

Dr. sc. Dunja Duić*

Dr. sc. Tunjica Petrašević**

PET GODINA PRIMJENE PRAVA EUROPSKE UNIJE – ANALIZA POSTUPAKA ZBOG POVREDE PRAVA EUROPSKE UNIJE POKRENUTIH PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE I PRETHODNIH PITANJA HRVATSKIH SUDOVA

Ulaskom u Europsku uniju Republika Hrvatska obvezala se poštivati određena pravila 'igre' koja su definirana i samim osnivačkim ugovorima (UEU i UFEU) i praksom Suda EU-a. U prvom dijelu rada istražuju se pravni problemi s kojima se Republika Hrvatska (dalje u tekstu: RH) susreće pri implementaciji i primjeni prava Unije nakon što je postala punopravna članica EU-a. Cilj je prvoga dijela rada analizirati u kojim područjima Europska komisija nalazi navodne povrede prava EU-a te će se u tom kontekstu analizirati preporuke Europske komisije upućene RH i postupci formalno pokrenuti na Sudu EU-a.

U drugom dijelu rada analizirat će se primjena prethodnog postupka iz čl. 267. UFEU-a na hrvatskim sudovima s posebnim osvrtom na prethodna pitanja koja su u proteklih pet godina na Sudu EU-a uputili hrvatski sudovi. Detektirat ćemo određene probleme i ponuditi rješenja kako poboljšati suradnju hrvatskih sudova sa Sudom EU-a, a sve s ciljem jedinstvena tumačenja i primjene prava EU-a.

Ključne riječi: *Europska unija; Republika Hrvatska; implementacija; postupak zbog povrede prava EU-a; prethodni postupak; Sud EU-a.*

* Dr. sc. Dunja Duić, docentica na Katedri za europsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (Assistant Professor, Chair of European Law, Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek): dduic@pravos.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-3838-413X

** Dr. sc. Tunjica Petrašević, izvanredni profesor na Katedri za europsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku (Associate Professor, Chair of European Law, Faculty of Law, J. J. Strossmayer University of Osijek): tpetrase@pravos.hr.

ORCID ID: orcid.org/0000-0001-6022-7600

1. UVOD

Ulaskom u Europsku uniju Republika Hrvatska obvezala se poštivati određena pravila „igre“ koja su definirana samim osnivačkim ugovorima (UEU i UFEU), sekundarnim zakonodavstvom i praksom Suda EU-a. Budući da se 1. srpnja 2018. navršilo punih pet godina članstva, smatrali smo vrlo korisnim i zanimljivim analizirati primjenu prava Unije u RH. Odlučili smo svoje istraživanje usredotočiti s jedne strane na obveze hrvatskog zakonodavca, a s druge strane na obveze sudova.

Tako ćemo u prvom dijelu rada istražiti probleme s kojima se zakonodavac susreće pri implementaciji i primjeni propisa Unije. S tom će se svrhom analizirati u kojim područjima prava EU-a Europska komisija nalazi navodne povrede i u tom će se kontekstu analizirati preporuke Europske komisije upućene RH i postupci formalno pokrenuti na Sudu EU-a.

Ulaskom u EU nacionalni sudovi postali su i europski sudovi¹, obvezni primjenjivati pravo EU-a kao što primjenjuju i nacionalno pravo. U slučaju da im tumačenje neke norme prava EU-a nije jasno ili postoji ozbiljna sumnja u valjanost određene norme, oni mogu zatražiti pomoć Suda EU-a (konkretno Suda) preko mehanizma prethodnog postupka.

U drugom dijelu rada cilj nam je istražiti u kojoj mjeri hrvatski sudovi upućuju prethodna pitanja i čine li to ispravno. S tom svrhom analiziraju se prethodna pitanja koja su u proteklih pet godina upućena Sudu EU-a, detektiraju se određeni problemi i nude rješenja kako poboljšati suradnju hrvatskih sudova sa Sudom EU-a.

2. OBVEZA PROVEDBE PROPISA EU-A I TUŽBE PROTIV DRŽAVA ČLANICA

Kako smo to već uvodno istaknuli, ulaskom u Europsku uniju RH obvezala se poštivati određena pravila „igre“ koja su definirana samim osnivačkim ugovorima (UEU i UFEU) i praksom Suda EU-a. Načelo tzv. lojalne suradnje iz čl. 4., st. 3. UFEU-a propisuje „države članice obvezne su poduzimati sve odgovarajuće mjere kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije“. Obveza provedbe propisa EU-a zadaća je država članica. Ulaskom u EU ne osnivaju se posebne (EU) institucije koje bi primjenjivale pravo EU-a, nego je to zadaća nacionalnih tijela država članica. Dok se pravo EU-a donosi centralizirano, na europskoj razini, u pravilu na prijedlog Komisije, Parlamenta i Vijeća EU-a, ono se primjenjuje decentralizirano. Što se tiče primjene prava EU-a na nacionalnim sudovima, Sud EU-a u vrlo je ranoj fazi integracije uključio sve nacionalne sudove u primjenu prava EU-a.

¹ Teza „nacionalni sudovi kao europski sudovi“ preuzeta od Čapeta 2002.

Tako je Sud EU-a u predmetu *Van Gend en Loos*² rekao da pravo EU-a stvara izravno prava za pojedince u državama članicama čiju zaštitu oni ostvaruju na nacionalnim sudovima. Nacionalni sud obvezan je primijeniti normu prava EU-a kada ona to zahtijeva (dakle ima tzv. izravni učinak).³ No nema svaki pravni akt EU-a iste učinke i ne stvara iste obveze za nacionalna tijela država članica. Samo pojedine vrste akata imaju izravnu primjenu, što znači da takav akt ne treba implementirati u nacionalno pravo, nego se izravno primjenjuje. Takav je pravni učinak osnivačkih ugovora i uredba. Direktive kao pravni akti EU-a u pravilu nemaju izravnu primjenu, nego ih je potrebno implementirati u nacionalno pravo. Ako država članica ne implementira direktivu u propisanim rokovima, pojedinac može na temelju predmeta *Francovich* tužiti državu za naknadu štete na nacionalnom sudu.⁴ Uz to, postoji i mogućnost izravnog učinka neimplementirane direktive, ali samo u vertikalnim pravnim odnosima i samo jednostrano na način da pojedinac može postavljati određen zahtjev prema državi, ali ne i obratno.⁵ Konačno, Europska komisija ili neka druga država članica mogu na Sudu EU-a (konkretno Sudu) pokrenuti postupak protiv države članice zbog povrede prava EU-a.

Tužba protiv države članice zbog povrede prava EU-a oblik je izravnoga sudskog nadzora zakonodavstva država članica i njihova ponašanja u (ne)skladu s pravom Unije jer u svim drugim situacijama nadzor rade zapravo nacionalni sudovi.⁶ Što se tiče aktivne legitimacije, tužbu mogu podnijeti: Komisija na temelju čl. 258. UFEU-a ili neka država članica na temelju čl. 259. UFEU-a. Tužbe država članica jedne protiv druge iznimno su rijetke. Tuženik je uvijek neka država članica (ili više njih). Kada govorimo o odgovornosti „države“, taj pojam treba tumačiti u skladu s ustaljenom praksom Suda EU-a, što znači da on podrazumijeva bilo koju granu državne vlasti (zakonodavnu, izvršnu i sudbenu) i na bilo kojoj razini (centralnoj, regionalnoj i lokalnoj).⁷ Što se tiče opsega povrede, Ugovor kaže: „ako država članica nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovorâ“. ⁸ Država povredu može počinuti činjenjem ili nečinjenjem. Najčešći je primjer nečinjenja neimplementacija direktiva u zadanom roku. Država članica mora nakon isteka roka za implementaciju notificirati Komisiju o tome što je učinila s direktivom. Ako je država ispunila svoju obvezu, notificirat će Komisiju.

² Vidi predmet 26/62 *Van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1.

³ *Petrašević* 2012, 793–807.

⁴ Spojeni predmet C-6/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic*, ECLI:EU:C:1991:428.

⁵ Više o učincima direktiva vidi u: Čapeta 2008, str. 14, 31 i 59.

⁶ Vidi više o tužbi protiv države članice u: *Petrašević* 2016, 31–37; *Craig*; *De Búrca* 2011, 409–432; *Rawlings*; *Harlow* 2006, 447–475.

⁷ Vidi npr. predmet C-188/89, *A. Foster and others v British Gas plc.*, ECR 1990 I-03313.

⁸ Čl. 258. UFEU-a: „Ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu na temelju ugovorâ, Komisija o tom predmetu, nakon što je dotičnoj državi dala prigoda da se očituje, daje obrazloženo mišljenje.“

Ako nije ništa učinila, ne može se očekivati da će slati obavijest o tome Komisiji pa će izostanak akta notifikacije biti već signal Komisiji da država nije napravila samu implementaciju.

Postupak ima svoje dvije faze: predsudsku i sudsku. Ako Komisija smatra da postoji povreda, neće automatski ići tužbom Sudu EU-a, nego će pokušati spor riješiti „diplomatskim“ putem i upozoriti članicu na nepravilnosti. To je tzv. predodska faza. Predodska faza ima svoj neformalni i formalni stadij. U prvom dijelu – neformalnom stadiju, Komisija tek iznosi svoje stajalište o mogućoj povredi (tzv. pismo opomene) i traži očitovanje vlade države članice. Ako izostane reakcija države članice, Komisija će izdati tzv. obrazloženo mišljenje koje označava početak formalnog stadija – predodske faze. Obrazloženo mišljenje obvezuje Komisiju u daljnjem tijeku postupka, što znači da ne može proširiti svoju tužbu na Sudu. Ako država članica u ostavljenom roku ne otkloni konačno povredu na koju je upozorila Komisija, tada ona može ići na Sud – sudska faza. Važno je istaknuti da Komisija uživa relativno široku diskreciju hoće li tužiti formalno državu ili ne.⁹

Sud će tijekom postupka razmotriti argumente jedne i druge strane, a teret je dokaza na Komisiji. Ako Sud zaključi da povreda doista postoji, može kazniti državu članicu. Postoje dvije vrste sankcija: novčana kazna i paušalni iznos.¹⁰ Iako Ugovor kaže „ili“ jedna ili druga kazna, praksa je Suda da dosuđuje obje vrste sankcija kumulativno.¹¹ Pri određivanju visine kazne Sud vodi računa o sljedećim kriterijima – ozbiljnost povrede i nezino trajanje te će osigurati da kazna ima stvarni, tj. zastrašujući učinak i na druge države članice. Sud će također voditi računa o tome da su kazne prikladne okolnostima i proporcionalne počinjenoj povredi, ali i o mogućnostima države članice da plati kaznu.¹²

3. ANALIZA PREPORUKA EUROPSKE KOMISIJE UPUĆENIH REPUBLICI HRVATSKOJ

Europska komisija u prosjeku osam do deset puta u godini objavljuje mjesečni paket odluka o povredama propisa. Komisija u svojim mjesečnim paketima odluke prikazuje razvrstane prema područjima politika EU-a i prema tipu odluka (službene

⁹ Petrašević 2016, 33.

¹⁰ U naravi su obje sankcije novčane pa hrvatski prijevodi nisu adekvatni. U engleskoj verziji govori se o *penalty payment and lump-sum* pa autori smatraju da bi bolji termini bili: fiksna svota i penal.

¹¹ Čl. 260. UFEU-a: „Ako smatra da dotična država članica nije poduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Suda, Komisija, nakon što toj državi pruži priliku za očitovanje, može predmet uputiti Sudu. Komisija pritom određuje visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti.“ Vidi predmet C-304/02, *Komisija protiv Francuske*, ECLI:EU:C:2005:444.

¹² Craig; De Búrca 2015, 433.

opomene, obrazložena mišljenja, upućivanja Sudu Europske unije i zaključci). Tim odlukama Komisija nastoji osigurati da države članice ispravno primjenjuju prava EU-a, a na korist građana i poslovnih subjekata.¹³

Za svrhu ovoga stručnog rada analizirali smo preporuke koje je Europska komisija donosila uz primjenu propisa EU-a u Republici Hrvatskoj od 1. srpnja 2013. do srpnja 2018., tj. u prvih pet godina članstva u EU-u. Navedena analiza provedena je s ciljem da bismo dali odgovor na istraživačko pitanje ovoga rada – koja područja primjene prava EU-a u RH Europska komisija smatra spornima?

Komisija prema analizi mjesečnih paketa odluka o provedbama propisa navodi iduće povrede propisa koje je učinila Republika Hrvatska.

Tablica 1: Upute Europske komisije u području energetike

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
travanj 2015.	Komisija traži od Austrije, Hrvatske, Irske, Latvije i Rumunjske da potpuno prenesu Direktivu 2012/27/EU o energetske učinkovitosti.	energetika	obrazloženo mišljenje ¹⁴
veljača 2016.	Komisija zahtijeva od Austrije, Belgije i Hrvatske potpuno usklađivanje s Direktivom o plinu i Uredbom o plinu (Uredba (EZ) br. 715/2009).	energetika	obrazloženo mišljenje ¹⁵
srpanj 2017.	Komisija zahtijeva od Austrije, Hrvatske, Češke, Italije i Portugala da potpuno usklade svoje propise s Direktivom o radioaktivnom otpadu (Direktiva Vijeća 2011/70/Euratom).	energetika	obrazloženo mišljenje ¹⁶
svibanj 2018.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Austrije, Hrvatske i Italije zbog neobavješćivanja o usklađenosti nacionalnih programa s Direktivom o gospodarenju istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom (Direktiva Vijeća 2011/70/Euratom).	energetika	postupak protiv RH ¹⁷

¹³ Lazowski 2010, 806–825.

¹⁴ Travanjski 2015. paket o povredama propisa: glavne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4871_hr.htm (17. 1. 2019.).

¹⁵ Paket o povredama propisa za veljaču 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-319_hr.htm (17. 1. 2019.).

¹⁶ Srpanjski paket 2017. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hr.htm (17. 1. 2019.).

¹⁷ Svibanjski paket 2018. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3446_hr.pdf (17. 1. 2019.).

U promatranom razdoblju Komisija u svojim mjesečnim paketima detektira ukupno tri povrede prava EU-a u području energetike, tj. tri obrazložena mišljenja, od kojih je jedno rezultiralo pokretanjem postupka protiv Republike Hrvatske na Sudu EU-a: Komisija traži od Austrije, Hrvatske, Irske, Latvije i Rumunjske da potpuno prenesu Direktivu 2012/27/EU o energetske učinkovitosti; Komisija zahtijeva od Austrije, Belgije i Hrvatske potpuno usklađivanje s Direktivom o plinu i Uredbom o plinu (Uredba (EZ) br. 715/2009); Komisija zahtijeva od Austrije, Hrvatske, Češke, Italije i Portugala da potpuno usklade svoje propise s Direktivom o radioaktivnom otpadu (Direktiva Vijeća 2011/70/Euratom).

Tablica 2: Upute Europske komisije u području financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
studeni 2016.	Komisija poziva Hrvatsku, Cipar, Finsku, Grčku, Luksemburg, Portugal, Sloveniju, Španjolsku i Švedsku da primijene Direktivu o hipotekarnim kreditima (Direktiva 2014/17/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	obrazloženo mišljenje ¹⁸
prosinac 2016.	Komisija zahtijeva od Hrvatske da izmijeni Zakon o privatizaciji poduzeća za opskrbu energijom – da izmijeni Zakon iz 2002. o privatizaciji INA-Industrije nafte d. d. (Zakon o INA-i).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	obrazložena mišljenja ¹⁹
veljača 2017.	Komisija zahtijeva od Hrvatske, Cipra, Estonije, Poljske, Rumunjske i Slovenije da primijene pravila EU-a o reviziji (Direktiva 2014/56/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	obrazložena mišljenja ²⁰
travanj 2017.	Komisija upućuje predmete protiv Hrvatske, Cipra, Portugala i Španjolske Sudu Europske unije zbog nepotpuna prenošenja Direktive o hipotekarnim kreditima (Direktiva 2014/17/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	postupak protiv RH ²¹

¹⁸ Paket o povredama propisa za studeni 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3644_hr.htm (17. 1. 2019.).

¹⁹ Paket o povredama propisa za prosinac 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4211_hr.htm (17. 1. 2019.).

²⁰ Paket o povredama propisa za veljaču 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_hr.htm (17. 1. 2019.).

²¹ Paket o povredama propisa za travanj 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1045_hr.htm (17. 1. 2019.).

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
travanj 2017.	Komisija poziva Cipar, Španjolsku, Hrvatsku, Luksemburg, Nizozemsku i Portugal da primijene propise o računima za obavljanje platnog prometa – primjena Direktive o računima za obavljanje platnog prometa (Direktiva 2014/92/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	obrazloženo mišljenje ²²
lipanj 2017.	Komisija upućuje predmet protiv Hrvatske Sudu Europske unije zbog nepotpuna prenošenja propisa EU-a o reviziji (Direktiva 2014/56/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	postupak protiv RH ²³
srpanj 2017.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske jer nije izmijenila Zakon o privatizaciji društva za opskrbu energijom INA – Industrija nafte d. d. (INA).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	postupak protiv RH ²⁴
srpanj 2017.	Komisija je odlučila poslati i službenu opomenu Hrvatskoj tražeći od njezinih tijela da potpuno provedu Direktivu Solventnost II (Direktiva 2009/138/EZ) i Direktivu Omnibus II (Direktiva 2014/51/EU) u nacionalnom zakonodavstvu.	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	službena opomena ²⁵
siječanj 2018.	Komisija traži da države članice primijene propise EU-a o financijskim tržištima – Delegirana direktiva Komisije (EU) 2017/593 u vezi sa zaštitom financijskih instrumenata i novčanih sredstava koja pripadaju klijentima.	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	obrazloženo mišljenje ²⁶
srpanj 2018.	Komisija obustavlja predmet protiv Hrvatske upućen Sudu jer nije izmijenila Zakon o privatizaciji društva za opskrbu energijom INA – Industrija nafte d. d.	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	obustava postupka protiv RH ²⁷

²² Paket o povredama propisa za travanj 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1045_hr.htm (17. 1. 2019.).

²³ Paket o povredama propisa u lipnju 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1577_hr.pdf (17. 1. 2019.).

²⁴ Srpanjski paket o povredama 2017., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hr.htm (17. 1. 2019.).

²⁵ Srpanjski paket o povredama 2017., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hr.htm (17. 1. 2019.).

²⁶ Siječanjski paket o povredama 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-349_hr.pdf (17. 1. 2019.).

²⁷ Srpanjski paket 2018. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_hr.pdf (17. 1. 2019.).

U promatranom razdoblju Komisija u svojim mjesečnim paketima detektira ukupno šest povreda prava EU-a u području financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala: poziva Hrvatsku da primijeni propise EU-a o hipotekarnim kreditima²⁸; poziva Hrvatsku da izmijeni Zakon iz 2002. o privatizaciji INA-e²⁹; zahtijeva od Hrvatske da primijeni pravila EU-a o reviziji³⁰; traži od Hrvatske primjenu Direktive o računima za obavljanje platnog prometa³¹; traži od Hrvatske da potpuno provede Direktivu Solventnost II (Direktiva 2009/138/EZ) i Direktivu Omnibus II³² i traži od Hrvatske da primijeni propise EU-a u vezi sa zaštitom financijskih instrumenata i novčanih sredstava koja pripadaju klijentima.³³

Od navedenih povreda nalazimo pet obrazloženih mišljenja, od kojih su tri dovela do pokretanja postupka protiv Republike Hrvatske, o čemu će biti riječi u idućem poglavlju.

Tablica 3: Upute Europske komisije u području migracije, unutarnjih poslova i građanstva

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
rujan 2016.	Komisija poziva države članice da poboljšaju razmjenu informacija radi borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela Prümskim odlukama (odluke Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP).	migracije, unutarnji poslovi i građanstvo	službene opomene ³⁴
lipanj 2017.	Komisija zahtijeva od HRVATSKE da potpuno primjenjuje Uredbu o Eurodacu (Uredba (EU) br. 603/2013).	migracije, unutarnji poslovi i građanstvo	obrazloženo mišljenje ³⁵

²⁸ Paket o povredama propisa za studeni 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3644_hr.htm (17. 1. 2019.).

²⁹ Paket o povredama propisa za prosinac 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4211_hr.htm (17. 1. 2019.).

³⁰ Paket o povredama propisa za veljaču 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_hr.htm (17. 1. 2019.).

³¹ Paket o povredama propisa za travanj 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1045_hr.htm (17. 1. 2019.).

³² Srpanjski paket o povredama 2017., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hr.htm (17. 1. 2019.).

³³ Siječanski paket o povredama 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-349_hr.pdf (17. 1. 2019.).

³⁴ Rujanski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3125_hr.htm (17. 1. 2019.).

³⁵ Paket o povredama propisa u lipnju 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1577_hr.pdf (17. 1. 2019.).

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
srpanj 2017.	Komisija zahtijeva od Belgije, Hrvatske, Finske i Švedske da osiguraju potpunu provedbu Direktive o sezonskim radnicima (Direktiva 2014/36/EU).	migracije, unutarnji poslovi i građanstvo	obrazloženo mišljenje ³⁶
srpanj 2018.	Komisija poziva 17 država članica da provedu Direktivu o studentima i istraživačima iz trećih zemalja (Direktiva 2016/801).	migracije, unutarnji poslovi i građanstvo	službena opomena ³⁷

U području migracije i unutarnjih poslova, prema izvješćima, Komisija je intervenirala pet puta, dvaput službenom opomenom i triput obrazloženim mišljenjem vezano uz četiri povrede prava: povreda propisa zbog nepotpuna prenošenja i provedbe Zajedničkoga europskog sustava azila – pravilna provedba Uredbe o Eurodacu; poziva države članice da poboljšaju razmjenu informacija radi borbe protiv terorizma i teških kaznenih djela Prümskim odlukama (odluke Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP); zahtijeva od Hrvatske da osigura potpunu provedbu Direktive o sezonskim radnicima; poziva 17 država članica da provedu Direktivu o studentima i istraživačima iz trećih zemalja (Direktiva 2016/801). Za sada u tom području, prema informacijama koje objavljuje Komisija, nije pokrenut postupak protiv RH.

Tablica 4: Upute Europske komisije u području okoliša

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
srpanj 2016.	Komisija poziva Hrvatsku da prenese pravila EU-a o otpadu – Okvirna direktiva o otpadu (Direktiva 2008/98/EZ).	okoliš	obrazloženo mišljenje ³⁸
studeni 2016.	Komisija od Hrvatske zahtijeva da osigura dobro gospodarenje otpadom u Biljanama Donjim.	okoliš	obrazloženo mišljenje ³⁹

³⁶ Srpanjski paket 2016. o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2490_hr.htm (17. 1. 2019.).

³⁷ Paket o povredama propisa za studeni 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3644_hr.htm (17. 1. 2019.).

³⁸ Srpanjski paket o povredama 2017., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hr.htm (17. 1. 2019.).

³⁹ Srpanjski paket o povredama 2017., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1935_hr.htm (17. 1. 2019.).

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
travanj 2017.	Komisija poziva Hrvatsku da ispravno prenese propise EU-a o zaštiti prirode u svoje nacionalno zakonodavstvo (propisi EU-a o pticama (Direktiva 2009/147/EZ) i staništima (Direktiva Vijeća 92/43/EEZ)).	okoliš	obrazloženo mišljenje ⁴⁰
listopad 2017.	Komisija od Hrvatske i Rumunjske zahtijeva provedbu pravila EU-a o laganim plastičnim vrećicama – Direktiva o plastičnim vrećicama – Direktiva (EU) 2015/720.	okoliš	obrazloženo mišljenje ⁴¹
siječanj 2018.	EU poziva devet država članica da prenesu propise EU-a o korištenju genetskim resursima – Uredba (EU) br. 511/2014 o „pristupu i podjeli dobiti u EU-u” – Protokol iz Naggone.	okoliš	službena opomena ⁴²
ožujak 2018.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske jer nije zaštitila građane od industrijskog otpada na odlagalištu Biljane Donje.	okoliš	postupak protiv RH ⁴³
svibanj 2018.	Komisija poziva Belgiju i Hrvatsku da donesu karte buke i akcijske planove za upravljanje bukom iz okoliša – usklađivanje (Direktiva 2002/49/EZ).	okoliš	obrazloženo mišljenje ⁴⁴

U području okoliša, prema izvješćima, Komisija je intervenirala sedam puta, jedanput službenom opomenom, pet puta obrazloženim mišljenjem i jednim pokrenutim postupkom protiv RH vezano uz šest povreda prava: poziva Hrvatsku da donese plan gospodarenja otpadom i program za sprečavanje stvaranja otpada kao temelj nacionalne politike gospodarenja otpadom u skladu s ciljevima zakonodavstva EU-a o otpadu (Direktiva 2008/98/EZ) i kružne ekonomije⁴⁵; poziva Hrvatsku da prenese pravila EU-a o otpadu – Okvirna direktiva o otpadu (Direktiva 2008/98/EZ); zahtijeva da osigura dobro gospodarenje otpadom u Biljanama Donjim; potpuno prenese propise EU-a o očuvanju divljih ptica, prirodnih staništa i zaštiti divlje faune i flore

⁴⁰ Paket o povredama propisa za travanj 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1045_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁴¹ Listopadski paket o povredama 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3494_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁴² Siječanjski paket o povredama 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-349_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁴³ Paket o povredama iz ožujka 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1444_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁴⁴ Svibanjski paket 2018. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3446_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁴⁵ Travanjski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1452_hr.htm (17. 1. 2019.).

u svoje nacionalno zakonodavstvo (Propisi EU-a o pticama (Direktiva 2009/147/EZ) i staništima (Direktiva Vijeća 92/43/EEZ)); zahtijeva provedbu pravila EU-a o laganim plastičnim vrećicama – Direktiva o plastičnim vrećicama – Direktiva (EU) 2015/720; poziva Hrvatsku da prenese propise EU-a o korištenju genetskim resursima – Uredba (EU) br. 511/2014 o „pristupu i podjeli dobiti u EU-u” – Protokol iz Naygone; poziva Hrvatsku da donese karte buke i akcijske planove za upravljanje bukom iz okoliša – usklađivanje (Direktiva 2002/49/EZ).

U tom području Komisija je u ožujku odlučila Sudu EU-a uputiti predmet protiv Hrvatske jer nije osigurala odgovarajuću razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša u Biljanama Donjim, u blizini grada Benkovca, o čemu će biti više riječi u idućem poglavlju.⁴⁶

Tablica 5: Upute Europske komisije u području mobilnosti i prometa

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
travanj 2016.	Komisija zahtijeva od Hrvatske, Njemačke i Španjolske da ratificiraju pristupanje EU-a Međunarodnoj konvenciji Eurocontrola.	mobilnost i promet	obrazloženo mišljenje ⁴⁷
lipanj 2016.	Komisija zahtijeva da Hrvatska, Cipar, Danska, Luksemburg, Nizozemska, Portugal i Švedska ispravno prenesu propise EU-a o vozačkim dozvolama (Direktiva 2006/126/EZ).	mobilnost i promet	obrazloženo mišljenje ⁴⁸
studeni 2016.	Komisija upućuje predmet protiv Hrvatske Sudu EU-a jer nije ratificirala pristupanje EU-a Međunarodnoj konvenciji Eurocontrola.	mobilnost i promet	postupak protiv RH ⁴⁹
veljača 2017.	Komisija upućuje Hrvatsku, Nizozemsku, Portugal i Švedsku Sudu Europske unije zbog nepravilne provedbe propisa EU-a o vozačkim dozvolama (Direktiva 2006/126/EZ).	mobilnost i promet	postupak protiv RH ⁵⁰
listopad 2017.	Komisija poziva Hrvatsku da ažurira nacionalno zakonodavstvo (Uredba (EZ) br. 300/2008).	mobilnost i promet	obrazložena mišljenja ⁵¹

⁴⁶ Europska komisija uputila predmet protiv RH Sudu, ožujak 2018., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1448_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁴⁷ Travanjski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1452_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁴⁸ Paket o povredama propisa u lipnju 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2097_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁴⁹ Paket o povredama propisa za studeni 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3644_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁵⁰ Paket o povredama propisa za veljaču 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁵¹ Listopadski paket o povredama 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3494_hr.pdf (17. 1. 2019.).

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
ožujak 2018.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog neispunjavanja obveze ažuriranja nacionalnog zakonodavstva (Uredba (EZ) br. 300/2008).	mobilitnost i promet	postupak protiv RH ⁵²
srpanj 2018.	Komisija poziva pet država članica da se pridržavaju zakonodavstva EU-a o zahtjevima države zastave (Direktiva 2009/21/EZ).	mobilitnost i promet	službena opomena ⁵³

U području prometa, prema izvješćima, Komisija je intervenirala osam puta, dvaput službenom opomenom, triput obrazloženim mišljenjem, od kojih je svako dovelo do pokretanja postupka protiv RH. Sveukupno u tom području Komisija utvrđuje pet različitih povreda prava EU-a u promatranom razdoblju: Komisija poziva Hrvatsku da napravi odlučujući korak prema zajedničkom upravljanju zračnim prostorom; zahtijeva od Hrvatske da ratificira pristupanje EU-a Međunarodnoj konvenciji Eurocontrola; zahtijeva od Hrvatske da ispravno prenese propise EU-a o vozačkim dozvolama; poziva Hrvatsku da ažurira nacionalno zakonodavstvo (Uredba (EZ) br. 300/2008) u smislu organizacijske strukture, odgovornosti i mehanizama za nadzor aktivnosti u nacionalnim zračnim lukama u odnosu na zračne prijevoznike i subjekte povezane sa zaštitom zračnog prometa⁵⁴; poziva Hrvatsku da se pridržava zakonodavstva EU-a o zahtjevima države zastave (Direktiva 2009/21/EZ).

Tablica 6: Upute Europske komisije u području jedinstvena digitalnog tržišta

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
rujan 2016.	Komisija poziva 19 država članica da primjenjuju pravila o smanjenju troškova kojima će se povećati širokopoljasni pristup internetu (Direktiva 2014/61/EU).	jedinstveno digitalno tržište	obrazloženo mišljenje ⁵⁵
srpanj 2017.	Komisija odlučuje uputiti Sudu predmete protiv Belgije, Hrvatske i Slovačke zbog kašnjenja u prenošenju Direktive o smanjenju troškova širokopolasnog pristupa (Direktiva 2014/61/EU).	jedinstveno digitalno tržište	postupak protiv RH ⁵⁶

⁵² Paket o povredama iz ožujka 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1444_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁵³ Srpanjski paket 2018. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁵⁴ Paket o povredama iz ožujka 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1444_hr.pdf (17. 1. 2019.).

⁵⁵ Rujanski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3125_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁵⁶ Komisija je Sudu Europske unije odlučila uputiti predmete protiv triju država članica, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1937_hr.htm (17. 1. 2019.).

U području jedinstvena digitalnog tržišta, prema izvješćima, Komisija je intervenirala u vezi s jednom povredom prava EU-a, prvo obrazloženim mišljenjem i nakon toga pokretanjem postupka zbog kašnjenja u prenošenju Direktive o smanjenju troškova širokopojasnog pristupa (Direktiva 2014/61/EU).

Tablica 7: Upute Europske komisije u području unutarnjeg tržišta, industrije, poduzetništva te malih i srednjih poduzeća

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
svibanj 2016.	Komisija traži od Hrvatske da prenese nova pravila EU-a o javnoj nabavi i koncesijama.	unutarnje tržište, industrija	službena opomena ⁵⁷
rujan 2016.	Komisija poziva Hrvatsku da ukine diskriminatorna ograničenja u vezi s godišnjim dozvolama za sportski i rekreacijski ribolov.	unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća	obrazloženo mišljenje ⁵⁸
prosinac 2016.	Komisija traži od 15 država članica da prenesu Direktive o javnoj nabavi i koncesijama.	unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća	obrazložena mišljenja ⁵⁹

U području unutarnjeg tržišta, industrije, poduzetništva te malih i srednjih poduzeća, prema izvješćima, Komisija je intervenirala triput – jedanput službenom opomenom i dvaput obrazloženim mišljenjem vezano uz dvije povrede prava: traži potpuno prenošenje u nacionalno zakonodavstvo triju novih direktiva o javnoj nabavi i koncesijama, jedne ili više njih (direktive 2014/23/EC, 2014/24/EC i 2014/25/EC) i poziva Hrvatsku da ukine diskriminatorna ograničenja u vezi s godišnjim dozvolama za sportski i rekreacijski ribolov.

⁵⁷ Paket o povredama propisa za svibanj 2019.: Ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1823_en.htm (17. 1. 2019.).

⁵⁸ Rujanski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3125_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁵⁹ Paket o povredama propisa za prosinac 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4211_hr.htm (17. 1. 2019.).

Tablica 8: Upute Europske komisije u području zapošljavanja, socijalnih pitanja i uključivanja

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
veljača 2017.	Komisija poziva devet država članica da dostave obavijesti o potpunom prenošenju Direktive 2014/67/EU o provedbi.	zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje	obrazložena mišljenja ⁶⁰
srpanj 2017.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog neobavještanja o nacionalnim mjerama za prenošenje pravila EU-a o provedbi Direktive o upućivanju radnika (Direktiva 2014/67/EU).	zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje	postupak protiv RH ⁶¹

U području zapošljavanja, socijalnih pitanja i uključivanja, prema izvješćima, Komisija je intervenirala u vezi s jednom povredom prava EU-a, prvo obrazloženim mišljenjem i nakon toga pokretanjem postupka zbog nepriopćivanja donesenih mjera za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo propisa EU-a o provedbi Direktive o upućivanju radnika (Direktiva 2014/67/EU) gotovo godinu dana nakon isteka roka za prenošenje.

Tablica 9: Upute Europske komisije u području zdravlja i sigurnosti hrane

Mjesec	Uputa Europske komisije	Područje prava	Način djelovanja Komisije
prosinac 2016.	Komisija poziva Hrvatsku da dostavi obavijesti o prenošenju Direktive o duhanskim proizvodima koji se prodaju u EU-u.	zdravlje i sigurnost hrane	obrazložena mišljenja ⁶²

U području zdravlja i sigurnosti hrane Europska komisija intervenirala je obrazloženim mišljenjem kojim poziva Hrvatsku da dostavi obavijesti o prenošenju Direktive o duhanskim proizvodima koji se prodaju u EU-u.

⁶⁰ Paket o povredama propisa za veljaču 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_hr.htm (17. 1. 2019.).

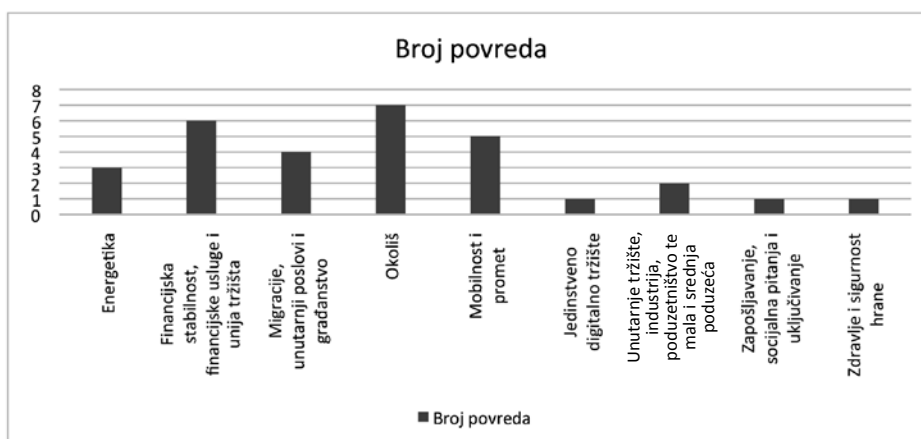
⁶¹ Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog nepriopćivanja nacionalnih mjera za prenošenje propisa EU-a o provedbi Direktive o upućivanju radnika, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1947_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁶² Paket o povredama propisa za prosinac 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4211_hr.htm (17. 1. 2019.).

Tablica 10: Analiza povrede prava EU-a po područjima

Područje prava	Broj povreda	Broj službenih opomena	Broj obrazloženih mišljenja	Broj postupaka protiv RH
Energetika	3	0	3	1
Financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	6	1	5	3
Migracije, unutarnji poslovi i građanstvo	4	2	3	0
Okoliš	7	1	5	1
Mobilnost i promet	5	2	3	3
Jedinstveno digitalno tržište	1	1		1
Unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća	2	1	2	0
Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje	1	1	0	1
Zdravlje i sigurnost hrane	1	0	1	0
UKUPNO	30	9	22	10

U promatranom razdoblju od 1. srpnja 2013. do 31. srpnja 2018., tj. u prvih pet godina članstva u EU-u na temelju analiziranih dokumenata koje izdaje Europska komisija možemo iščitati da je Europska komisija detektirala da je Republika Hrvatska povrijedila prava EU-a u devet različitih područja. Ukupno je bilo trideset različitih povreda u tih devet područja, od čega je najveći broj povreda u području okoliša (7) i financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala (6). Slijedi područje mobilnosti i prometa (5), migracija, unutarnjih poslova i građanstva (4), energetike (3), unutarnjeg tržišta (2) i po jedna povreda u područjima jedinstvena digitalnog tržišta, zapošljavanja, socijalnih pitanja te zdravlja i sigurnosti hrane.

Graf: Broj povreda prava EU-a po područjima

Od trideset različitih povreda, nakon dvadeset i dva obrazložena mišljenja, prema priopćenjima Europske komisije, proizlazi da je odlučila uputiti RH Sudu deset puta, najviše postupaka upućeno je iz područja mobilnosti i prometa (3) te financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala (3). Stvarno stanje postupaka bit će analizirano u idućem poglavlju.

4. POSTUPCI PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE KOJE JE EUROPSKA KOMISIJA POKRENULA NA SUDU EU-A

Tablica 11: Postupci koje Komisija navodi da su upućeni Sudu EU-a

Mjesec	Obavijest Komisije	Područje prava	Broj predmeta	Faza postupka
studeni 2016.	Komisija upućuje predmet protiv Hrvatske Sudu EU-a jer nije ratificirala pristupanje EU-a Međunarodnoj konvenciji Eurocontrola.	promet	?	?
veljača 2017.	Komisija upućuje Hrvatsku Sudu Europske unije zbog nepravilne provedbe propisa EU-a o vozačkim dozvolama (Direktiva 2006/126/EZ).	mobilnost i promet	?	?
travanj 2017.	Komisija upućuje predmete protiv Hrvatske Sudu Europske unije zbog nepotpuna prenošenja propisa EU-a o hipotekarnim kreditima (Direktiva 2014/17/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	C-381/17	Rješenje predsjednika Suda od 29. ožujka 2018., brisanje ⁶³
lipanj 2017.	Komisija upućuje predmet protiv Hrvatske Sudu Europske unije zbog nepotpuna prenošenja propisa EU-a o reviziji (Direktiva 2014/56/EU).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala	C-415/17	Rješenje predsjednika Suda od 26. travnja 2018., brisanje ⁶⁴
srpanj 2017.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske jer nije izmijenila Zakon o privatizaciji društva za opskrbu energijom INA – Industrija nafte d. d. (INA).	financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala		obustava postupka protiv RH ⁶⁵

⁶³ Vidi: Rješenje predsjednika Suda od 29. ožujka 2018. Brisanje u predmetu C-381/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.

⁶⁴ Rješenje predsjednika Suda od 26. travnja 2018. Brisanje u predmetu C-415/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.

⁶⁵ Predmet C-391/18, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske* (postupak u tijeku).

Mjesec	Obavijest Komisije	Područje prava	Broj predmeta	Faza postupka
srpanj 2017.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog neobavješćavanja o nacionalnim mjerama za prenošenje pravila EU-a o provedbi Direktive o upućivanju radnika (Direktiva 2014/67/EU).	zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje	?	?
srpanj 2017.	Komisija odlučuje uputiti Sudu predmete protiv Belgije, Hrvatske i Slovačke zbog kašnjenja u prenošenju Direktive o smanjenju troškova širokopojasnog pristupa (Direktiva 2014/61/EU).	jedinstveno digitalno tržište	?	?
ožujak 2018.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske jer nije zaštitila građane od industrijskog otpada na odlagalištu Biljane Donje.	okoliš	C-250/18	postupak je u tijeku ⁶⁶
ožujak 2018.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog neispunjavanja obveze ažuriranja nacionalnog zakonodavstva (Uredba (EZ) br. 300/2008).	mobilnost i promet	?	?
svibanj 2018.	Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog neobavješćivanja o nacionalnim programima.	energetika	C-391/18	postupak je u tijeku ⁶⁷

Sa svrhom analize postupaka koje je pokrenula Europska komisija zbog povrede prava EU-a nakon prikupljanja informacija od Europske komisije analizirali smo dostupne podatke na službenoj stranici Suda EU-a. Prema tim podacima pronalazimo informacije o četirima postupcima kojima je dodijeljen broj predmeta, od čega su dva u tijeku, a dva su okončana rješenjem predsjednika Suda o brisanju.⁶⁸ Za jedan od postupaka Europska komisija u svom priopćenju donosi obrazloženje obustave tog postupka. Za ostalih pet predmeta za koje Komisija navodi da su upućeni Sudu informacije nisu dostupne. U skladu s činjenicom da postoji tzv. *grace period* od

⁶⁶ Komisija suspendira predmet protiv HRVATSKE upućen Sudu jer nije izmijenila Zakon o privatizaciji društva za opskrbu energijom INA-Industrija nafte d. d. (INA), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4489_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁶⁷ Predmet C-250/18, Europska komisija protiv Republike Hrvatske (postupak u tijeku).

⁶⁸ U skladu s čl. 148. Poslovnika Suda: „Ako tužitelj priopći Sudu, pisano ili na raspravi, da odustaje od postupka, predsjednik određuje brisanje predmeta iz upisnika i donosi odluku o troškovima u skladu s člankom 141.“

trenutka zaprimanja pokrenutog postupka u tajništvo do stvarna pokretanja postupka, koji je, kako Sud navodi u predmetu *T-191/99 Petrie*, povjerljiv⁶⁹, možemo pretpostaviti da je u tom razdoblju došlo do postupaka RH koji su doveli do usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravom EU-a pa je Komisija ipak odustala od postupka. Uvažavajući navedeno, ukratko ćemo analizirati postupke za koje su dostupne službene informacije Suda.

Proizlazi da su od ukupno četiri relevantna postupka protiv RH dva iz područja financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala, jedan je postupak iz područja okoliša i jedan iz područja energetike. Postupci iz područja okoliša (zaštita građana od industrijskog otpada na odlagalištu Biljane Donje) i energetike (neobavješćivanja o nacionalnim programima – nuklearni otpad) trenutačno su u tijeku i najviše informacija o njima možemo dobiti iz priopćenja Europske komisije o razlozima pokretanja postupka. U prvom predmetu koji je u tijeku Komisija je uputila Sudu EU-a predmet protiv Hrvatske jer nije dostavila obavijesti o svojim konačnim nacionalnim planovima za gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom u skladu s Direktivom o gospodarenju istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom (Direktiva Vijeća 2011/70/Euratom). U skladu s člankom 15., stavkom 4. u vezi s člankom 13., stavkom 1. Direktive države članice morale su do 23. kolovoza 2015. prvi put obavijestiti Komisiju o svojim nacionalnim programima. Kako je Hrvatska dostavila nakon obrazloženog mišljenja samo nacrt programa, Komisija je smatrala da nacionalna tijela nisu poduzela sve potrebne mjere za donošenje konačnih nacionalnih programa za gospodarenje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom i o njima obavijestila Komisiju.⁷⁰ U vezi s drugim predmetom koji je u tijeku, Europska je komisija Sudu EU-a uputila predmet protiv Hrvatske jer nije osigurala odgovarajuću razinu zaštite zdravlja ljudi i okoliša na lokaciji „crno brdo” u Biljanama Donjim, u blizini grada Benkovca, manje od 50 metara od naselja, tj. zbog činjenice da RH ne gospodari otpadom u skladu s Okvirnom direktivom EU-a o otpadu (Direktiva 2008/98/EZ). U skladu s Okvirnom direktivom o otpadu (Direktiva 2008/98/EZ) države članice moraju prikupljati i odlagati otpad na način kojim se ne ugrožavaju zdravlje ljudi i okoliš te zabraniti ostavljanje otpada, divlje odlaganje ili nekontrolirano zbrinjavanje otpada, što Republika Hrvatska nije učinila.⁷¹

⁶⁹ Vidi par. 68 presude u predmetu T-199/01, *David Petrie, Victoria Jane Primhak and David Verzoni v. Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2001:284.

⁷⁰ Nuklearni otpad: Komisija upućuje Sudu predmet protiv Austrije, Hrvatske i Italije zbog toga što nisu dostavile obavijesti o svojim nacionalnim programima, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3448_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁷¹ Industrijski otpad: Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog toga što nije zaštitila građane od industrijskog otpada na odlagalištu u Biljanama Donjim, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1448_hr.htm (17. 1. 2019.).

Postupci iz područja financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta (zbog nepotpuna prenošenja propisa EU-a o hipotekarnim kreditima i zbog nepotpuna prenošenja propisa EU-a o reviziji) završili su brisanjem. U obama predmetima Europska komisija povukla se iz postupka kao posljedica ponašanja Republike Hrvatske, koja je tek nakon podnošenja tužbe poduzela potrebne korake za ispunjenje svojih obveza. Sud je u obama postupcima naložio Republici Hrvatskoj snošenje troškova.⁷²

Na ovom mjestu osvrnut ćemo se i na postupak vezan uz Zakon o INA-i iako taj postupak nema broj pod kojim se vodi i o njemu nema informacija na stranici Suda, ipak Europska komisija u svom priopćenju donosi obrazloženje obustave tog postupka. Komisija je 13. srpnja 2017. odlučila uputiti Sudu predmet protiv Hrvatske jer nije uskladila Zakon iz 2002. o privatizaciji društva INA – Industrija nafte d. d. (Zakon o INA-i) s propisima EU-a o slobodnom kretanju kapitala i slobodi poslovnog nastana. Hrvatska su tijela s Komisijom raspravljala o izmjenama potrebnima da bi se Zakon o INA-i uskladio s propisima EU-a i podnijela nacrt izmjene navedenog Zakona kojim bi se uz dodatne prilagodbe odgovorilo na glavna pitanja koja zabrinjavaju Komisiju. Komisija stoga smatra da bi upućeni predmet trebalo staviti na čekanje do donošenja izmjene Zakona o INA-i. Nakon toga Komisija može razmotriti nastavak postupka.⁷³

5. PRIMJENA PRETHODNOG POSTUPKA IZ ČL. 267. UFEU-A NA HRVATSKIM SUDOVIMA

U ovome dijelu rada analizirat će se primjena prethodnog postupka iz čl. 267. UFEU-a na hrvatskim sudovima s posebnim osvrtom na prethodna pitanja koja su u proteklih pet godina pojedini hrvatski sudovi uputili Sudu EU-a. Nastojat ćemo detektirati određene probleme, ako postoje, i ponuditi rješenja kako unaprijediti suradnju hrvatskih sudova sa Sudom EU-a, konkretno Sudom⁷⁴, a sve s ciljem jedinstvena tumačenja i primjene prava Unije.

Uvodno ćemo kratko opisati mehanizam prethodnog postupka, potom njegovu implementaciju u hrvatsko procesno pravo i konačno analizirati upućena prethodna pitanja hrvatskih sudova, ali i drugih tijela koja su to pokušala učiniti.⁷⁵

⁷² Vidi: Rješenje predsjednika Suda od 29. ožujka 2018. Brisanje u predmetu C-381/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske* i Rješenje predsjednika Suda od 26. travnja 2018. Brisanje u predmetu C-415/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.

⁷³ Komisija suspendira predmet protiv HRVATSKE upućen Sudu jer nije izmijenila Zakon o privatizaciji društva za opskrbu energijom INA-Industrija nafte d. d. (INA), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4489_hr.htm (17. 1. 2019.).

⁷⁴ Prethodni postupak u isključivoj je nadležnosti Suda, kao najvišeg suda unutar Suda EU-a. O strukturi Suda EU-a vidi više u: *Petrašević* 2016, 21–24.

⁷⁵ O prethodnom postupku vidi detaljnije u: Čapeta et al. 2011.; *Petrašević* 2014.

U opisivanju mehanizma prethodnog postupka nećemo ulaziti u svaku pojedinost jer to nije ovdje ni moguće ni potrebno. Opisat ćemo samo one pojmove i detalje koji su nam nužni za bolje razumijevanje predmeta koje ćemo analizirati.

5.1. Mehanizam prethodnog postupka iz čl. 267. UFEU-a

Prethodni postupak iz čl. 267. UFEU-a mehanizam je koji služi ujednačenu tumačenju i jedinstvenoj primjeni prava Unije u svim državama članicama. Postupak je detaljnije razrađen u Statutu Suda, Poslovniku⁷⁶, ali i u bogatoj praksi samog Suda. Sud se, odlučujući o konkretnim zahtjevima nacionalnih sudova, koristio prigodom da definira primjenu samoga mehanizma prethodnog postupka. Ta je praksa Suda o primjeni prethodnog postupka više-manje kodificirana u tzv. Preporukama nacionalnim sudovima u vezi s pokretanjem prethodnog postupka.⁷⁷

Taj postupak mogu pokrenuti isključivo nacionalni sudovi, nijedna druga nacionalna ili europska institucija, pojedinac ni država članica.⁷⁸ Tako se u Preporukama navodi:

„Nadležnost Suda za odlučivanje u prethodnom postupku o tumačenju ili valjanosti prava Unije uspostavlja se na isključivu inicijativu nacionalnih sudova, bez obzira na to jesu li stranke u glavnom postupku izrazile želju za obraćanjem Sudu ili nisu. Naime, budući da snosi odgovornost za sudsku odluku koju treba donijeti, na nacionalnom je sudu pred kojim je u tijeku spor – i samo na njemu – da ocijeni, s obzirom na posebnosti svakog predmeta, i nužnost zahtjeva za prethodnu odluku za donošenje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu.“⁷⁹

Nacionalni sudovi nižih instancijskih razina mogu, a sudovi protiv čijih odluka nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu (tzv. sudovi zadnje instancije) moraju uputiti prethodno pitanje Sudu.⁸⁰ Sudovi zadnje instancije u pravilu su najviši nacionalni sudovi država članica, no to može biti i najniži sud ako u konkretnom predmetu koji se vodi na tom sudu nema prava žalbe. Takav stav potvrdio je Sud u predmetu *Costa protiv E.N.E.L.*⁸¹, gdje je bila riječ o bagatelnom sporu u kojem je bilo isključeno pravo žalbe.

Problem je što sam čl. 267. ne definira pojam „sud“, a to ne čine ni Statut ni Poslovnik. Kako navodi Petrašević, tu prazninu popunila je praksa Suda iz koje se može izvesti niz organizacijskih i funkcionalnih zahtjeva koji su relevantni za ocjenu može

⁷⁶ Relevantne odredbe Statuta i Poslovnika vidi u: *Petrašević* 2014, 179–188.

⁷⁷ Preporuke namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka, 2018/C257/01.

⁷⁸ O ulozi nacionalnih sudova u primjeni prava EU-a vidi u: *Prechal* 2006, 429–450.

⁷⁹ Vidi t. 3. Preporuka.

⁸⁰ Usporedi čl. 267. UFEU-a, st. 2. naspram st. 3.

⁸¹ Vidi predmet *6/64 Flaminio Costa protiv E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, ECR (English special edition) p. 592. Vidi više u: *Petrašević* 2014, 103–107.

li neko tijelo uputiti zahtjev za prethodnu odluku.⁸² Sud je tu svoju bogatu praksu kodificirao u čl. 4. Preporuka:

„Pojam ‘sud’ Sud tumači kao autonoman pojam prava Unije, uzimajući pritom u obzir niz čimbenika poput toga je li tijelo koje mu se obratilo ustanovljeno na temelju zakona, je li stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li postupak kontradiktorne naravi, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno.“

Sam pojam „sud“ odnosno tijelo koje je aktivno legitimirano postaviti prethodna pitanja iznimno nam je važno za analizu hrvatskih prethodnih pitanja.

Zahtjev može biti u bilo kojoj formi koju dopušta nacionalno pravo, što je sam Sud potvrdio u predmetu *De Geus protiv Boscha*.⁸³ Zahtjev nacionalnog suda može tako biti, primjerice, u formi rješenja, naloga, odluke, zaključka i sl., dakle može imati bilo koji oblik dopušten nacionalnim postupovnim pravilima.⁸⁴

Što se pak tiče sadržaja samog zahtjeva kojim se upućuje prethodno pitanje, on je jasno propisan čl. 94. Poslovnika Suda, tako:

- a) „sažeti prikaz predmeta spora i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja;
- b) sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu;
- c) prikaz razloga koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije, kao i pojašnjenje veze koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i nacionalnog zakonodavstva primjenjiva u glavnom postupku.“⁸⁵

5.2. Implementacija prethodnog postupka u hrvatsko procesno pravo

S obzirom na to da je prethodni postupak uređen čl. 267. UFEU-a, a odredbe ugovora imaju u pravilu izravne učinke, nije ga potrebno implementirati u nacionalno pravo da bi ga mogli primijeniti nacionalni sudovi. No kako navodi Petrašević „donošenje posebnoga implementacijskog zakonodavstva nije nužno, ali može biti vrlo korisno kao pomoć nacionalnim sudcima. Ako je prethodni postupak uređen nacionalnim pravom, tada je realnije očekivati da će se nacionalni sudovi njime doista i koristiti.“⁸⁶

⁸² Petrašević 2014, 103–107, 87. Detaljnije o pojedinim kriterijima na 85–93.

⁸³ Vidi predmet 13/61 *Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd v Robert Bosch GmbH and Maatschappij tot voortzetting van de zaken der Firma Willem van Rijn*, ECLI:EU:C:1962:11.

⁸⁴ Vidi čl. 14. Preporuka.

⁸⁵ Petrašević 2014, 159–164 Vidi također i t. 15. Preporuka. Za više detalja o samom obliku akta kojim se podnosi zahtjev za prethodnu odluku i sadržaju samog zahtjeva vidi u: Petrašević 2014, 159–164.

⁸⁶ O tome kako bi hrvatski suci trebali surađivati sa Sudom EU-a vidi: Čapeta; Petrašević 2011.

Hrvatski zakonodavac izvorno je odlučio regulirati prethodni postupak u Zakonu o kaznenom postupku (dalje u tekstu: ZKP) u čl. 18., st. 3. – 5. i Zakonu o parničnom postupku (dalje u tekstu: ZPP) u čl. 213. i tek naknadno 2014. godine i u Zakonu o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS) u čl. 45. Ovdje nećemo analizirati pojedine odredbe jer se o tome već dovoljno pisalo u hrvatskoj literaturi.⁸⁷ No pojedini autori vrlo su kritični prema hrvatskome implementacijskom zakonodavstvu smatrajući ga uglavnom nepromišljenim, nesustavnim i parcijalnim.⁸⁸ Možda prihvaćena rješenja nisu najbolja, no važno je da hrvatski sudci znaju i razumiju kako i kada uputiti prethodno pitanje Sudu. Analizirajući do sada upućene zahtjeve, ispitat ćemo postoje li problemi u razumijevanju vlastite uloge kao europskih sudova općenito s posebnim osvrtom na broj odbačenih zahtjeva.

5.3. Analiza prethodnih pitanja koja su uputili hrvatski sudovi

Iz tablice koja slijedi vidljivo je da su hrvatski „sudovi“ u prvih pet godina članstva uputili 12 prethodnih pitanja. Riječ je o relativno malome apsolutnom broju zahtjeva u pet godina, ali usporedivim s drugim tranzicijskim državama članicama u prvih pet godina članstva, tako npr. Češka – 7 i Litva – 5, Mađarska – 17, Poljska – 14 itd.⁸⁹ Slovenija nije uputila nijedno pitanje u prvih pet godina članstva, ali je zanimljivo da je prvo slovensko prethodno pitanje, postavljeno u predmetu *Detiček*⁹⁰, bilo prihvaćeno u hitnu proceduru rješavanja tzv. PPU-postupak.⁹¹ Možemo zaključiti da je broj zahtjeva „umjeren“ ili „prosječan“ u odnosu na druge tranzicijske zemlje. Ako se pak usporedimo, primjerice, s Austrijom koja je u prvih pet godina uputila 105 zahtjeva, onda je to uistinu malen broj zahtjeva. No ostajemo pri zaključku o umjerenju broju.

Od tih 12 zahtjeva, njih četiri odbačena su kao očito nedopuštena jer odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne udovoljava zahtjevima, ili je zahtjev podnio neovlašteni podnositelj zahtjeva, ili pak zbog očite nenadležnosti jer su se činjenice spora dogodile prije 1. srpnja 2013., podsjećamo, datuma kada je RH postala punopravna članica.

Prvi hrvatski predmet *C-254/14 VG Vodoopskrba d.o.o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike* odbačen je zbog očite nenadležnosti *rationae temporis*, a zahtjev je uputio Općinski sud u Velikoj Gorici. Je li sud trebao znati da takav zahtjev nije dopušten? Trebao je. Odgovor je ovdje vrlo jasan, riječ je o propustu suda.

⁸⁷ Vidi npr. Čapeta 2015, 49–66.

⁸⁸ O kritikama sadašnjih i prijedlozima novih zakonskih rješenja vidi u: *Petrašević* 2014, 17; 175–178 i *Petrašević; Vuletić* 2014, 144–163.

⁸⁹ Vidi Godišnje izvješće Suda EU-a za 2017. godinu, str. 115, dostupno na https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/ra_2017_hr_web.pdf (16. 1. 2019.) Izvješće za 2018. godinu nije još raspoloživo.

⁹⁰ Vidi predmet C-403/09, *PPU Jasna Detiček protiv Maurizio Sgueglia*, ECLI:EU:C:2009:810.

⁹¹ Više o tzv. PPU-postupku vidi u: *Petrašević* 2010, 427–463.

Jedan od predmeta pod brojem C-476/16 Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia A. D. Beograd i Dane Kondića odbačen je jer ga je uputio neovlašteni podnositelj koji se ne može smatrati sudom u skladu s ustaljenom praksom Suda i definiranim kriterijima o kojima smo pisali. Zahtjev je uputilo Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte. Taj se ozbiljni propust ne može pripisati hrvatskom pravosuđu koje nije moglo ni na koji način utjecati na podnositelja zahtjeva da to ne učini (ne podnese zahtjev). No onaj tko je u Ministarstvu odlučio da treba uputiti zahtjev trebao se dobro informirati o tome može li uopće to učiniti ili ne.

Preostala dva zahtjeva odbačena su jer odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne udovoljava zahtjevima, odnosno ne sadržava dovoljno podataka da bi Sud mogao donijeti svoje tumačenje. Zahtjeve su uputili Općinski sud u Vukovaru i Visoki upravni sud u Zagrebu. Ta dva predmeta pokazuju problem potencijalne nedovoljne educiranosti sudaca o tome iznimno važnom mehanizmu u pravu EU-a.

Iz tablice se dalje može iščitati koji problemi muče hrvatske sudce, odnosno u kojim područjima prava EU-a postoje nejasnoće u vezi s primjenom. Područja su raznolika, od kazneno-pravne suradnje (europski uhiđbeni nalog) do gospodarenja otpadom. Nećemo ovdje ulaziti u svako pojedino područje.

Nadalje, zanimljivo je razmotriti strukturu sudova koji su upućivali prethodna pitanja. Uglavnom su to najniži nacionalni sudovi, tako općinski sudovi u Novom Zagrebu (Samoboru), Rijeci, Puli, Vukovaru i Velikoj Gorici, potom Prekršajni sud u Bjelovaru. Pitanje je uputio i Županijski sud u Zagrebu te u jednom predmetu jedan od najviših hrvatskih sudova – Visoki upravni sud. Zabrinjava što jedan od najviših sudova u zemlji ne zna ispravno sastaviti prethodno pitanje Sudu. S jedne smo strane vrlo kritični prema onima čiji je zahtjev odbačen, a s druge bismo strane pohvalili sudce koji su se odvažili postaviti pitanje, pa makar i pogrešno.

Zanimljivo je da nema nijednoga prethodnog pitanja s Vrhovnog suda i Ustavnog suda RH. Ustavni sudovi država članica smatraju se sudovima u smislu čl. 267. UFEU-a, ali nije jasno potpadaju li oni pod st. 2. – mogu ili pod st. 3. – moraju. Nadalje, postoje nacionalni ustavni sudovi koji sebe uopće ne priznaju „sdom“ u kontekstu čl. 267.⁹² Zanimljivo je vidjeti kakav će stav naš Ustavni sud zauzeti.⁹³ Izostanak zahtjeva s Vrhovnog suda RH može se opravdati možda činjenicom da predmeti koji bi bili pokriveni *rationae temporis* (činjenice se dogodile nakon 1. srpnja 2013.) nisu u ovih pet godina članstva još došli do najvišeg suda.

⁹² Vidi Petrašević 2014, 110–113.

⁹³ Više o položaju ustavnih sudova država članica u kontekstu prethodnog postupka vidi u: Petrašević 2014, 110–113.

Sam broj upućenih prethodnih pitanja ne govori nam ništa o tome primjenjuju li uopće i u kolikoj mjeri naši sudovi pravo Unije; ako ga primjenjuju, čine li to po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranaka; pozivaju li se na sudsku praksu Suda EU-a u obrazloženju svojih odluka itd. Sve su to otvorena pitanja za koja je, da bismo dobili odgovore, potrebno provesti opsežno istraživanje koje bi prešlo okvire jednoga rada.

Tablica 12: Prethodna pitanja koja su uputili hrvatski sudovi u pet godina članstva

R. br.	Broj predmeta / imena stranaka	Sud koji je uputio pitanje	Područje	Status predmeta	Komentar
1.	C-90/18 ⁹⁵ , <i>Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske</i>	Visoki upravni sud	Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije	predmet riješen	očito nedopušten – odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne udovoljava zahtjevima
2.	C-630/17 ⁹⁶ , <i>Anica Milivojević protiv Raiffeisenbanke St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen</i>	Općinski Sud u Rijeci	pravosudna suradnja u građanskim stvarima	postupak je u tijeku	-
3.	C-268/17 ⁹⁷ , AY	Županijski sud u Zagrebu	pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – europski uhiđbeni nalog	predmet riješen	-

⁹⁴ Vidi predmet C-90/18, *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske*, ECLI:EU:C:2018:685.

⁹⁵ Vidi predmet C-630/17, *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbanke St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen*; nije još objavljen, postupak u tijeku.

⁹⁶ Vidi predmet C-267/18, AY, ECLI:EU:C:2018:602.

R. br.	Broj predmeta / imena stranaka	Sud koji je uputio pitanje	Područje	Status predmeta	Komentar
4.	C-187/17 ⁹⁸ , <i>Rafaela Alandžak i dr. protiv EUROHERC osiguranja</i>	Općinski sud u Vukovaru	tumačenje Direktive (...) Europskog parlamenta i Vijeća o osiguranju od građanskopravne odgovornosti u vezi s upotrebom motornih vozila	predmet riješen	odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne udovoljava zahtjevima
5.	C-476/16 ⁹⁹ , <i>Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia A. D. Beograd i Dane Kondića</i>	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture – Uprava zračnog prometa, elektroničkih komunikacija i pošte	uspostava Europskoga zajedničkog zračnog prostora (ECAA)	predmet riješen	očita nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku – neovlašteni podnositelj zahtjeva
6.	C-335/16 ¹⁰⁰ , <i>VG Čistoća d. o. o. protiv Đure Vladike i Ljubice Vladike</i>	Općinski sud u Velikoj Gorici	Direktiva 2008/98/EZ – Naplata troškova gospodarenja otpadom	predmet riješen	
7.	C-686/15 ¹⁰¹ , <i>Vodoopskrba i odvodnja d. o. o. protiv Željke Klafurić</i>	Općinski sud u Velikoj Gorici	Direktiva 2000/60/EZ – Okvir za djelovanje Europske unije u području vodne politike	predmet riješen	-
8.	C-551/15 ¹⁰² , <i>Pula Parking d. o. o. protiv Svena Klause Tederahna</i>	Općinski sud u Puli	pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Uredba (EU) br. 1215/2012	predmet riješen	-

⁹⁸ Vidi predmet C-187/17, *Rafaela Alandžak i drugi protiv EUROHERC osiguranja*, ECLI:EU:C:2017:662.

⁹⁹ Vidi predmet C-476/16, *Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia A. D. Beograd i Dane Kondić*, ECLI:EU:C:2017:874.

¹⁰⁰ Vidi predmet C-335/16, *VG Čistoća d. o. o. protiv Đure Vladike i Ljubice Vladike*, ECLI:EU:C:2017:242.

¹⁰¹ Vidi predmet C-686/15, *Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. protiv Željke Klafurić*, ECLI:EU:C:2016:927.

¹⁰² Vidi predmet C-551/15, *Pula parking d.o.o. protiv Svena Klause Tederahna*, ECLI:EU:C:2017:193.

R. br.	Broj predmeta / imena stranaka	Sud koji je uputio pitanje	Područje	Status predmeta	Komentar
9.	spojeni predmeti C-511/15 i 512/15 ¹⁰³ , <i>Renata Horžić i Siniša Pušić protiv Privredne banke Zagreb i Bože Prke</i>	Prekršajni sud u Bjelovaru	Ugovori o potrošačkim kreditima – Direktiva 2008/48/EZ	predmet riješen	-
10.	C-484/15 ¹⁰⁴ , <i>Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera</i>	Općinski sud u Novom Zagrebu – Stalna služba u Samoboru	pravosudna suradnja u građanskim stvarima – Uredba (EZ) br. 805/2004 – Europski ovršni naslov za nesporne tražbine	predmet riješen	-
11.	C-254/14 VG ¹⁰⁵ , <i>Vodoopskrba d. o. o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike</i>	Općinski sud u Velikoj Gorici	djelovanje Zajednice u području vodne politike – Direktiva 2000/60/EZ – cijena zaračunata potrošaču – mogućnost zaračunavanja fiksnih troškova	predmet riješen	očita nenadležnost – činjenice spora dogodile se prije 1. 7. 2013.

6. ZAKLJUČAK

U promatranom razdoblju od 1. srpnja 2013. do 31. srpnja 2018., prema analiziranim dokumentima koje izdaje Europska komisija, možemo iščitati da je Europska komisija utvrdila da je Republika Hrvatska povrijedila prava EU-a u ukupno devet različitih područja (energetika, financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala, migracije, unutarnji poslovi i građanstvo; okoliš; mobilnost i promet; jedinstveno digitalno tržište; unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća; zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje te zdravlje i sigurnost hrane). Ukupno je bilo trideset različitih povreda u tih devet područja, od čega najviše u području okoliša i financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala.

¹⁰³ Vidi spojene predmete C-511/15 i 512/15, *Renata Horžić i Siniša Pušić protiv Privredne banke Zagreb i Bože Prke*, ECLI:EU:C:2016:787, nalog od 12. 10. 2016.

¹⁰⁴ Vidi predmet C-484/15, *Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera*, ECLI:EU:C:2017:199.

¹⁰⁵ Vidi predmet C-254/14, VG *Vodoopskrba d. o. o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike*, ECLI:EU:C:2014:2354.

Od trideset različitih povreda i dvadeset i dva obrazložena mišljenja, prema priopćenjima Europske komisije, proizlazi da je uputila RH Sudu deset puta, najviše postupaka upućeno je iz područja mobilnosti i prometa (3) i financijske stabilnosti, financijskih usluga i unije tržišta kapitala (3). Međutim, u konačnici su od tih deset pokrenuta samo četiri postupka, od kojih su dva završila brisanjem nakon što je RH nakon pokretanja postupka ispravila pogreške u primjeni prava, a dva su još u tijeku.

Analizirani postupci koji su pokrenuti protiv Republike Hrvatske pokazuju da Republika Hrvatska nečinjenjem, tj. neimplementacijom direktiva u nacionalno zakonodavstvo krši obveze iz čl. 4., st. 3. UFEU-a, tj. jedno od temeljenih načela prava EU-a – načela lojalne suradnje.

Iako to nije prijeko potrebno, hrvatski zakonodavac odlučio je prethodni postupak urediti nacionalnim procesnim pravilima te je on „ugrađen“ u ZKP, ZPP i ZUS. Autori se slažu s mišljenjem da je riječ o parcijalnoj i nesustavnoj regulaciji, ali zakonska rješenja nisu bila predmet analize ovoga rada.¹⁰⁶

Hrvatski sudovi u prvih su pet godina članstva uputili ukupno 12 prethodnih pitanja, što je umjeren broj ako se usporedimo s drugim tranzicijskim zemljama. Zabrinjava činjenica da je u četirima predmetima zahtjev odbačen kao očito nedopušten. Jedan je od zahtjeva odbačen *rationae temporis* jer su se činjenice dogodile prije stupanja u članstvo. U jednom je zahtjev uputio podnositelj koji nema aktivnu legitimaciju. Dva zahtjeva odbačena su jer nacionalni sud nije ispravno sastavio zahtjev za prethodnu odluku. Dakle, 1/3 zahtjeva je odbačena. Smatramo da je to loša „statistika“ i iskreno se nadamo da se takav negativni trend neće nastaviti. To upozorava na potrebu bolje i sveobuhvatnije edukacije sudaca o pravu EU-a općenito, a posebice o prethodnom postupku.

Zanimljivo je primijetiti da su zahtjeve uputili uglavnom najniži nacionalni sudovi i da nema zahtjeva Vrhovnog suda i Ustavnog suda RH, ali smo za to ponudili određena moguća objašnjenja.

Konačno, bilo bi vrlo korisno provesti opsežno istraživanje koje bi nam dalo odgovore na pitanja poput u kolikoj mjeri naši sudovi primjenjuju uopće pravo Unije; ako ga primjenjuju, čine li to po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranaka; pozivaju li se na sudsku praksu Suda EU-a u obrazloženju svojih odluka itd.

¹⁰⁶ Vidi Petrašević 2014, 176–177.

LITERATURA

1. Craig, P.; De Búrca, G. (2011). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 5th ed. Oxford. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/he/9780199576999.001.0001>
2. Craig, P.; De Búrca, G. (2015). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/he/9780198714927.001.0001>
3. Čapeta, T. (2002). *Sudovi Europske unije: nacionalni sudovi kao europski sudovi*. Institut za međunarodne odnose. Zagreb.
4. Čapeta, T. (2015). Kazneni sudovi i suradnja sa Sudom EU-a u prethodnom postupku. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 22 (1), 49-66.
5. Čapeta, T.; Goldenr Lang, I.; Perišin, T.; Rodin, S.(ur). (2011). *Prethodni postupak u pravu Europske unije - suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom*. Narodne novine. Zagreb.
6. Čapeta, T.; Petrašević, T. (2011). Kako će hrvatski suci surađivati s Europskim sudom? *Novi informator*, 59 (5959) od 13. travnja 2011. (I. dio) i (5960), od 20. 4. 2011. (II. dio).
7. Čapeta, T.; Rodin, S. (2008). *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu*. Zagreb. Pravosudna akademija.
8. Lazowski, A. (2010). *The Application of EU Law in the New Member States - Brave New World*. The Hague. TMC Asser Press.
<https://doi.org/10.1007/978-90-6704-429-5>
9. Petrašević T. (2010). Novi hitni prethodni postupak za područje slobode, sigurnosti i pravde. *Hrvatska javna uprava*, 10 (2), 427-463.
10. Petrašević, T. (2012). Primjena općih načela prava u praksi Europskog suda pravde. *Zbornik radova "Načela i vrijednosti pravnog sistema - norma i praksa"*. Pravni fakultet Pale. Pale. 793-807.
11. Petrašević, T. (2014). *Prethodni postupak pred Sudom EU*. Osijek. Pravni fakultet Osijek. Gradska tiskara Osijek d. d. Osijek.
12. Petrašević, T. (2016). *Postupci pred Sudom EU*. U: Petrašević, T.; Vuletić, I. (ur.). *Procesno-pravni aspekti prava EU*. Osijek. Pravni fakultet. 21-64.
13. Petrašević, T.; Vuletić, I. (2014). *Prethodni postupak pred Europskim sudom pravde i njegova implementacija u hrvatsko procesno pravo*. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 5 (1), 144-163.
14. Prechal, S. (2006). National courts in EU judicial structures. *Yearbook of European Law*, 25 (1), 429-450.
<https://doi.org/10.1093/yel/25.1.429>
15. Rawlings, R; Harlow, C. (2006). *Accountability and Law Enforcement: The Centralised EU Infringement Procedure*. *European Law Review*, 31 (4), 447-475.

Sudska praksa Suda EU-a

1. Predmet 26/62, *Van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1.
2. Predmet 6/64, *Flaminio Costa protiv E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66
3. Spojeni predmet C-6/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, ECLI:EU:C:1991:428.
4. Predmet C-188/89, *A. Foster and others v. British Gas plc.*, ECR 1990 I-03313.
5. Predmet T-199/01, *David Petrie, Victoria Jane Primhak and David Verzoni v. Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2001:284
6. Predmet C-403/09 PPU, *Jasna Detiček v Maurizio Sgueglia*, ECLI:EU:C:2009:810.
7. Predmet C-551/15, *Pula parking d. o. o. protiv Svena Klause Tederahna*, ECLI:EU:C:2017:193
8. Spojeni predmeti C-511/15 i 512/15, *Renata Horžić i Siniša Pušić protiv Privredne banke Zagreb i Bože Prke*, ECLI:EU:C:2016:787 nalog od 12. 10. 2016.
9. Predmet C-484/15, *Ibrica Zulfikarpašić protiv Slavena Gajera*, ECLI:EU:C:2017:199.
10. Predmet C-254/14, *VG Vodoopskrba d. o. o. za vodoopskrbu i odvodnju protiv Đure Vladike*, ECLI:EU:C:2014:2354.
11. Predmet C-630/17, *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbanke St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen* (postupak u tijeku).
12. Predmet C-267/18, *AY*, ECLI:EU:C:2018:602.
13. Predmet C-187/17, *Rafaela Alandžak i drugi protiv EUROHERC osiguranja*, ECLI:EU:C:2017:662.
14. Predmet C-476/16, *Hrvatska agencija za civilno zrakoplovstvo protiv Air Serbia A. D. Beograd i Dane Kondića*, ECLI:EU:C:2017:874.
15. Predmet C-335/16, *VG Čistoća d. o. o. protiv Đure Vladike i Ljubice Vladike*, ECLI:EU:C:2017:242.
16. Predmet C-686/15, *Vodoopskrba i odvodnja d. o. o. protiv Željke Klafurić*, ECLI:EU:C:2016:927.
17. Predmet C-381/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.
18. Predmet C-415/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.
19. Predmet C-250/18, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske* (postupak u tijeku).
20. Predmet C-391/18, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske* (postupak u tijeku).
21. Predmet C-90/18, *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) protiv povjerenika za informiranje Republike Hrvatske*, ECLI:EU:C:2018:685.
22. Rješenje predsjednika Suda od 29. ožujka 2018. Brisanje u predmetu C-381/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.
23. Rješenje predsjednika Suda od 26. travnja 2018. Brisanje u predmetu C-415/17, *Europska komisija protiv Republike Hrvatske*.

Dokumenti

1. Poslovník Suda Europske unije, Službeni list, L 265/1.
2. Srpanjski paket 2018. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4486_hr.pdf (17. 1. 2019.).

3. Svibanjski paket 2018. o povredama: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3446_hr.pdf (17. 1. 2019.).
4. Paket o povredama iz ožujka 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-1444_hr.pdf (17. 1. 2019.).
5. Siječanjski paket o povredama 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-349_hr.pdf (17. 1. 2019.).
6. Paket o povredama iz prosinca 2018.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_hr.pdf (17. 1. 2019.).
7. Listopadski paket o povredama 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3494_hr.pdf (17. 1. 2019.).
8. Paket o povredama propisa u lipnju 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1577_hr.pdf (17. 1. 2019.).
9. Paket o povredama propisa za travanj 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1045_hr.htm (17. 1. 2019.).
10. Paket o povredama propisa za veljaču 2017.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-234_hr.htm (17. 1. 2019.).
11. Paket o povredama propisa za prosinac 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4211_hr.htm (17. 1. 2019.).
12. Paket o povredama propisa za studeni 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3644_hr.htm (17. 1. 2019.).
13. Rujanski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3125_hr.htm (17. 1. 2019.).
14. Srpanjski paket 2016. o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2490_hr.htm (17. 1. 2019.).
15. Paket o povredama propisa u lipnju 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2097_hr.htm (17. 1. 2019.).
16. Paket o povredama propisa za svibanj 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1823_en.htm (17. 1. 2019.).
17. Travanjski 2016. paket o povredama propisa: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1452_hr.htm (17. 1. 2019.).
18. Paket o povredama propisa za veljaču 2016.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-319_hr.htm (17. 1. 2019.).
19. Paket o povredama propisa u prosincu 2015.: ključne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6223_hr.htm (17. 1. 2019.).
20. Travanjski 2015. paket o povredama propisa: glavne odluke, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4871_hr.htm (17. 1. 2019.).
21. Srpanjski 2014. paket glavnih odluka u okviru postupka zbog povrede prava, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-470_hr.htm (17. 1. 2019.).
22. Europska komisija uputila predmet protiv RH Sudu, ožujak 2018., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-1448_hr.htm (17. 1. 2019.).

23. Komisija je Sudu Europske unije odlučila uputiti predmete protiv triju država članica, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1937_hr.htm (17. 1. 2019.).
24. Komisija upućuje Sudu predmet protiv Hrvatske zbog nepriopćivanja nacionalnih mjera za prenošenje propisa EU-a o provedbi Direktive o upućivanju radnika, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1947_hr.htm (17. 1. 2019.).
25. Komisija suspendira predmet protiv HRVATSKE upućen Sudu jer nije izmijenila Zakon o privatizaciji društva za opskrbu energijom INA – Industrija nafte d. d. (INA), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4489_hr.htm (17. 1. 2019.).
26. Godišnje izvješće Suda EU-a za 2017. godinu, str. 115, dostupno na https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/ra_2017_hr_web.pdf (16. 1. 2019.)

Summary

FIVE YEARS OF APPLICATION OF EU LAW: AN ANALYSIS OF CASES INVOLVING BREACHES OF EU LAW AGAINST THE REPUBLIC OF CROATIA AND REFERENCES FOR PRELIMINARY RULING BY CROATIAN COURTS

As a result of its membership in the European Union, the Republic of Croatia has undertaken the obligation to respect the “rules of the game” as defined both by the Founding Treaties (TEU and TFEU) and the case law of the Court of Justice of the EU.

The first part of the paper explores legal problems faced by the Republic of Croatia in the implementation and application of EU law following its membership in the EU. The aim of this part of the paper is to analyze the areas in which the European Commission found alleged violations of EU law. In this context recommendations of the European Commission to the Republic of Croatia will be analyzed as well as proceedings initiated before the Court of Justice of the EU.

The second part of the paper analyzes the application of requests for preliminary ruling based on Article 267 of TFEU submitted to the Court of Justice of the EU by Croatian courts over the past five years. We will focus on specific problems and offer solutions in order to improve the cooperation of Croatian courts with the Court of Justice of the EU with the aim of providing uniform interpretation and application of EU law.

Key words: European Union; Republic of Croatia

