

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 15.12.2009
COM(2009) 675 konč.

POROČILO KOMISIJE

26. LETNO POROČILO KOMISIJE O SPREMLJANJU UPORABE PRAVA SKUPNOSTI (2008)

{SEC(2009) 1683}
{SEC(2009) 1684}
{SEC(2009) 1685}

POROČILO KOMISIJE

26. LETNO POROČILO KOMISIJE O SPREMLJANJU UPORABE PRAVA SKUPNOSTI (2008)

1. UVOD

V Sporočilu Komisije „Evropa rezultatov – uporaba prava Skupnosti“ iz leta 2007¹ je navedeno, da se bo Komisija v svojih letnih poročilih osredotočala na strateška vprašanja, oceno veljavne zakonodaje v različnih sektorjih, prednostne naloge in načrtovanje prihodnjega dela. Lansko poročilo² se je osredotočalo na širok spekter tekočih vprašanj in izzivov v posameznih sektorjih ter prednostnih ukrepov v obliki preventivnih ukrepov, ukrepov za upravljanje pravnega reda, reševanja težav državljanov, ravnanja v primeru kršitev in nove zakonodaje, ki izhaja iz zakonodajnih postopkov.

Letošnje poročilo bo sledilo obliki, ki uporablja širši izbor in podrobnejše pripombe k nekaterim sektorjem ter temelji na natančnejši sliki iz spremnega dokumenta k temu poročilu „Situation in the different sectors“ (Stanje v različnih sektorjih). Poročilo v glavnem obravnava ukrepe, izvedene na podlagi Pogodbe ES. Ukrepanje na podlagi Lizbonske pogodbe bo predmet prihodnjih poročil. Sporočilo o izvajanju člena 260 *Pogodbe o delovanju Evropske unije* glede pristojnosti Komisije, da pri Sodišču vloži tožbo za naložitev finančnih sankcij državi članici, je predvideno za leto 2010.

2. SPLOŠNE INFORMACIJE

2.1. Uvod

Države članice imajo v skladu s Pogodbo ES glavno odgovornost za uporabo prava Skupnosti. Komisija ima pristojnost in odgovornost, da zagotovi spoštovanje prava Skupnosti. Do konca leta 2008 so bile določbe Pogodbe dopolnjene s približno 8 200 uredbami in skoraj 1 900 direktivami, ki se uporabljajo v 27 državah članicah.

2.2. Pritožbe in postopki za ugotavljanje kršitev

Postopek za ugotavljanje kršitev ima bistveno vlogo pri zagotavljanju pravilne uporabe prava. Zadnji podatki kažejo, da je bilo približno 68 % postopkov na podlagi pritožb končanih pred prvim uradnim korakom v postopku za ugotavljanje kršitev; približno 84 % postopkov za ugotavljanje kršitev na podlagi pritožb je končanih pred sprejetjem obrazloženega mnenja, približno 94 % pa pred izdajo sodbe Sodišča Evropskih skupnosti.

Primerjava podatkov o kršitvah za obdobje 1999–2003 s podatki za obdobje 1999–2007 kaže, da se je povprečen čas, potreben za ugotavljanje kršitve (od odprtja spisa do vložitve vloge pri Sodišču Evropskih skupnosti v skladu s členom 226 Pogodbe ES), skrajšal s 27 mesecev na

¹ COM(2007) 502.

² COM(2008) 777.

24 mesecev. Povprečen čas, ki je potreben za obravnavo primerov zaradi neobveščanja o ukrepih držav članic za prenos direktiv, se ni spremenil in je še vedno približno 14 mesecev. Leta 2008 ni bil Sodišču na podlagi člena 228 Pogodbe predložen noben drug primer, medtem ko je bilo v letu 2007 takih primerov sedem.

Komisija je ob koncu leta 2008 obravnavala več kot 3 400 pritožb in primerov kršitev. Skupno število se je glede na leto 2007 povečalo za malo manj kot en odstotek, medtem ko je bilo postopkov zaradi neobveščanja o ukrepih za prenos direktiv 15 % manj. Pritožbe so zajemale 54 % vseh primerov oziroma 64 % primerov, v katerih se ni obravnaval prepozen prenos direktiv, kar je 9-odstotno povečanje glede na leto 2007. Število postopkov v primerih kršitev, obravnavanih konec leta 2008, ki jih je Komisija začela na lastno pobudo, se je zmanjšalo za 3 % glede na leto 2007.

Povprečno 55 % vseh potrebnih ukrepov prenosa v letu 2008 je bilo prepoznih, medtem ko je ta delež v letu 2007 znašal 64 %, pri čemer je treba upoštevati znatno manjše število direktiv, ki naj bi se prenesle v letu 2008.

2.3. Peticije

Število peticij Evropskemu parlamentu v zvezi s pravilno uporabo prava Skupnosti je odvisno od odločitve državljanov, podjetij in civilne družbe, da tako izrazijo svoj interes. Čeprav večina peticij ne zadeva ali vodi do začetka postopkov za ugotavljanje kršitev, pa peticije vsebujejo uporabne informacije za Parlament in Komisijo o interesih državljanov.

Na področju okolja je bilo prejeto že tradicionalno veliko število peticij, še posebej na področju odpadkov. Na področju prometa se je na sektor varnosti v prometu nanašalo zelo veliko peticij. Na področju notranjega trga je skoraj polovica peticij zadevala priznavanje diplom. Na področju obdavčenja in carin se v peticijah najpogosteje pojavlja obdavčevanje avtomobilov.

Znatno število peticij je bilo prejeto tudi na področju pravosodja, svobode in varnosti, še posebej v zvezi z neustrezno uporabo prava Skupnosti na področju upravljanja meja (Zakonik o schengenskih mejah), prostega pretoka oseb in temeljnih pravic.

3. AKTUALNA VPRAŠANJA NA PODROČJU IZVAJANJA, UPRAVLJANJA IN IZVRŠEVANJA ZAKONODAJNIH POSTOPKOV

3.1. Uvod

Pravo Skupnosti se razvija postopoma v skladu z izkušnjami pri njegovi uporabi, razlagalnimi sodbami, razvojem tehnologije, rastočimi pričakovanji glede učinkovitosti in razvojem političnih ciljev. Zakonodaja se spreminja prek zaporednih faz, ki vključujejo pregled in posvetovanje ter vodijo do zakonodajnega predloga, sprejetja, izvajanja, uporabe, upravljanja in izvrševanja zakonodaje ter nadaljnjega pregleda in posvetovanja. V vsakem sektorju se pojavljajo različne kombinacije elementov, ki privedejo do zakonodajnih postopkov, ki lahko trajajo od približno dve do dvajset let.

V naslednjih odstavkih so predstavljeni nekateri ključni vidiki izvajanja, upravljanja in izvrševanja prava Skupnosti, naveden pa je tudi njihov prispevek k zakonodajnim postopkom, skupaj z nekaterimi ključnimi primeri iz sektorjev, ki so podrobneje opisani v spremnem

dokumentu „Regulatory cycle – Example sectors“ (Zakonodajni postopek – Primeri iz sektorjev)³.

3.2. Pozen prenos in poročanje – okrepljeno načrtovanje izvajanja in preprečevalni ukrepi

Pozen prenos direktiv v nacionalno zakonodajo je še naprej velika in daljnosežna ovira za pravočasno izvajanje prava. Leta 2008 je bilo 55 % zahtevanih prenosov poznih, v veliko primerih je prenos trajal dve leti ali več. Približno štiri leta trajajoč zakonodajni postopek za sprejetje in izvajanje se tako redno podaljša, včasih za več let. Ta zaostanek zmanjšuje sposobnost EU, da se učinkovito odziva na interese svojih državljanov in gospodarskih subjektov. Spodkopava skladnost v pravnem sistemu, zmanjšuje pravno varnost, preglednost in poštene konkurenčne pogoje. Nadaljnji ukrepi za zagotavljanje pravilne uporabe prava se odložijo. Stanje se je v zadnjem letu izboljšalo, vendar se je hkrati s 15-odstotnim izboljšanjem za EU-25 za 40 % zmanjšalo število zahtevanih prenosov. V pregledu notranjega trga št. 19 je bilo ugotovljeno, da je bilo maja 2009 22 direktiv, pri katerih se je rok za prenos iztekel več kot dve leti pred tem, a pri vsaki od ena do pet držav članic še ni dokončalo prenosa.

Poleg poznega prenosa obstaja vprašanje drugih vrst uradnih obvestil, ki jih zahtevajo direktive in ki se sporočijo pozno. Na primer, na področju „Climate change – emission trading“ (Podnebne spremembe – trgovanje z emisijami) je bilo treba začeti postopke za ugotavljanje kršitev zoper veliko držav članic zaradi pozne priglasitve državnih načrtov razdelitve (NAP) za obdobje 2008–2012. Nadaljnji razvoj izvajanja veljavnega pravnega reda EU in njegovo spreminjanje je zato zastalo. To pozno poročanje je močno prispevalo k zaostankom pri naslednjih korakih, ki so potrebni za doseg ciljev za leto 2020.

Deloma zaradi poskusa izogibanja poznemu prenosu in deloma za zagotovitev pravičnega izvajanja se je v preteklih letih čedalje bolj zatekalo k preprečevalnim ukrepom v obliki strokovnih srečanj ter dvostranskemu dialogu med Komisijo in državami članicami o vprašanjih v zvezi s prenosom in izvajanjem, kar je izboljšalo možnost reševanja morebitnih težav, preden se pojavijo in ohranijo v pravu. Komisija in države članice se postopoma vedno močneje zavezujejo k izvajanju in uporabi prava, da bi se bolje zagotovilo doseganje njegovih ciljev. Najpomembnejši primer je sedanji delovni program za izvajanje direktive o storitvah. Podroben in obsežen načrt prenosa je zagotovil podlago za več kot 30 dvostranskih srečanj z državami članicami in 13 srečanj strokovne skupine leta 2008 o uporabi in nadaljnjem razvoju informacijskega sistema za notranji trg (IMI) in začetku njegove uporabe, da bi omogočili neposredno izmenjavo podatkov med pristojnimi organi držav članic.

Pogosto se pripravijo tudi smernice za pomoč pri izvajanju in uporabi nove zakonodaje; to se je zlasti intenzivno dogajalo v zvezi z uredbo REACH. Na spletu se objavijo sezname odgovorov na pogosta vprašanja, na primer v zvezi z direktivami o nevarnih pripravkih, eksplozivih in gnojilih.

Komisija mora posebno pozornost pri pripravi nove zakonodaje posvetiti vprašanjem izvajanja in izvrševanja, Parlament in Svet pa morata pri njenem sprejemanju paziti, da se zagotovi čim prejšnja in pravilna uporaba prava. K boljšim rezultatom lahko prispevajo tudi poročila Evropskega parlamenta o izvajanju zakonodaje Skupnosti in stiki z nacionalnimi

³ SEC(2009) 1683.

parlamenti. V medinstitucionalni razpravi bi bilo treba opredeliti primerne metode za zagotavljanje boljših rezultatov.

3.3. Okvir, njegovo izvajanje in upravljanje

Sprejetje nove zakonodaje ES je pogosto začetek postopka, ne njegov konec. Okvirna zakonodaja zahteva izvedbene ukrepe. Znanstveni in tehnični razvoj vodi k uvajanju novih delovnih metod. Vnaprejšnje informacije o morebitnih novih zakonodajnih ukrepih na ravni držav članic lahko pripomorejo k izogibanju novim oviram prostega pretoka. Komisija in države članice lahko najbolje zagotovijo dobro upravljanje uporabe zakonodaje z rednim obravnavanjem vprašanj v zvezi z izvajanjem in uporabo.

Na primer, s prvimi direktivami o ravneh pesticidov v fitofarmacevtskih sredstvih, sprejetimi v 70., 80. in 90. letih, se je postopoma širil obseg predpisov EU o ostankih pesticidov za različne posevke. Za izvajanje navedenih direktiv je bilo treba sprejeti veliko število izvedbenih aktov. Od sredine leta 1993 do sredine leta 1997 je bilo sprejetih šest izvedbenih direktiv Sveta, v naslednjih desetih letih pa še 60 direktiv Komisije, preden je bila sprejeta Uredba (ES) št. 396/2005⁴, s katero se je utrdil in poenostavil pravni red EU.

Vzporedno je bilo s programi, sprejetimi v letih 1992, 2000, 2002 in 2004, organizirano postopno izvajanje Direktiv 91/414/EGS⁵ v zvezi z ocenjevanjem, trženjem in uporabo fitofarmacevtskih sredstev, kar je privedlo do predloga Komisije iz leta 2006 za sprejetje uredbe, s katero bi se utrdil in dodatno razvil pravni red EU⁶.

Poleg dela odborov so na voljo tudi drugi načini upravljanja uporabe prava Skupnosti v sodelovanju med Komisijo in državami članicami. Med njimi so določbe o obvezni vnaprejšnji prigrisatvi osnutkov uredb in postopkov za spremljanje ugotovljenih težav. Samo na področju tehničnih standardov za blago in storitve informacijske družbe⁷ je bilo leta 2008 izdanih več kot 630 uradnih obvestil, Komisija je posredovala skoraj 200-krat, države članice pa več kot 180-krat.

3.4. Inšpekcijski pregledi in nadzor – ukrepi Komisije in držav članic

Inšpekcijski pregledi in poročila držav članic in Komisije so lahko prav tako pomembni pri merjenju obsega, v katerem se cilji dosežejo v praksi, tako da se z njimi prepoznajo različne vrste težav, ki jih je primerno reševati s postopki upravljanja, postopki za ugotavljanje kršitev ali spremembo zakonodaje.

Zakonodaja ES je na primer pri varnosti v letalstvu v začetku tega tisočletja zagotovila razvoj programov držav članic za varnost v civilnem letalstvu, ki sledijo skupnim osnovnim standardom, nacionalnim presojam držav članic in inšpekcijskim pregledom, ki jih izvede Komisija. Obsežen program izvedenih inšpekcijskih pregledov je po ocenah prispeval k 16-

⁴ Uredba (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 396/2005 z dne 23. februarja 2005 o mejnih vrednostih ostankov pesticidov v ali na hrani in krmi rastlinskega in živalskega izvora ter o spremembi Direktive Sveta 91/414/EGS (UL L 70, 16.3.2005, str. 1).

⁵ Direktiva Sveta 91/414/EGS z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (UL L 230, 19.8.1991, str. 1).

⁶ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet – SEC(2006) 930 in SEC(2006) 931.

⁷ Direktiva 98/34/ES o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov.

odstotnemu izboljšanju skladnosti, hkrati pa je zaznal potrebo po dodatnem usklajevanju, pojasnjevanju in poenostavitvi. Parlament in Svet sta tako leta 2008 sprejela spremembo zakonodaje ter dodatno izboljšala oblikovanje pravil in določanje osnovnih načel v zvezi z daljnosežnejšim obsegom programov varnosti in notranjega nadzora kakovosti, ki jih morajo sprejeti upravljavci letališč, prevozniki in druge pravne osebe, ki izvajajo varnostne ukrepe. Vzporedno je Komisija razširila strokovne preglede v programu inšpekcijskih pregledov v okviru nadgradnje metodologije inšpekcijskih pregledov.

Drug primer je delo Urada za prehrano in veterinarstvo (Food and Veterinary Office – FVO) na področju varnosti hrane, ki je leta 2008 načrtoval 256 revizij in inšpekcijskih pregledov za zagotovitev učinkovitih nadzornih sistemov in oceno skladnosti s standardi EU v EU in tretjih državah v zvezi z blagom, ki ga izvažajo v EU.

3.5. Posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, zbiranje informacij in poročanje v zvezi z razvojem zakonodaje

Za zbiranje informacij o vplivu zakonodaje v praksi in preskušanje, ali so cilji izpolnjeni, se uporabljajo različne tehnike.

V zvezi s podnebnimi spremembami je na primer Komisija januarja 2008 predlagala izboljšan in razširjen sistem EU za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov. Predlog je rezultat obširnih posvetovanj z zainteresiranimi stranmi v prvem obdobju trgovanja od leta 2005 do leta 2007. Posvetovanja so potrdila pomanjkanje preverjenih podatkov o emisijah, ki bi podprli prvotne nacionalne načrte razdelitve (National Allocation Plans – NAP), kar je vodilo v čezmerno dodeljevanje pravic in v nekaterih primerih nepričakovanih dobičkov za industrijo, ki potrošnikom zaračunava za dodeljene emisije, ki jih prejme brezplačno, ter v zelo različne metode in ravni držav članic za dodeljevanje ter predolg in preveč zapleten postopek Komisije za odobritev nacionalnih načrtov razdelitve. V predlogu za spremembo zakonodaje iz leta 2008 je bil tako predstavljen popolnoma usklajen pristop za vseevropsko zgornjo mejo za pravice, ki bi se vsako leto znižala in katere cilja za obdobje 2005–2020 sta bila 21-odstotno zmanjšanje emisij in postopna uvedba dražb kot glavne metode za dodeljevanje pravic.

Drug primer zadeva pozna plačila na podlagi gospodarskih pogodb, pri katerem je zaskrbljenost prvi izrazil Evropski parlament leta 1994, kar je v letu 1995 privedlo do priporočila Komisije kot mogočega nezakonodajnega načina za doseg izboljšanja. Komisija je po nadaljnjem posvetovalnem postopku, ki je potrdil, da znatnega napredka ni, predlagala direktivo, ki je bila sprejeta leta 2000. Poročilo iz leta 2006 je nato privedlo do študije, posvetovanja Posvetovalnega odbora evropskih podjetij in javnega posveta „Vaš glas v Evropi“ leta 2008. Rezultati so skupaj z anketami, ki so jih vzporedno izvedle zainteresirane strani v državah članicah, potrdili, da obstaja potreba po dodatnih predpisih, in Komisija jih je predlagala leta 2009.

Izvirna direktiva iz leta 1996 je v zvezi s celovitim preprečevanjem in nadzorovanjem onesnaževanja okolja (IPPC) določila desetletni izvedbeni program za izdajo dovolilnic industrijskim obratom na podlagi njihove zavezanosti izvajanju najboljših razpoložljivih tehnik za omejevanje emisij onesnaževal. Komisija je leta 1999 državam članicam poslala vprašalnik, da bi ji leta 2003 poročale o obdobju izvajanja 2000–2002. Rezultati so bili podlaga za poročilo, ki ga je Komisija izdala leta 2005. V tem poročilu so bili opaženi znatne zamude pri prenosu, nezadostna jasnost zakonodaje ter potreba po boljši usklajenosti ter

hitrejšem izvajanju in utrjevanju predpisov. To je privedlo do oblikovanja akcijskega načrta za izvajanje.

Komisija je v letih 2006 in 2007 na podlagi poročil držav članic za obdobje 2003–2005 opravila nadaljnji pregled izvajanja z vsemi zainteresiranimi stranmi in številne dodatne zunanje analize. Rezultati so dali jasne dokaze, da obstaja potreba po spremembi zakonodaje. Komisija je zato decembra 2007 sprejela predlog za prenovljeno direktivo o industrijskih emisijah, da bi utrdila, razširila in razjasnila veljavne predpise, določila strožje omejitve emisij ter okrepila spremljanje in izvrševanje. Posodobljen je bil tudi akcijski načrt za izvajanje, tako da vključuje več usklajenega zbiranja podatkov, ocenjevanje in preprostejše postopke za sprejemanje odločitev. To je dalo okvir za zagotavljanje izvajanje veljavnih predpisov v celoti do leta 2012, ko naj bi se pozornost preusmerila na izvajanje načrtovane nove zakonodaje.

3.6. Upravljanje zakonodaje s strani strokovnih skupin

Preprečevalni ukrepi se sprejemajo, da bi se zagotovila pravočasna in pravilna uporaba prava, s čimer bi se izognili potrebi po postopkih za ugotavljanje kršitev. Dnevno upravljanje pravnega reda EU v približno 250 odborih in 1 000 strokovnih skupinah, izvajanje in tehnično posodabljanje delovnih nalog pomagajo ohraniti trenutno veljavnost in delovanje pravnega reda EU v praksi, olajšujejo reševanje težav, ki bi bile sicer predmet postopkov za ugotavljanje kršitev, ter pomagajo najti rešitve v postopkih za ugotavljanje kršitev, ki potekajo.

3.7. Reševanje težav za državljane, podjetja in civilno družbo

Veliko vprašanj v zvezi z razlaganjem in praktično uporabo prava je mogoče hitro in učinkovito ter tako, da ima to učinek za vso EU, rešiti z delom strokovnjakov Komisije in držav članic v odborih in strokovnih skupinah. Lahki horizontalni instrumenti, kot sta SOLVIT in pilotni projekt EU, so zasnovani tudi za zagotovitev hitrega in neposrednega načina reševanja posameznih težav državljanov, podjetij in civilne družbe s pravom Skupnosti, ki velja zanje.

Drugi instrumenti, ki so posebni za sektorje, na primer potrditev obračunov v kmetijstvu, ki zagotavljajo, da so izplačila finančne podpore odvisna od potrjenega spoštovanja pravil, so se izkazali za učinkovito orodje izvrševanja, ki ga je mogoče uporabiti na določenih področjih pravnega reda EU. V sektorski zakonodaji ES so tudi pravni akti, ki gospodarskim subjektom zagotavljajo pravna sredstva zoper nacionalne organe. Nekateri vsebujejo določbe v zvezi s pritožbo ponudnikov telekomunikacijskih storitev zoper odločitve nacionalnih regulatorjev na področju elektronskih komunikacij. Drugi vsebujejo določbe o pravnih sredstvih v postopkih javnega naročanja, ki so jih med drugim spodbudili nadaljnje veliko število pritožb, ki jih prejme Komisija, in posledično število postopkov za ugotavljanje kršitev predpisov Skupnosti v posameznih postopkih zbiranja ponudb. Taka pravna sredstva zagotavljajo bolj neposreden in pravočasen način pomoči zadevnim podjetjem kot postopki za ugotavljanje kršitev, ki jih začne Komisija in ki se kot taki glede na svojo naravo ne osredotočajo na interese strank v postopkih javnega naročanja.

Nekateri predpisi Skupnosti vključuje tudi zagotovljeno pomoč v postopkih med državljani in gospodarskimi subjekti. Na primer, rast obsega in raznolikost storitev elektronskih komunikacij ter rastoče število ponudnikov storitev sta z direktivo o univerzalnih storitvah privedla do uvedbe mehanizma za reševanje sporov med potrošniki in ponudniki storitev, ki je

bolj prilagodljiv in cenejši ter manj formalen kot sodni postopek. Okrepitev postopkov s pravnimi sredstvi v primeru zamude pri odhodu ali odpovedi odhoda letov v letalskem prometu je še en primer. Pravo ES o okolju prav tako že zagotavlja mehanizme pregleda pri zavračanju predložitve zahtevanih ustreznih informacij o okolju ali javnega posvetovanja o ocenah okoljskega vpliva, celovitem preprečevanju onesnaževanja okolja in odločbah o dovoljenjih v zvezi z nadzorovanjem onesnaževanja.

Učinkovitost teh sistemov se redno spremlja in se o njej poroča, pripravlja pa se tudi prvo ocenjevalno poročilo o pilotnem projektu EU.

3.8. Vloga postopkov za ugotavljanje kršitev

Komisija lahko začne postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi različnih vrst pritožb. Velik delež postopkov obravnava zamude pri obveščanju o ukrepih držav članic za prenos direktiv v nacionalno zakonodajo. Ti postopki običajno ne trajajo več kot nekaj mesecev, vendar pa lahko privedejo do izdaje sodbe in uporabe finančnih kazni, če se prenos še odlaga. Velika večina primerov se zaključi pred prvo sodbo Sodišča Evropskih skupnosti. Za upravljanje teh postopkov je potrebnega veliko dela.

Postopki za ugotavljanje kršitev se uporabljajo tudi za ugotavljanje neskladnosti predpisov države članice s pravnim redom EU in slabe upravne prakse. Komisija morebitne kršitve prava Skupnosti ugotavlja na veliko različnih načinov, ki so povezani z različnimi funkcijami Komisije. Te vključujejo njeno delo pri presojanju skladnosti ukrepov držav članic za prenos direktiv, delo odborov in strokovnih skupin na področju izvajanja in uporabe prava Skupnosti, korespondenco in pritožbe državljanov, podjetij in civilne družbe ter delo z državami članicami pri pripravljanju poročil o uporabi prava Skupnosti.

Komisija mora zagotoviti skladnost, učinkovitost in pošteno obravnavanje držav članic v postopkih o morebitnih kršitvah, za katere je izvedela. Komisija mora oceniti, ali je bolj upravičeno sprejeti poseben ukrep za morebitno posamezno kršitev, za katero je izvedela, ali voditi vzporedne ali kolektivne postopke na podlagi različnega dejanskega stanja in različne pravne podlage, ki lahko podkrepijo njeno stališče. Oceniti mora, katera oblika ukrepanja je v danem trenutku najprimernejša glede na količino in raznolikost težav, ki se pojavljajo, in kakšne bodo časovne posledice za morebitno uporabo postopka za ugotavljanje kršitev.

Izkušnje kažejo, da je pogosto bolj učinkovito in pravično, da se ponavljajoče se ali pogoste težave poskušajo rešiti z bolj sistematičnim pristopom. Primeri sistemskih kršitev, ki jih je Komisija obravnavala ali jih obravnava na področju varovanja okolja, so bili leta 2008 predstavljeni v Sporočilu Komisije o izvajanju prava Evropske skupnosti o okolju⁸. Med njimi so kršitve standardov za kopalne vode in pitno vodo ter neizvajanje čiščenja in obdelave komunalnih odpadnih voda, dopuščanje nezakonitega odlaganja odpadkov in nespoštovanje lovskih predpisov ali pogojev odstopanja na področju varovanja narave.

Ponavljajoče se ali pogoste težave lahko kažejo tudi na nejasno pravno besedilo, kar je prav tako mogoče ustrezneje rešiti s spremembo zakonodaje kot z izvajanjem ukrepov. Poleg tega lahko sprememba zakonodaje omogoči tudi dodatno ugodnost pravnega razvoja. Tudi kadar ima razlaga prava Sodišča Evropskih skupnosti v določenem primeru širše posledice za druge

⁸ COM(2008) 773.

države članice, lahko naknadni ukrepi Komisije v postopku za ugotavljanje kršitev v več državah članicah predstavljajo daljši in bolj zapleten pravni postopek, ki privede do bolj raznolikih in manj preglednih rezultatov kot spreminjanje zakonodaje, ki lahko dodatno zagotovi jasnost in dostopnost.

Medtem ko se določbe Pogodbe običajno učinkovito neposredno izvajajo s postopki za ugotavljanje kršitev, je lahko usklajeno ukrepanje Komisije in držav članic tudi učinkovit in dosleden način sodelovanja pri obravnavanju veliko različnih vprašanj, ki se pojavijo. Zaradi raznolikosti storitvenih dejavnosti in vprašanj, ki se lahko pojavijo v včasih zelo različnih okoliščinah, je lahko na primer usklajen pristop včasih neprimeren, medtem ko neposredno izvajanje določb Pogodbe zahteva poseben pristop za vsak primer posebej. Zato je zakonodajalec Skupnosti leta 2006 sprejel direktivo o storitvah, da je uzakonil in opredelil merila, določena v Pogodbi ES glede pravice do ustanavljanja in opravljanja storitev prek državnih meja ter začel obširen pregled sistemov izdajanja dovoljenj držav članic in pravnih zahtev za dostop do storitvenih dejavnosti ali njihovo izvajanje. Podobni argumenti so spodbudili sprejetje „blagovnega svežnja“ ukrepov iz leta 2008, vključno z uredbo o postopkovnih vidikih uporabe načela vzajemnega priznavanja prostega pretoka blaga. Te ukrepe seveda lahko spremlja nenehno neposredno izvajanje določb Pogodbe s postopki za ugotavljanje kršitev.

Postopki za ugotavljanje kršitev nikakor ne smejo postati samodejna funkcija, saj jih ni vedno mogoče voditi v strogem časovnem okviru, ki ga določajo samo okoliščine vsakega posameznega spisa. Namesto tega jih je treba voditi ob večjem upoštevanju pomislekov, kot so: morebitna uporaba hitrejših in učinkovitejših načinov reševanja vprašanj; splošna pravna varnost v zadevnem sektorju, podobna vprašanja v več državah članicah, ki spodbudijo vprašanja o predpisanem in poštenem postopku, ter najučinkovitejši načini za doseganje splošnih ciljev prava Skupnosti.

3.9. Poenostavitev zakonodaje – boljša pravna ureditev

Načrt Komisije za boljšo pravno ureditev – poenostavitev je privedel tudi do sprememb zakonodaje za znižanje stroškov za proizvajalce, povečanje preglednosti in dostopa do trga ter razjasnitev prava. Na področju gradbenih proizvodov je na primer mandat boljše pravne ureditve privedel do začetka obširnih posvetovanj o učinkovanju direktive, sprejete v poznih 80. letih. To je posledično privedlo do obsežne reforme, ki je bila namenjena izboljšanju razumevanja in dostopa, znižanju stroškov za skladnost ter izboljšanju jasnosti in učinkovitosti, še posebej za manjše proizvajalce. Reforma se je osredotočila na zagotavljanje podatkov o delovanju izdelka, pojasnitev jamstev oznake CE, razvoj strožjih meril za neodvisne organe, ki preskušajo delovanje, ter uvedbo večje prilagodljivosti pri zahtevah za preskušanje izdelkov.

Medtem ko lahko načrt za boljšo pravno ureditev omogoči jasnejšo in enostavnejšo zakonodajo, lahko tudi ovira sprejemanje zakonodaje, saj upraviči obsežno posvetovanje in preverjanje trga, pred oblikovanjem predloga predpisa, kakor je že bilo opisano v zvezi z razvojem zakonodaje ES na področju zamud pri plačilu v poslovnih transakcijah.

3.10. Vloga zakonodaje pri zagotavljanju preglednosti in dostopa do prava

Preglednosti, razumevanju prava in izvršljivosti pomaga skupna in dosledna zbirka pravnih določb na ravni EU in držav članic. Kadar hkrati obstajata jasna zakonodaja in sodna praksa, je mogoče spremembo zakonodaje za izboljšanje preglednosti in dostopa do prava utemeljiti enako kakor takrat, ko zaporedne spremembe zakonodaje ES zahtevajo kodifikacijo. Tako je mogoče razložiti vzajemno delovanje sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti in razvoja zakonodaje ES, saj je za želeni učinek potrebna kombinacija obeh.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija v tem poročilu proučuje nekatere vidike sedanje uporabe zakonodaje Skupnosti in:

- predlaga medinstitucionalni dialog o vzrokih in mogočih načinih za zmanjševanje poznega prenosa;
- poudarja, kako pomembno je pri razvoju nove zakonodaje posvečati pozornost načrtovanju izvajanja in mehanizmom izvrševanja;
- opozarja na raznolikost orodij za upravljanje in izvrševanje, ki so na voljo za zagotavljanje pravilnega izvajanja prava, in se zavezuje k pregledni politiki uporabe teh pravnih aktov za zagotovitev najboljšega razumevanja, jasnosti in učinkovitosti prava;
- potrjuje prednostne naloge dela Komisije iz spremnega dokumenta k temu poročilu „Situation in the different sectors“ (Stanje v različnih sektorjih)⁹, vključno s postopki za ugotavljanje kršitev, da kar najbolj poveča ugodnosti za državljane in podjetja.

⁹

SEC(2009) 1684.