama koje su najrizičnije i imaju širok učinak za građane i poslovne subjekte ... Te kategorije obuhvaćaju: nedostatak komunikacije o nacionalnim mjerama za prenošenje direktiva ili druge obaveze o obavješćivanju; ...*”³

U usporedbi s prethodnom godinom, u 2013. trebalo je prenijeti više direktiva (tj. 74 u usporedbi sa 56 u 2012.), ali manje nego 2011. (131). No, 2013. došlo je samo do malog povećanja broja novih predmeta zbog povreda zbog kasnog prenošenja u usporedbi s prethodnom godinom (478 novih postupaka zbog kasnog prenošenja pokrenuto je 2013. u usporedbi s 447 postupaka 2012.; u 2011. bilo ih je 1185, a u 2010. godini 855). Krajem 2013. bilo je otvoreno 390 predmeta kasnog prenošenja, što je smanjenje od 6,7 % u odnosu na 418 predmeta krajem 2012. Komisija je tijekom 2012. i 2013. zatvorila više predmeta o povredama zbog kasnog prenošenja nego što ih je otvorila, zahvaljujući čemu je broj otvorenih povreda te vrste krajem 2013. pao na najnižu razinu u zadnjih 5 godina.

³ Komunikacija Komisije „Europa rezultata – primjenjivanje prava Zajednice”, [COM\(2007\)502 završna verzija](#), str. 9.

Sljedeći dijagram sadržava ključne brojke⁴ o postupcima zbog kasnog prenošenja koje je Komisija pokrenula tijekom 2013.:

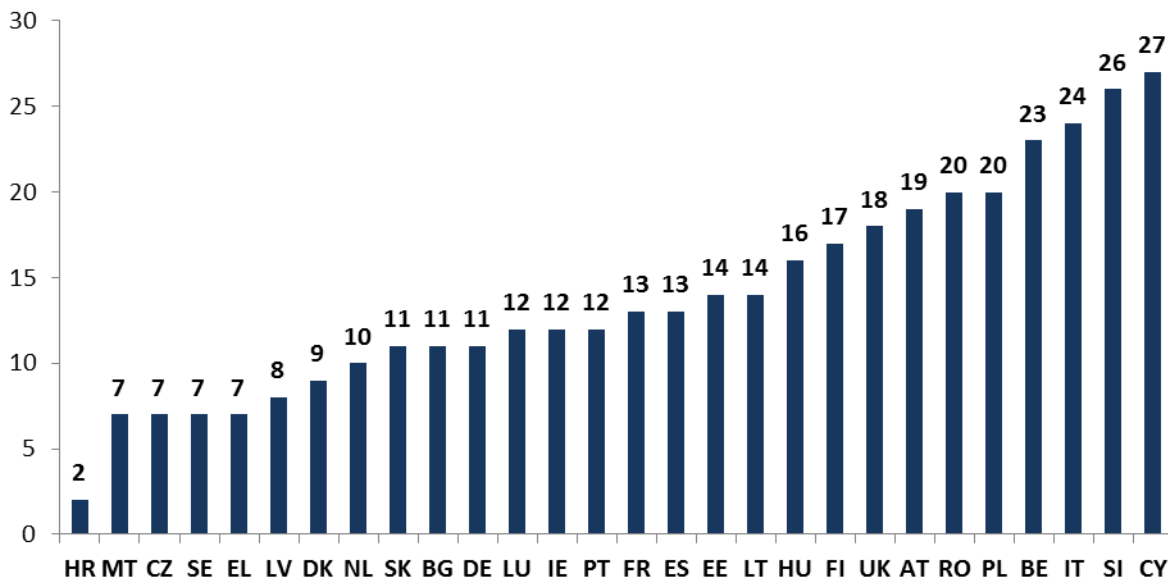


U sljedećoj su tablici prikazane povrede zbog kasnog prenošenja po državi članici:⁵

⁴ Od zbroja otvorenih predmeta povreda zbog kasnog prenošenja u 2012. i novih povreda zbog kasnog prenošenja u 2013. ($418 + 478 = 896$), oduzet je broj zatvorenih predmeta povreda kasnog prenošenja ($896 - 506 = 390$).

⁵ U ovoj je tablici prikazan broj otvorenih predmeta povreda zbog kasnog prenošenja na dan 31. prosinca 2013., bez obzira na godinu kada je predmet povrede otvoren. Suprotno tome, u odjeljku „Prenošenje direktiva” na stranicama dijela I. radnog dokumenta službi Komisije o državama članicama prikazano je koliko je *novih* predmeta povrede zbog kasnog prenošenja pokrenuto protiv država članica u 2013.

Kasno prenošenje direktiva u EU-28 (31. prosinca 2013.)



Četiri su područja politike u kojima je pokrenuto najviše postupaka zbog povreda zbog kasnog prenošenja u 2013. promet (168 postupaka), potrošači i zdravlje (58), unutarnje tržište i usluge (47) te transport (36).

Postupci zbog povreda zbog kasnog prenošenja pokrenuti su protiv 20 država članica zbog kasnog prenošenja Direktive o industrijskim emisijama⁶ i Direktive o uvođenju novih pravila za krivotvorene proizvode u zakonik Zajednice o lijekovima za ljude.⁷ Osim toga, 19 država članica počinilo je povrede zbog kasnog prenošenja u skladu s Direktivom kojom se prilagođava niz pravila u vezi s pravom poslovnog nastana i slobode pružanja usluga zbog pristupanja Hrvatske.⁸ U vezi s Direktivom o minimalnim zalihama sirove nafte i/ili naftnih derivata⁹ pokrenuto je 17 postupaka. 16 država članica nije prenijelo Direktivu o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova¹⁰ i Direktivu o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima¹¹ i/ili u

⁶ Direktiva [2010/75/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja)

⁷ Direktiva [2011/62/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o izmjeni Direktive 2001/83/EZ o zakoniku Zajednice koji se odnosi na lijekove za primjenu kod ljudi, u svrhu prevencije unosa krivotvorenih lijekova u legalni opskrbeni lanac

⁸ Direktiva Vijeća [2013/25/EU](#) od 13. svibnja 2013. o prilagođavanju određenih direktiva u području prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga zbog pristupanja Republike Hrvatske

⁹ Direktiva Vijeća [2009/119/EZ](#) od 14. rujna 2009. o obvezi država članica da održavaju minimalne zalihe sirove nafte i/ili naftnih derivata

¹⁰ Direktiva [2011/61/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o upraviteljima alternativnih investicijskih fondova i o izmjeni direktiva 2003/41/EZ i 2009/65/EZ te uredbi (EZ) br. 1060/2009 i (EU) br. 1095/2010

¹¹ Direktiva [2010/64/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima

zadanom roku obavijestilo o propisima za njihovu provedbu. 15 država članica primilo je službenu opomenu zbog kasnog prenošenja Direktive o ograničenju uporabe raznih opasnih tvari u elektroničkoj opremi.¹²

1.2. UPUĆIVANJA NA SUD U SKLADU S ČLANKOM 258. / ČLANKOM 260. STAVKOM 3. UFEU-A

Prema članku 260. stavku 3. UFEU-a, kod upućivanja predmeta Sudu zbog povrede zbog kasnog prenošenja na temelju članka 258. UFEU-a, Komisija može predložiti novčane kazne bez čekanja na prvu presudu. Svrha ove inovacije u Lisabonskom ugovoru jest dati snažniji poticaj državama članicama da prenose direktive u okviru rokova koje je odredio zakonodavac. Komisija određuje predložene iznose novčanih kazni u skladu sa svojom komunikacijom¹³ o provedbi članka 260. stavka 3. UFEU-a.

U 2013. godini Komisija je nastavila upućivati Sudu niz predmeta povrede zbog kasnog prenošenja sa zahtjevom za dnevne novčane kazne u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a. 14 takvih odluka u 2013. odnosilo se na devet država članica: Belgiju, Bugarsku, Estoniju, Rumunjsku, Ujedinjenu Kraljevinu (po dva predmeta za svaku) te Austriju, Cipar, Poljsku i Portugal (po jedan predmet za svaku). Predložene dnevne novčane kazne kretale su se u rasponu od 4224 EUR do 148 177,92 EUR. Većina prijedloga za novčane kazne za kasno prenošenje direktiva dana je u području energetske politike. Komisija još nije Sudu predložila primjenu paušalnih plaćanja.¹⁴

Države članice pojačale su svoje napore da postignu potpuno prenošenje prije presude Suda tijekom 2013. Međutim, zajedno s drugim predmetima na temelju članka 258. i članka 260. stavka 3. UFEU-a koji su pokrenuti prethodnih godina, ostalo je ukupno dvanaest otvorenih predmeta za povredu zbog kasnog prenošenja s odlukom o upućivanju¹⁵ kojima se predlažu dnevne novčane kazne: po dva predmeta protiv Estonije, Rumunjske i Slovenije te po jedan predmet protiv Austrije, Belgije, Cipra, Njemačke, Poljske i Portugala.¹⁶

2. RAZDOBLJE PRIJE POVREDE

Komisija samoinicijativno istražuje probleme u prenošenju i/ili primjeni zakonodavstva EU-a ili to čini ako su nedostaci prijavljeni Komisiji. Doista, pritužbe građana, poslovnih subjekata i organizacija dionika znatno pridonose praćenju poštovanja obveza iz zakonodavstva EU-a, jer se njima prijavljuju nedostaci upravnih tijela država članica. Kada je problem otkriven, slijedi

¹² Direktiva [2011/65/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2011. o ograničenju uporabe određenih opasnih tvari u otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi

¹³ Komunikacija Komisije – Primjena članka 260. stavka 3. Ugovora [SL EU C 12](#) od 15. siječnja 2011.

¹⁴ Komunikacija Komisije – Primjena članka 260. stavka 3. Ugovora [SL EU C 12](#) od 15. siječnja 2011., točka 21.

¹⁵ Za neke od tih dvanaest predmeta već su pokrenuti postupci pred Sudom. Za druge se predmete kompletira dokumentacija za podnošenje Sudu.

¹⁶ Pojednostiti o direktivama koje države članice nisu prenijele i o prijedlozima novčanih kazni u vezi s time potražite u radnom dokumentu službi Komisije.

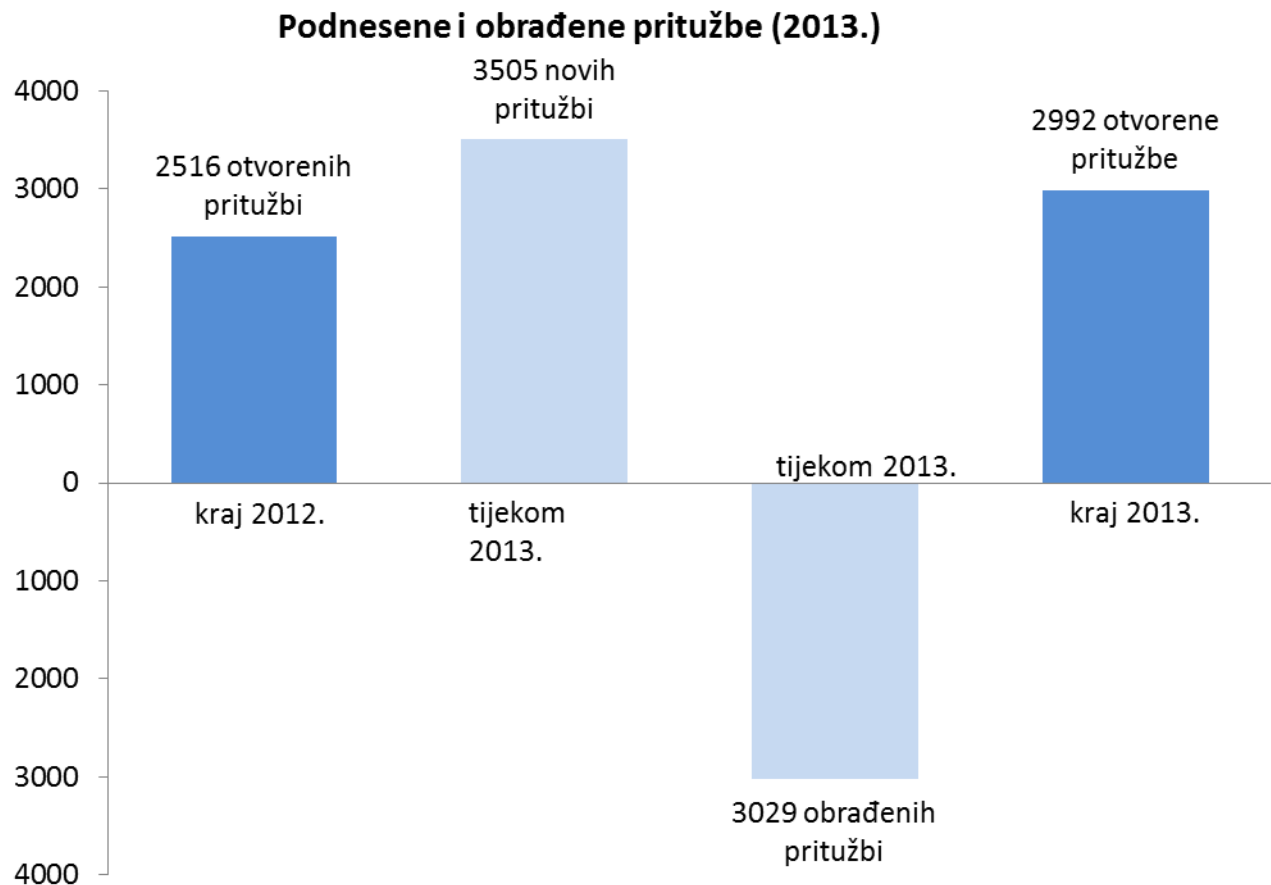
strukturirani dijalog između Komisije i predmetne države članice putem EU Pilota kako bi ga se riješilo.

2.1. OTKRIVANJE PROBLEMA

2.1.1. PRITUŽBE I PREDSTAVKE

Građani, poslovni subjekti, NVO-i ili druge organizacije redovito podnose pritužbe Komisiji. Komisija je utvrdila pravila o postupanju s pritužbama u komunikaciji objavljenoj 2002. te ih je ažurirala 2012.¹⁷

Tijekom 2013. građani, poslovni subjekti i organizacije ostali su vrlo aktivni u prijavljivanju potencijalnih povreda zakonodavstva EU-a. Komisija je primila više novih pritužbi (3505) nego u bilo kojoj od prethodne tri godine (2012. predano je 3 141 pritužbi, 2011. ih je predano 3115, a 2010. 3349). Rezultat toga je da se ukupan broj otvorenih pritužbi tijekom 2013. povećao za otprilike 19 %. Sljedećim dijagramom prikazani su ključni podaci¹⁸ o pritužbama:



Novе pritužbe – Tri države članice protiv kojih je podneseno najviše pritužaba su sljedeće:

¹⁷ Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o ažuriranju postupanja s podnositeljem pritužbe s obzirom na primjenu prava Unije, [COM\(2012\) 154 završna verzija](#)

¹⁸ Od zbroja otvorenih pritužaba u 2012. i novih pritužaba u 2013. (2516+3505=6021) oduzet je broj obrađenih pritužaba (6021-3029=2992).

- Italija: 472 pritužbe, od kojih se većina odnosi na zapošljavanje (120 pritužbi), unutarnje tržište i usluge (81) te okoliš (64);
- Španjolska: 439 pritužbi, pogotovo u vezi sa zapošljavanjem (100 pritužbi), pravosuđem i okolišem (65 za svako područje) te
- Njemačka: 297 pritužbi, od kojih se većina odnosi na pravosuđe (64 pritužbi), unutarnje tržište i usluge (57) te okoliš (53).

72 % novih pritužbi koncentrirano je u sljedećih pet područja politike: pravosuđe (590), okoliš (520), unutarnje tržište i usluge (494), zapošljavanje (470) te oporezivanje i carinska unija (452).

Obrađene pritužbe – Nakon početne procjene više od 3 000 pritužbi u 2013., Komisija je otvorila bilateralne rasprave s državama članicama u vezi s 487 pritužaba kako bi se pojasnilo jesu li prekršena pravila EU-a.¹⁹ Pritužbe koje su dovele do bilateralnih rasprava najčešće su bile povezane s okolišem, oporezivanjem i carinskom unijom te unutarnjim tržištem i uslugama (82, 78 odnosno 70 spisa otvorenih u okviru platforme EU Pilot) i posebno su se odnosile na sljedeće države članice:

- Italija: 57 novootvorenih spisa u EU Pilotu, od kojih se većina odnosi na pritužbe o unutarnjem tržištu i uslugama (14 novih spisa u EU Pilotu), okolišu (11) te oporezivanju i carinskoj uniji (6);
- Francuska: 50 novootvorenih spisa u EU Pilotu koji se uglavnom odnose na oporezivanje i carinsku uniju (13), zapošljavanje (7) te pitanja poduzetništva i industrije te
- Španjolska: 42 novootvorena spisa u EU Pilotu, pogotovo u vezi s pritužbama na temu zapošljavanja (9), poduzetništva i industrije (8) te okoliša (8 novih spisa u EU Pilotu).

Europski parlament obavijestio je peticijama i pitanjima Komisiju o nedostacima načina na koje države članice provode i primjenjuju zakonodavstvo EU-a u sljedećim područjima:

- *okoliš*:
 - službeni postupci zbog povrede već su pokrenuti protiv Italije zbog njezina navodnog nepridržavanja zakonodavstva EU-a o industrijskim emisijama i nepoštovanja načela „onečišćivač plaća” u pogledu čeličane ILVA (koja se nalazi u Tarantu)²⁰ i zbog potencijalno neispravnog prenošenja određenih pravila u Direktivi o procjeni učinka na okoliš²¹ te

¹⁹ Ostale pritužbe nisu obrađene jer zakonodavstvo EU-a nije povređeno, Komisija nije bila nadležna, ili korespondencija nije zadovoljila uvjete za pritužbu. Napominje se da u hitnim i iznimnim slučajevima Komisija može odlučiti državi članici uputiti službenu opomenu (članak 258. UFEU-a) bez prethodne bilateralne rasprave.

²⁰ [IP/13/866](#)

²¹ Direktiva [2011/92/EU](#) o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš

- istraživanja u okviru EU Pilota pokrenuta su zbog drugih mogućih povreda pravila koja se odnose na upravljanje otpadom, upravljanje vodama i zaštitu prirode u šest drugih država članica;
- *unutarnji poslovi*: vrijeme čekanja na granici Španjolske s Gibraltalom²² koje su prijavili Europski parlament i brojne pritužbe građana, popraćeno je posjetom Komisije na licu mjesta i naknadnim preporukama upravnim tijelima Španjolske i Ujedinjene Kraljevine;²³
- *pravosuđe*: Komisija je otvorila istragu u pogledu diskriminacije na temelju religije i popratila je, uz dodatnu službenu opomenu, pokretanjem postupka za povredu protiv Belgije zbog pogrešne primjene Uredbe o europskom nalogu za izvršenje ;²⁴
- *transport*: Komisija je Austriji poslala službenu opomenu u vezi s mogućom povredom načela nediskriminacije u određivanju cijena cestarine na prijelazu Felbertauern;
- *zdravlje*: Komisija je otvorila šest istraga o navodnim povredama pravila EU-a o sigurnosti hrane, kozmetike i dobrobiti životinja;
- *oporezivanje*: Inicijative Europskog parlamenta potaknule su Komisiju da obrati pažnju na porezne propise koji se primjenjuju na mobilne radnike te
- *poljoprivreda i ruralni razvoj*: Komisija je pokrenula istragu na pitanje Parlamenta kojim je prijavljena povreda propisa o organskom uzgoju.

2.1.2. PREDMETI NA VLASTITU INICIJATIVU

Osim što djeluje na temelju pritužbi, Komisija ispravnu provedbu zakonodavstva EU-a ispituje i samoinicijativno. Tijekom 2013. pokrenuto je 1023 istraga (2012. je pokrenuta 791).

Tri područja politika s najviše potencijalnih identificiranih povreda su transport (256), okoliš (199) i pravosuđe (144 novih spisa u EU Pilotu). Države članice koje su prvenstveno pogođene bile su Italija (67), Grčka (61) i Španjolska (58 novih spisa u EU Pilotu).

2.2. RJEŠAVANJE PROBLEMA

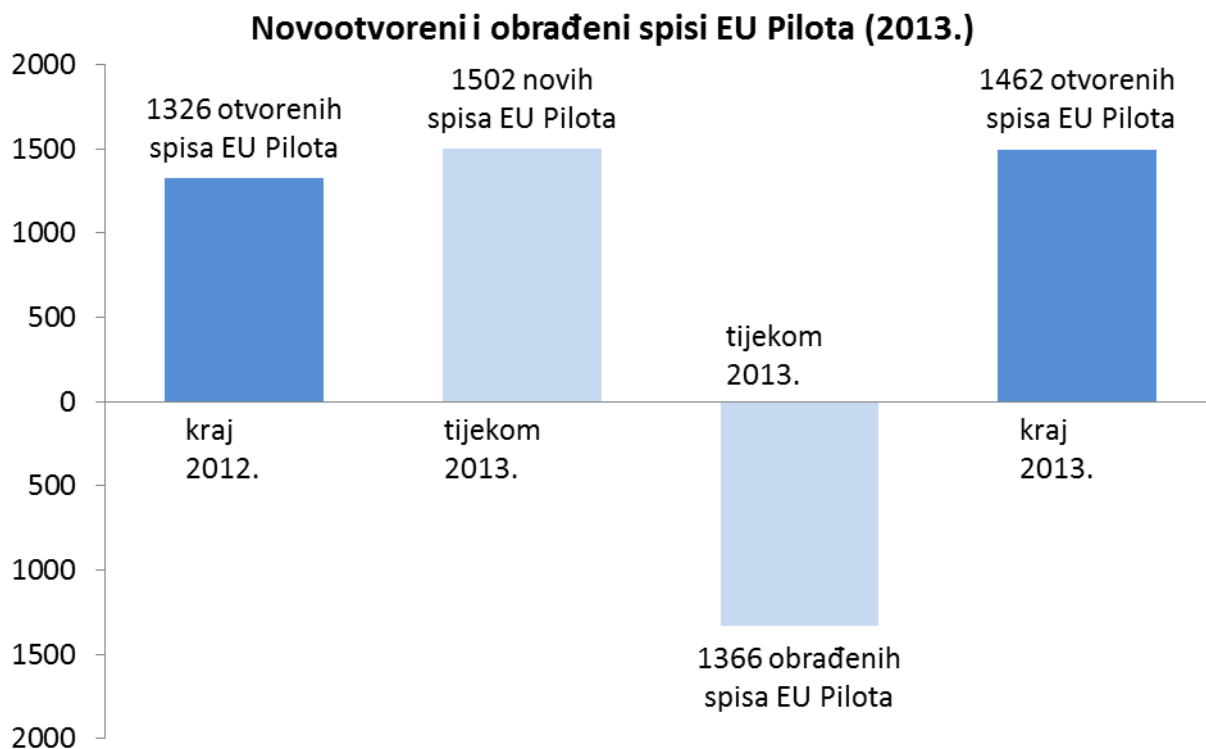
Svrha je Komisijine politike o povredama poticanje što brže ispravne primjene zakonodavstva EU-a. Inicijativa Komisije „EU Pilot” usmjerena je na rješavanje problema u vezi s primjenom zakonodavstva EU-a u skladu sa zakonodavstvom EU-a i na odgovaranje na pitanja. Uz potporu mrežne baze podataka i alata za komunikaciju, EU Pilot pruža mogućnost brzog rješavanja problema, jer bi taj postupak u načelu trebao biti dovršen u roku od 20 tjedana. Dijalogom u okviru EU Pilota olakšava se postizanje usklađenosti s obvezama zakonodavstva EU-a brzim rješavanjem problema u korist građana i poslovnih subjekata.

²² Službeni list [2013/C 246/07](#)

²³ Službeni list [2013/C 357/04](#)

²⁴ Uredba (EZ) br. [805/2004](#) o uvođenju europskog naloga za izvršenje za nesporne tražbine

Broj novih spisa u EU Pilotu postupno se povećavao tijekom prošle tri godine (2011. je otvoreno 1201 novih spisa, a 2012. njih 1405). Stoga, unatoč tome što je Komisija 2013. riješila 16 % više spisa u EU Pilotu (1366 u usporedbi s 1175), broj otvorenih spisa je 10 % veći nego prethodne godine. Sljedeći dijagram sadržava glavne brojke za EU Pilot za 2013.:²⁵



1502 novih spisa tijekom 2013. – Ova se brojka sastoji od 479 spisa koji su pokrenuti pritužbama i 1023 nova spisa na vlastitu inicijativu.

1366 spisa zatvoreno je tijekom 2013 – Od 1330 obrađenih spisa u EU Pilotu 2013., Komisija je zatvorila 934 spisa jer je država članica dala zadovoljavajući odgovor. To je stopa rješenja od 70,22 % za države članice, malo povećanje u odnosu na stopu iz 2012. (od 68,34 %).²⁶

Tijekom 2013. u 396 spisa EU Pilota pokrenuti su službeni postupci za povredu (2012. bilo je 334 takva spisa). Među njima bilo je 79 predmeta koji su se odnosili na transport, 71 koji se odnosio na okoliš i 50 predmeta koji su se odnosili na oporezivanje i carinsku uniju. Španjolska, Italija i Francuska imale su najveći broj takvih spisa u EU Pilotu u kojima su pokrenuti postupci zbog povrede prava (34, 33 odnosno 32 spisa).

1462 spisa EU Pilota je u postupku – Krajem 2013. većina otvorenih spisa u EU Pilotu odnosila se na Italiju (147), Francusku (112) i Španjolsku (107). S gledišta područja politika, okoliš je ostao vodeće područje s 396 otvorenih dosjea ispred pravosuđa (210) i transporta (200).

²⁵ Od zbroja otvorenih spisa u EU Pilotu 2012. i novih spisa u EU Pilotu 2013. (1326 + 1502 = 2828) oduzet je broj obrađenih spisa (2828 – 1366 = 1462).

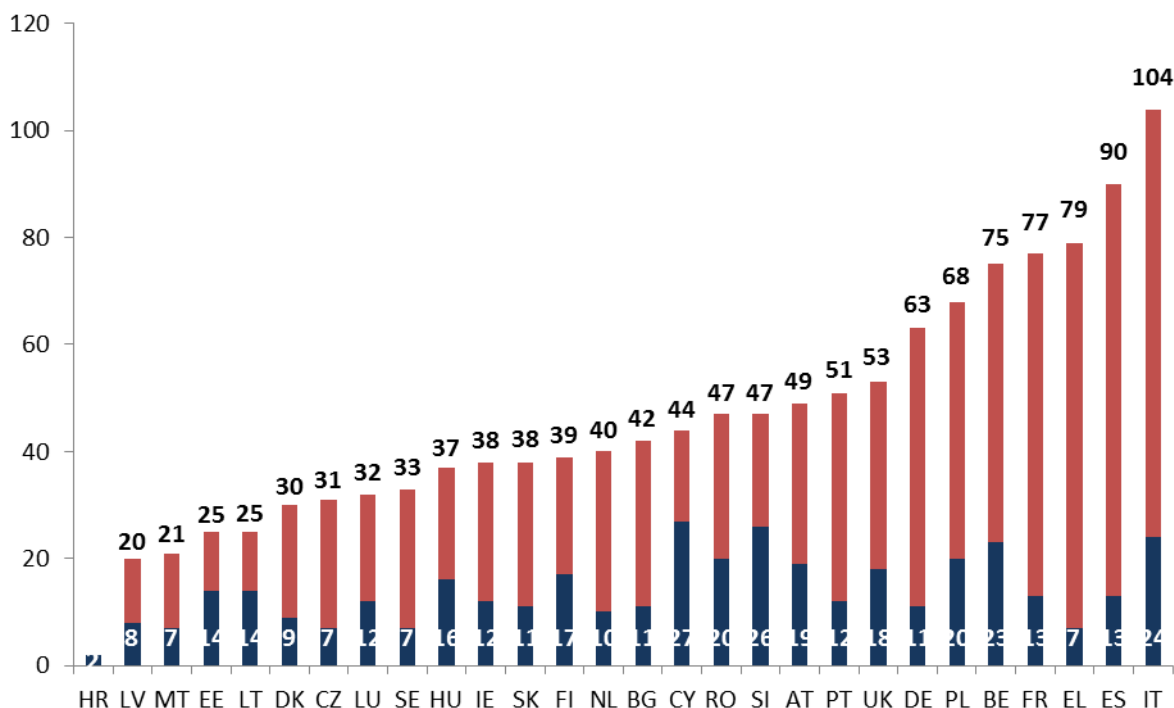
²⁶ Izvješće Komisije – 30. godišnje izvješće o praćenju primjene zakonodavstva EU-a (2012.), [COM\(2013\) 726 završna verzija](#), str. 7.

3. POSTUPCI ZBOG POVREDE

Ako država članica ne riješi navodnu povredu zakonodavstva EU-a i ako Komisija smatra da je došlo do povrede obveza iz zakonodavstva EU-a, Komisija može u skladu s člankom 258. UFEU-a²⁷ pokrenuti postupak zbog povrede i naposljetku uputiti spor Sudu. Komisija je 2013. pokrenula 761 novi postupak zbog povrede. Italija je primila najviše službenih opomena od Komisije (58), a za njom slijede Francuska (44) i Španjolska (41). U pogledu područja politike, većina novih postupaka pokrenuta je u vezi s pitanjima okoliša, transporta i zdravlja (223, 94 odnosno 69 službenih opomena). Osim toga, Komisija je državama članicama poslala 217 obrazloženih mišljenja tijekom 2013. Italija, Rumunjska i Belgija primile su najveći broj obrazloženih mišljenja (20, 15 i 14). Okoliš, energetika te oporezivanje i carinska unija područja su politike u kojima je Komisija državama članicama uputila najviše obrazloženih mišljenja (52, 38 i 29).

Na kraju prošle godine ostalo je otvoreno 1300 predmeta povrede.²⁸ Broj otvorenih predmeta povrede nastavio se smanjivati – od gotovo 2100 predmeta u 2010. na 1775 u 2011. i 1343 predmeta u 2012. U sljedećim je dijagramima raščlanjen ukupni broj otvorenih predmeta povrede koji se odnose na kasno prenošenje i neispravno prenošenje / predmeta pogrešne primjene po državama članicama i područjima politika:

**Broj povreda u EU-28
(31. prosinca 2013.)**



²⁷ Ili u skladu s drugim odredbama UFEU-a, vidi bilješku 2.

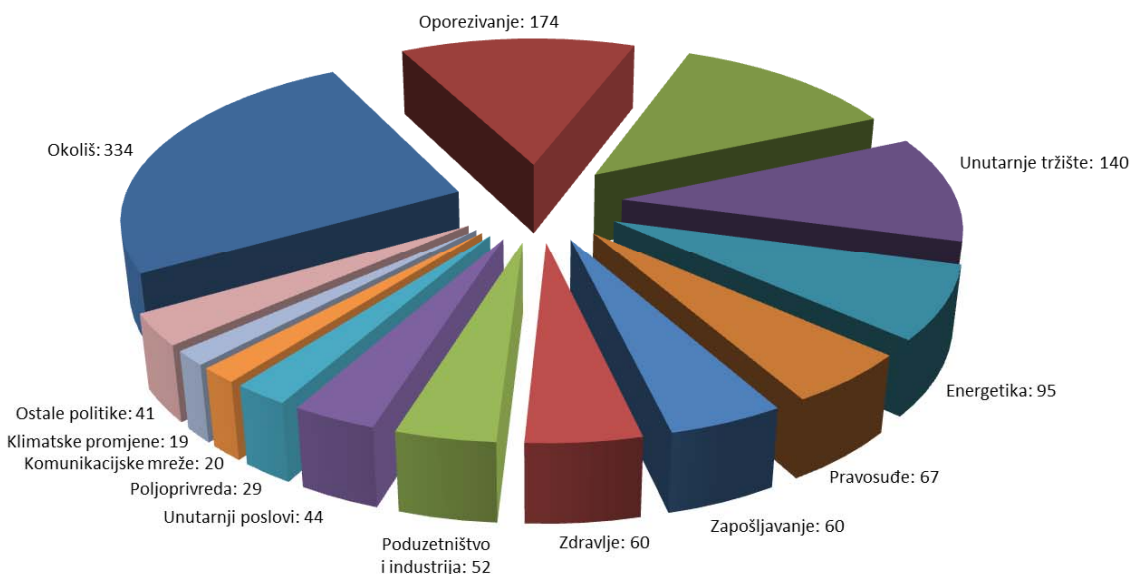
²⁸ Ovo uključuje sve postupke u kojima je država članica primila barem službenu opomenu Komisije u skladu s člankom 258. UFEU-a.

Plavi dio stupaca: povrede zbog kasnog prenošenja

Crveni dio stupaca: povrede zbog neispravnog prenošenja i / ili pogrešne primjene zakonodavstva EU-a

Crne brojke: ukupan broj otvorenih predmeta zbog povrede protiv države članice

Predmeti povrede po području politike u 2013.



Dijalog između države članice i Komisije nastavlja se tijekom službenog postupka kako bi se potaknulo što brže usklađivanje. Statistika potvrđuje da se države članice ozbiljno trude riješiti svoje povrede prije nego što Sud donese svoje rješenje.²⁹ Tijekom 2013.:

- Komisija je nakon slanja službene opomene zatvorila 484 predmeta povreda,
- 200 predmeta riješeno je nakon slanja obrazloženih mišljenja državi članici, a
- 47 povreda je zatvoreno (ili povučeno sa Suda) nakon što je Komisija odlučila uputiti predmet Sudu.

Ukupno je 731 predmet povrede zatvoren prije nego što je Sud donio svoju presudu u skladu s člankom 258. UFEU-a jer su relevantne države članice dokazale svoju usklađenost. Sud je u 2013. godini donio 52 presude u skladu s člankom 258. UFEU-a, od čega je 31 presuda (59,6 %) bila u korist Komisije. Sud je donio većinu presuda protiv Francuske (8 od kojih su 2 bile u korist države članice), Poljske (6 od kojih su 2 bile u korist države članice), Španjolske (5 od kojih ni jedna nije bila u korist države članice), Italije (4 od kojih je jedna bila u korist države članice), Irske (4 od kojih je jedna bila u korist države članice) i Nizozemske (4 od kojih su dvije bile u korist države članice). Tri su područja politika u kojima je Sud donio najviše presuda tijekom 2013. oporezivanje (24), transport (11) i okoliš (7).

²⁹ Sljedeće brojke izračunane su za sve predmete povreda bez obzira na vrstu (tj. pritužba, vlastita inicijativa Komisije ili kasno prenošenje direktiva u državama članicama).

Države članice često poduzimaju neophodne mjere kako bi pravodobno postupile u skladu s presudom Suda. No, Komisija je krajem 2013. smatrala da države članice još uvijek nisu u potpunosti uskladile svoje ponašanje sa 113 presuda donesenih u skladu s člankom 258. UFEU-a. Većina ovih predmeta odnosila se na Španjolsku (14), Grčku (13) i Italiju (12), i to u području okoliša (40), transporta (18) te oporezivanja i carinske unije (17).

Od tih 113 predmeta 9 ih je već bilo drugi put upućeno Sudu u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. U načelu, Sud presudom u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a može odrediti paušalni iznos i/ili (dnevnu ili drugu povremenu) novčanu kaznu za državu članicu koja nije poštovala presudu, koja onda mora odmah platiti paušalni iznos te plaćati povremenu novčanu kaznu dok ne postigne potpunu usklađenost s prvom i drugom presudom Suda. Tijekom 2013. doneseno je pet presuda Suda u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. Sud je odredio novčane kazne protiv Belgije³⁰, Češke³¹, Luksemburga³² i Švedske³³, ali je odbacio zahtjev Komisije protiv Njemačke.³⁴

4. RAZVOJ POLITIKA

Točno i pravodobno prenošenje i primjena zakonodavstva EU-a element je šireg programa za pametno donošenje propisa.

4.1. PRIMJERENOST PROPISA EU-A

Komisija je radi praćenja svoje Komunikacije o primjerenosti propisa³⁵ 2013. provela Program primjerenosti i učinkovitosti propisa (REFIT). REFIT-om se provodi pregled i provjera *acquisa* s namjerom da se osigura da je zakonodavstvo „prikladno namjeni” i da se uklone nepotrebni zastoji i opterećenja, a zadrže koristi zakonodavstva EU-a. REFIT-om se identificiraju područja u kojima Komisija predlaže pojednostavnjenje zakonodavstva i smanjenje regulatornog opterećenja; u kojima ona neće djelovati; u kojima će povući ili odbaciti prijedloge te u kojima će obaviti analizu kako bi vidjela kako se opterećenje može smanjiti. Prvi su rezultati bili objavljeni u obliku radnog dokumenta službi Komisije³⁶, nakon čega je uslijedila Komunikacija³⁷ kojom su

³⁰ Komisija protiv Belgije, [C-533/11](#) (paušalno plaćanje: 10 000 000 EUR; novčana kazna: 859 404 EUR za svako razdoblje od šest mjeseci neusklađenosti s presudom u skladu s člankom 258. UFEU-a)

³¹ Komisija protiv Češke, [C-241/11](#) (paušalno plaćanje: 250 000 EUR; bez dnevne novčane kazne)

³² Komisija protiv Luksemburga, [C-576/11](#) (paušalno plaćanje: 2 000 000 EUR; novčana kazna: 2800 EUR za svaki dan neusklađenosti s presudom u skladu s člankom 258. UFEU-a)

³³ Komisija protiv Švedske, [C-270/11](#) (paušalno plaćanje: 3 000 000 EUR; bez dnevne novčane kazne)

³⁴ Komisija protiv Njemačke, [C-95/12](#) (bez novčane kazne)

³⁵ Komunikacija Komisije o primjerenosti propisa EU-a ([COM\(2012\) 746 završna verzija](#)). Nakon te Komunikacije uslijedila je druga Komunikacija o rezultatima REFIT-a i sljedećim koracima ([COM\(2013\) 685 završna verzija](#))

³⁶ REFIT: mapiranje *pravne stečevine*, početni rezultati – [SWD\(2013\)401 završna verzija](#)

³⁷ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT): zaključci i sljedeći koraci, [COM\(2013\)685 završna verzija](#)

identificirana specifična djelovanja za izmjenu zakonodavstva te njegovo odbacivanje, povlačenje i ocjenu. Komunikacija je potvrdila da probleme u primjeni zakonodavstva koji se ponavljaju također treba pratiti u kontekstu REFIT-a.

4.2. PROVEDBENI PLANOVI

Kako bi se nadležnim nacionalnim tijelima pomoglo osigurati ispravno prenošenje i provedbu propisa EU-a, Komisija je sve više surađivala s državama članicama na provedbenim planovima. Tim se planovima identificiraju glavni rizici za pravodobnu i ispravnu provedbu novih (ili izmijenjenih) dijelova zakonodavstva EU-a te se nacionalnim tijelima predlažu mjere za ublažavanje tih rizika.

Provedbeni planovi popraćeni prijedlozima Komisije o, među ostalim:

- smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćivača;³⁸
- izmjeni Direktive³⁹ o uspostavi okvira Zajednice za nuklearnu sigurnost nuklearnih postrojenja;⁴⁰
- reguliranju usluga platnog prometa na unutarnjem tržištu;⁴¹
- jačanju pretpostavke nedužnosti i prava biti nazočan na suđenju u kaznenom postupku;⁴²
- postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima⁴³
- privremenoj pravnoj pomoći za osumnjičene ili optužene osobe lišene slobode i pravnoj pomoći u postupcima na temelju europskog uhidbenog naloga⁴⁴
- putovanjima u paket aranžmanima i potpomognutim putnim aranžmanima⁴⁵ te
- određenim pravilima za odštetne postupke u skladu s nacionalnim zakonom o povredama odredbi o tržišnom natjecanju.⁴⁶

38 [COM\(2013\)920](#)

39 Direktiva [2009/71/EURATOM](#) o uspostavi okvira Zajednice za nuklearnu sigurnost nuklearnih postrojenja

40 [COM\(2013\)343](#)

41 [COM\(2013\)547](#)

42 [COM\(2013\)821](#) i [SWD\(2013\) 500](#)

43 [COM\(2013\) 822](#) i [SWD\(2013\) 492](#)

44 [COM\(2013\) 824](#) i [SWD\(2013\) 499](#)

45 [COM\(2013\) 512](#) i [SWD\(2013\) 266](#)

46 [COM\(2013\)404](#)

4.3. DOKUMENTI S OBJAŠNENJIMA

Iako su države članice odgovorne za točno i pravodobno prenošenje direktiva, Komisija je kao čuvarica osnivačkih ugovora obvezna provjeravati da se to čini. Radi toga informacije koje države članice daju Komisiji moraju biti jasne i točne. Europske institucije i države članice 2011. uspostavile su novi okvir unutar kojega države članice pružaju dodatne informacije o tome kako su prenijele direktive u svoje zakonodavstvo. Dogovoreno je da se takve dodatne informacije („dokumenti s objašnjenjima“) predaju u opravdanim slučajevima zajedno s mjerama za prenošenje direktiva.

U studenome 2013. Komisija je predala izvješće o provedbi novog okvira⁴⁷, koje je pokazalo da je od 1. studenoga 2011. u trenutku davanja prijedloga zatraženo 29 dokumenata s objašnjenjima. Još je 19 zahtjeva 1. studenoga 2011. bilo upućeno u vezi s prijedlozima u postupku pred suzakonodavcima.

Potpuna ocjena novog okvira nije bila moguća 2013. s obzirom na to da su države članice prvu direktivu, donesenu u prosincu 2011. trebale prenijeti do kraja 2013.⁴⁸ Potpunija ocjena će stoga jedino biti moguća kada Komisija dobije dokumente s objašnjenjima za reprezentativniji broj direktiva. Komisija godišnjim izvješćima izvješćuje Europski parlament i Vijeće o razvoju situacije.

4.4. TRANSPARENTNOST – PRISTUP DOKUMENTIMA U VEZI S POVREDAMA

Sud je donio odluku u predmetu o zahtjevu organizacije za pristup dokumentima Komisije koji se odnose na istragu o potencijalnoj povredi zakonodavstva EU-a od strane države članice.⁴⁹

Sud je potvrdio da s gledišta javnog pristupa dokumentima Komisija može sa cijelim sadržajem svojeg upravnog spisa postupati kao da pripada jednoj jedinstvenoj kategoriji dokumenata tijekom faze istrage postupka o povredi (uključujući EU Pilota). Komisija ima pravo primijeniti opću pretpostavku da bi otkrivanje bilo kojeg dokumenta u toj fazi moglo imati negativan učinak na zaštitu svrhe istrage, a to je pružiti državi članici mogućnost da ispuni svoje obveze i da iskoristi pravo da se brani. U skladu s time, Komisija nije povrijedila Uredbu o pristupu dokumentima u posjedu institucija EU-a⁵⁰ kada je odbila omogućiti pristup cijeloj dokumentaciji tijekom razdoblja istrage.

Osim toga, Sud je potvrdio svoju raniju sudsku praksu⁵¹ u pogledu diskrecijskog prava Komisije u postupcima povrede u skladu s člankom 258. UFEU-a. Točnije, podnositelj pritužbe nema pravo u kontekstu tog postupka od Komisije tražiti da zauzme određenu poziciju ili da poduzme neku mjeru protiv države članice. Komisija isto tako ocjenjuje prikladnost djelovanja protiv

⁴⁷ [COM\(2013\) 788 završna verzija](#)

⁴⁸ Direktiva [2011/98/EU](#)

⁴⁹ Spojeni predmeti [C-514/11 P](#) i [C-605/11 P](#)

⁵⁰ Uredba (EZ) br. [1049/2001](#) o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije

⁵¹ Star Fruit protiv Komisije, [C-247/87](#) (stavak 11.); Sonito i drugi protiv Komisije, [C-87/89](#) (stavak 6.) te P Ruipérez Aguirre i ATC Petition protiv Komisije, C-111/11 ([odluka](#) od 14. srpnja 2011., stavci 11. i 12.)

države članice, određuje koji su propisi EU-a povrijeđeni i određuje u kojem će trenutku poduzimati koji od svojih postupovnih koraka.

5. ZAKLJUČCI

Visok i sve veći broj pritužbi pokazuje da su građani sve svjesniji koristi od potpune i ispravne primjene propisa EU-a. To je istovremeno pokazatelj očekivanja da primjena zakonodavstva EU-a zahtijeva povećane napore država članica i trajni nadzor Komisije.

Pravodobno prenošenje direktiva ostaje najveći prioritet u okviru Komisijine politike zakonodavstva EU-a te će se intenzivno paziti na provedbu rokova prenošenja. Iako je pravodobno prenošenje direktiva i dalje izazov za mnoge države članice, Danska, Latvija i Malta zadržale su vrlo mali broj predmeta povrede zbog kasnog prenošenja tijekom prethodne tri godine. Grčka i Češka dobro su napredovale u smanjivanju svojih povreda zbog kasnog prenošenja tijekom istog razdoblja.

Ukupno smanjenje službenih postupaka zbog povrede tijekom prošlih pet godina (sa gotovo 2900 na 1300) djelomično odražava činjenicu da su problemi riješeni pomoću uporabe EU Pilota. Strukturirani dijalog putem EU Pilota pokazao se učinkovitim u ranom rješavanju potencijalnih povreda, na korist građana i poslovnih subjekata. Situacija je različita u raznim državama članicama. Češka i Portugal uspjeli su prepoloviti broj svojih predmeta povrede tijekom tog razdoblja, a Nizozemska i Luksemburg isto su tako znatno poboljšali svoje rezultate. Broj predmeta zbog povrede povećao se tijekom prošlih pet godina u Sloveniji, na Cipru i u Rumunjskoj, iako je ukupan broj njihovih predmeta na prosječnoj razini.

Komisija će nastaviti aktivno pratiti primjenu zakonodavstva EU-a. To obuhvaća proaktivnu pomoć državama članicama i, prema potrebi, pokretanje službenih postupaka zbog povrede, u cilju osiguravanja potpunog poštovanja obveza iz zakonodavstva EU-a u cijeloj Uniji.