

## PREVODI

str. 93-101.

### **PREPORUKA KOMISIJE OD 12. JULA 2004. GODINE O UNOŠENJU U NACIONALNO PRAVO UPUTSTAVA KOJA SE ODNOSE NA UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE (2005/309/EC)**

#### KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA

Pošto se pozvala na Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, a naročito na član 211, uzimajući u obzir da:

- (1) Države članice prilikom unošenja uputstava u nacionalno pravo mogu da biraju oblik i metode takvog unošenja, ali su vezane odredbama uputstava koja se tiču ishoda koji treba postići i roka u kojem se unošenje mora izvršiti;
- (2) Na nekoliko sastanaka, uključujući one održane u Štokholmu marta 2001. godine, Barseloni marta 2002. godine i Briselu marta 2003. i 2004. godine, Evropski savet je, priznajući značaj valjanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta<sup>1</sup> radi konkurentnosti evropske ekonomije, više puta uzastopno zahtevao od država članica da daju najveći prioritet unošenju u nacionalno pravo uputstava koje se tiču unutrašnjeg tržišta;

---

<sup>1</sup> Unutrašnje tržište takođe obuhvata EFTA države Island, Linhenštajn i Norvešku, kao rezultat njihovog članstva u Sporazumu o Evropskoj ekonomskom prostoru.

(3) Evropski parlament<sup>2</sup>, Evropski ekonomsko-socijalni komitet<sup>3</sup> i Komitet regiona<sup>4</sup> više puta su uzastopno su izražavali zabrinutost zbog loših rezultata država članica u pogledu ispravnog i blagovremenog unošenja direktiva o unutrašnjem tržištu. Međuinstitucionalni sporazum o boljem stvaranju prava iz decembra 2003. godine<sup>5</sup> takođe je istakao da se države članice pridržavaju člana 10 Ugovora i pozvao države članice da obezbede da se pravo Zajednice (komunitarno pravo) valjano i blagovremeno unosi u nacionalno pravo, u propisanim rokovima.

(4) Uprkos ovima pozivima i činjenici daje blagovremeno i ispravno unošenje pravna obaveza, države članice nisu redovno unosile direktive o unutrašnjem tržištu korektno i u rokovima sa kojima su se saglasile. Većina država članica čak nije dostigla privremene ciljeve unošenja koje je Evropski savet postavio, a mnoge takve direktive još nisu unete u nacionalno pravo u svim državama članicama ni posle isteka roka za unošenje.

(5) Neblagovremeno ili neispravno unošenje direktiva o unutrašnjem tržištu prouzrokuje štetu privrednim društvima i građanima, budući da ih često lišava njihovih prava.

(6) Neblagovremeno ili neispravno unošenje takođe lišava poslove privrednih društava i potrošače potpunih ekonomskih koristi od ispravnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i šteti konkurentnosti evropske privrede kao celine, podrivajući sposobnost Zajednice da generiše ekonomski rast, a da istovremeno održava visoki nivo društvene kohezije.

(7) U Evropskoj uniji od 25 ili više država članica postoji uvećani rizik da će neblagovremeno ili neispravno unošenje uputstava prouzrokovati fragmentaciju unutrašnjeg tržišta i umanjivanje njegovih ekonomskih dobrobiti.

(8) Kao stvar prioriteta, Komisija će nastaviti da preduzima energične pravne mere protiv država članica zbog neblagovremenog ili neispravnog unošenja i ohrabrujuće pritisak drugih država članica putem redovnog objavljivanja izveštaja o unošenju od strane država članica u internoj tržišnoj tabeli. I pored toga što su ove mere imale nekog uspeha u prošlosti, ipak se manjkavost u

---

<sup>2</sup> Harbur izveštaj, A5 0026/2003 (Službeni list C 234, 30.9.2003, str. 55); Miler izveštaj, A50116/2004.

<sup>3</sup> Službeni list C 221, 7.8.2001, str. 25; Službeni list C 241, 7.10.2002, str. 180; Službeni list C 234, 30.9.2003, str. 55.

<sup>4</sup> Službeni list C 128, 29.5.2003, str. 48.

<sup>5</sup> Službeni list C 321, 31.12.2003, str. 1.

unošenju i dalje nastavlja, pa je stoga nužan aktivniji pristup od strane Komisije i država članica.

(9) Komisija je ukazala u svom Saopštenju o boljem praćenju primene prava Zajednice (komunitarnog prava) iz 2002. godine<sup>6</sup> kako može da pomogne i kako stvarno pomaže državama članicama da unesu uputstva u svoje nacionalno pravo.

(10) Na državama članicama je, međutim, da obezbede da njihovo unošenje uputstava bude ispravno i blagovremeno.

(11) Član 10. Ugovora zahteva od država članica da preduzmu odgovarajuće mere, bilo opšte ili posebne, zarad obezbeđenja ispunjenja svojih obaveza koje proističu iz ovog Ugovora ili su posledica postupaka koje su preduzele institucije Zajednice.

(12) Sud pravde Evropskih zajednica je dosledno zastupao stanovište da se države članice ne smeju pozivati na odredbe, praksu ili okolnosti koje postoje u njihovim unutrašnjim pravnim sistemima da bi opravdale svoje propuštanje da ispune obaveze i rokove utvrđene direktivama.

(13) Imajući na umu da se ponavlja propuštanje da se uputstva unesu ispravno i blagovremeno, nužno je da države članice preispitaju svoje procedure i praksu do bi se obezbedilo dosledno ispunjavanje ove pravne obaveze.

(14) Neke države članice su dosledno imale mnogo bolje rezultate unošenja od drugih država članica, što ukazuje na postojanje ili prihvatanje delotvornijih struktura, postupaka i prakse; međutim, činjenica da nijedna država članica nema u tome savršene rezultate sugerise da sve treba da streme poboljšanju. Shodno Sporazumu o boljem stvaranju prava, države članice bi trebalo da za sebe, a u interesu Zajednice, sačine tabele korelacije koje bi u najvećoj mogućoj meri ilustrovale saobraženost direktiva i mera unošenja, i da te tabele objave.

(15) Komisija je najavila u svom Saopštenju "Strategija unutrašnjeg tržišta 2003-2006. godine"<sup>7</sup> da će izdati Preporuku kojom će utvrditi dobru praksu koju države članice treba da slede da bi obezbedile bolje i brže unošenje direktiva o unutrašnjem tržištu.

(16) Države članice su pokazale interes da uče od drugih država članica o toj praksi, a preko Savetodavnog komiteta za unutrašnje tržište dobijale su

---

<sup>6</sup> COM(2002) 725 konačan od 11.12.2002.

<sup>7</sup> COM (2003)238 konačna od 07.05.2003. godine.

savete o njihovoj valjanoj praksi unošenja i njihovim različitim nacionalnim ustavnim, zakonskim i upravnim propisima i praksama ukoliko se oni mogu ticati tog unošenja.

(17) Utvrđen je jedan broj valjanih praktičnih načina unošenja koji pomažu državama članicama da uputstva blagovremeno i ispravno unesu u nacionalno pravo.

(18) Na svakoj državi članici je da izabere najbolje oblikovane primenjene postupke i praksu radi obezbeđenja ispravnog i blagovremenog unošenja uputstava o unutrašnjem tržištu, imajući na umu ono što bi bilo najdelotvornije u kontekstu te države članice, pošto postupci i praksa koje su delotvorni u jednoj državi članici ne moraju da bude delotvorni u drugoj državi članici.

(19) Imajući na umu pravnu nesigurnost i konfuziju do kojih dovodi neblagovremeno unošenje uputstava o unutrašnjem tržištu, poslovni ljudi i građani bi trebalo da budu obavešteni kada uputstva nisu blagovremeno uneta, kao i o svojim zakonskim pravima u takvom slučaju.

(20) Kada se nacrti propisa o implementaciji podnose nacionalnim parlamentima, njima treba da bude pridružena deklaracija o njihovoj usklađenosti s pravom Zajednice (komunitarnim pravom), kojom se parlament obaveštava da li oni u potpunosti unose data uputstva.

(21) Ne dirajući u ulogu Komisije i njene obaveze kao zaštitnika Ugovora, Komisija treba da bude obaveštena, kada joj nacionalni propisi o implementaciji budu dostavljeni, da li je dato uputstvo u potpunosti ili delimično uneto u nacionalno pravo i da li se smatra da su ti propisi usklađeni s pravom Zajednice (komunitarnim pravom).

(22) Kada države članice odluče da unošenje uputstva uključe kao deo šireg zakonodavnog poduhvata, to može dovesti do toga da prekorače rok za unošenje; unošenje dodatnih uslova i zahteva pored onih koji su neophodni za unošenje uputstava, može takođe da osujeti ciljeve postavljene uputstvom.

#### OVIM PREPORUČUJEMO DA DRŽAVE ČLANICE:

1. Preduzmu organizacione i druge korake neophodne za hitno i delotvorno bavljenje osnovnim uzrocima svog postojanog narušavanja svojih pravnih obaveza da ispravno i blagovremeno unesu uputstva o unutrašnjem tržištu;
2. Izuče najbolju praksu navedenu u Prilogu i, imajući u vidu svoje nacionalne institucionalne tradicije, usvoje onu praksu koja će, ili za koju se očekuje, da dovede do unapređenja u brzini ili unošenja uputstava o unutrašnjem tržištu.

3. Blagovremeno objavljuju listu uputstava o unutrašnjem tržištu koja nisu u potpunosti blagovremeno uneta u nacionalno pravo i obaveste privredna društva i građane da, uprkos neunošenju, mogu pod određenim uslovima da uživaju zakonska prava sadržana u neunetim direktivama; ovo obaveštenje treba da bude učinjeno dostupnim bar na vladinom veb sajtu;
4. Prilikom podnošenja nacionalnim parlamentima nacрта nacionalnih propisa o implementaciji, prilože deklaraciju o njihovoj usklađenosti sa pravom Zajednice (komunitarnim pravom) kao i da u celini ili delimično unose određeno uputstvo;
5. Prilikom dostavljanja nacionalnih propisa o implemenataciji izjave Komisiji da su, prema njihovom najboljem saznanju, takvi propisi usklađeni sa pravom Zajednice (komunitarnim pravom) i izjave da li su date direktive uneli u celini ili delimično;
6. Uzdrže se od dodavanja nacionalnom zakonodavstvu o implementaciji uslova ili zahteva koji nisu neophodni za unošenje datog Uputstva, gde takvi uslovi ili zahtevi mogu da osujete ostvarenje ciljeva postavljenih tim uputstvom;
7. Kada je unošenje direktive uključeno u širi zakonodavni poduhvat na nacionalnom nivou, obezbede da to ne vodi propuštanju roka za unošenje.

Učinjeno u Briselu, 12. jula 2004. godine.

za Komisiju

Frederik Bolkestajn, član Komisije

EN 16.4.2005. godine Službeni list Evropske unije L 98/49

## ANEKS

UTVRĐENA PRAKSA DRŽAVA ČLANICA KOJA POTPOMAŽE  
ISPRAVNO I BLAGOVREMENO UNOŠENJE U NACIONALNO  
PRAVO UPUTSTAVA KOJA SE ODOSE NA UNUTRAŠNJE  
TRŽIŠTE**1. Učiniti da ispravno i blagovremeno unošenje  
postane stalni politički i delotvorni prioritet**

1.1. Jedan stariji član vlade, na položaju ministra ili državnog sekretara, određuje se kao odgovoran za praćenje unošenja u nacionalno pravo svih direktiva o unutrašnjem tržištu, kao i za unapređenje rezultata unošenja date države članice. Ovaj član vlade uživa vidljivu podršku šefa vlade u tom zadatku, tako daje ministrima i upravi jasno da vlada smatra prioritetom ispravno i blagovremeno unošenje.

1.2. Svi ministri redovno (na primer, jednom mesečno) primaju izveštaj o rezultatima rada svih ministarskih/vladinih tela u oblasti unošenja. Rezultati unošenja redovno se razmatraju na sastancima ministara.

1.3. Zarad obezbeđenja ispravnog i blagovremenog unošenja dodeljuju se dovoljna sredstva

**2. Obezbediti stalno praćenje i koordinaciju unošenja direktiva o unutrašnjem tržištu na upravnom i političkom nivou**

2.1. Jedno ministarstvo ili vladino telo je odgovorno za praćenje unošenja kao celine. Ono koordinira unošenje sa ministarstvima i vladama federalnih jedinica i regiona i vladinim telima sa prenetom nadležnošću, odgovornim za unošenje, i njemu se dostavlja lista za unošenje. Ono obezbeđuje da se napredak u unošenju redovno razmatra u ministarstvima na najvišem upravnom nivou (na primer, jednom mesečno). Ono redovno izveštava (na primer, jednom mesečno) ministra ili državnog sekretara odgovornog za praćenje unošenja. Ono takođe deluje kao nacionalni koordinator za odnose sa Komisijom u pogledu rezultata unošenja date države članice.

2.2. Svako ministarstvo i svaka vlada federalne jedinice i regiona i vladino telo sa prenetom nadležnošću koji vrše unošenje određuju zvaničnike koji su

odgovorni za praćenje unošenja u ministarstvu ili telu i imaju ulogu oficira za vezu. Između ovih zvaničnika uspostavlja se nacionalna mreža.

2.3. Izdaju se uputstva o tome kako unošenje treba da bude izvršeno i koja obezbeđuju jedinstveni pristup unošenju u celokupnoj upravi.

2.4. Vodi se centralna nacionalna baza podataka o unošenju. Ova baza podataka je dostupna svim ministarstvima, vladama federalnih jedinica i regiona i vladinim telima sa prenetom nadležnošću, odgovornim za unošenje. Za svaku direktivu ona sadrži: podatke o direktivi i njenom predmetu; podatke o ministarstvu ili vladinom telu; listu drugih ministarstava i vladinih tela uključenih u unošenje i listu odgovornih lica; sredstva neophodna za unošenje; rok za unošenje; mere koje treba preduzeti zarad unošenja date direktive; planirani vremenski raspored za unošenje (uključujući sve parlamentarne rasprave); podatke o napredovanju; bilo koje teškoće prilikom unošenja; i da li je pokrenut prekršajni postupak zbog neblagovremenog ili neispravnog unošenja. Mogućno je u svakom trenutku utvrditi rezultate unošenja date države članice kao celine i ministarstva.

2.5. Nadležnom ministarstvu ili drugom odgovornom vladinom telu upućuje se upozorenje, pre isteka roka za unošenje (na primer, tri meseca pre i ponovo mesec dana uoči isteka roka).

2.6. Kad istekne rok, odmah se šalje upozorenje kako na upravnom tako i na ministarskom nivou i o tome se obaveštava nacionalni parlament.

2.7. Države članice su aktivne i blagovremene u traženju saveta i pomoći Komisije u pitanjima unošenja. Baza podataka koju je Komisija ustanovila koristi se za utvrđivanje odgovornih zvaničnika. EN L 98/50 Službeni list Evropske unije od 16. 04. 2005. godine.

### **3. Obezbediti da se pripreme za unošenje vrše u ranoj fazi i da je njihov cilj ispravno i blagovremeno unošenje**

3.1. Tokom pregovora koji prethode donošenju uputstava ministarstvo ili drugo vladino telo odgovorno za pregovore priprema planiranu listu za unošenje, a u svakom slučaju pre nego što se dato uputstvo prihvati. Planirana lista za svako uputstvo uključuje: podatke o uputstvu i njenom predmetu; podatke o ministarstvu ili vladinom telu odgovornom za unošenje i odgovornim licima u datom ministarstvu ili vladinom telu; listu drugih ministarstava i vladinih tela uključenih u unošenje i listu odgovornih lica; sredstva neophodna za unošenje; krajnji rok za unošenje; poređenje postojećeg nacionalnog prava sa odredbama predloženog uputstva; mere koje treba preduzeti za unošenje datog uputstva; planirani vremenski raspored za unošenje (uklju-

čući bilo koje parlamentarne rasprave). Ova planirana lista upućuje se ministarstvu ili vladinom telu odgovornom za praćenje unošenja kao celine, neposredno (recimo, četiri nedelje) nakon objavljivanja uputstva u Službenom listu Evropske unije da bi se obezbedilo da baza podataka o unošenju bude ažurirana.

3.2. Izrada nacrtu zakona započinje pre ili ubrzo posle objavljivanja date direktive u Službenom listu Evropske unije.

3.3. Dato ministarstvo ili drugo vladino telo odgovorno za unošenje priprema tabelu korelacije, kojom pokazuje kako je svaka odredba direktive prenetu u nacionalno pravo. Ova tabela se pridružuje svakom nacrtu propisa o implementaciji koji se upućuje parlamentu ili vladi radi lakšeg usvajanja kao i svakom obaveštenju Komisije o nacionalnom propisu o implementaciji.

3.4. Izbegava se pridodavanje dodatnih odredbi koje nisu nužne za unošenje uputstva.

Kada do toga dođe, dato ministarstvo ili drugo odgovorno vladino telo opravdava zašto je to smatralo neophodnim i pokazuje da to neće dovesti do zakašnjenja u unošenju.

3.5. U meri u kojoj je to moguće, nacionalni zvaničnici odgovorni za pregovore prilikom donošenja uputstva uključuju se u proces njenog unošenja u nacionalna prava. Ako to nije moguće, oni blisko sarađuju sa onima koji su odgovorni za unošenje. U svakom slučaju, zvaničnici koji pregovaraju o donošenju uputstva obaveštavaju o toku pregovora o uputstvu zvaničnike koji će ga unositi (u nacionalno pravo) da bi se mogući problemi unošenja pokrenuli i rešili pre nego što se dato uputstvo usvoji.

3.6. Predstavnicima bilo koje federalne jedinice ili regiona ili vladinog tela sa prenetom nadležnošću koji će morati da unesu uputstvo (u nacionalno pravo) se obaveštavaju o toku pregovora o donošenju uputstva.

3.7. Nacionalni propisi o implementaciji upućuju se Komisiji u elektronskoj formi.

#### **4. Saradnja nacionalnih i regionalnih parlamenata i parlamenata sa prenetom nadležnošću uključenih u unošenje uputstva o unutrašnjem tržištu radi obezbeđenja ispravnog i blagovremenog unošenja.**

4.1. Parlamentima se upućuju predlozi za uputstva čim ih Komisija predstavi i daju im se saveti o napretku u pregovorima o donošenju uputstva.



4.2. Parlamenti dobijaju izveštaje u redovnim vremenskim razmacima (recimo, svaka tri meseca) o napretku u unošenju, o uputstvima čije unošenje kasni i o prekršajnom postupku zbog neblagovremenog ili neispravnog unošenja.

4.3. Zajedno sa nacrtom nacionalnog propisa Parlamentu se upućuje vremenski raspored za unošenje, jasno naznačen rok, sve tabele korelacije koje su pripremljene i deklaracija vlade da se za nacionalne mere implementacije veruje da su u skladu sa pravom Zajednice (komunitarnim pravom).

4.4. Parlamenti dobijaju od vlade rano upozorenje (recimo, tri meseca pre isteka roka za unošenje) da se približava rok za unošenje. Njima se upućuje obaveštenje kada je ovaj rok istekao.

EN 16. 04. 2005. godine, Službeni list Evropske unije L98/51.4.5. Vlada savetuje parlamentima da utvrde vreme za blagovremeno unošenje direktiva (u nacionalno pravo).

### **5. Brzo, vidljivo i delotvorno preduzimanje akcija za unošenje direktiva čije je unošenje neblagovremeno.**

5.1. Preduzimaju se sve neophodne mere da se obezbedi, što je pre moguće, unošenje (u nacionalno pravo) posle isteka roka onih uputstava koja nisu blagovremeno uneta.

5.2. Kada je unošenje jednog ili više uputstava neblagovremeno, parlamentima se savetuje da što je pre moguće utvrde dodatno vreme za unošenje takvih uputstava i da se pozabave proceduralnim razlozima zadocnjenja.

5.3. Države članice objavljuju listu uputstava koja nisu blagovremeno unete (u nacionalno pravo) i savetuju privredne subjekte i građane da uprkos unošenju, pod određenim okolnostima mogu da imaju prava izvedena iz neunetih uputstava.

5.4. Kada je propuštanje da se unesu (u nacionalno pravo) postojano, države članice istražuju do kojih mera zakonodavni postupak u parlamentu za unošenje uputstava može biti skraćen. Ima se na umu prihvatanje (zakona) posle jednog čitanja ili po ubrzanom postupku.

5.5. Kada se propuštanje blagovremenog unošenja uputstva (u nacionalno pravo) ponavlja, gde to Ustav države članice i unutrašnji pravni poredak dopuštaju, razmatra se mogućnost korišćenja vladinih dekreta ili propisa radi unošenja (u nacionalno pravo) ukoliko se smatra da će to ubrzati postupak unošenja.