

Nadzor Europske komisije nad primjenom prava Europske unije u području poreza

Jagušić, Ana

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:003186>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-17**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI POREZNI STUDIJ

Ana Jagušić

**NADZOR EUROPSKE KOMISIJE NAD PRIMJENOM PRAVA
EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU POREZA**

Završni rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, lipanj 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Ana Jagušić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ana Jagušić, v.r.

SAŽETAK

Primjena, provedba i izvršenje zakonodavstva Europske unije zajednički je izazov Europske unije (dalje: Unija) i država članica. U radu se analizira uređenje Europske komisije kao jedne od ključnih institucija Unije koja pridaje veliku važnost osiguravanju djelotvorne primjene prava Unije. Tako se najprije, u uvodnom dijelu upozorava na važnost prava Unije odnosno njegove izvore i primjenu. U središnjem dijelu rada posebna pozornost pridaje se nadzornoj funkciji Europske komisije. Rad završava pregledom godišnjih izvješća Europske komisije o primjeni prava Unije u području poreza od 2013. do 2020. godine.

Ključne riječi: Europska komisija, postupak zbog povrede prava, EU pilot, primjena prava EU, godišnja izvješća, porez

ABSTRACT

The application, implementation and enforcement of European Union legislation is a common challenge of the European Union and its Member States. This paper analyses the organisation of the European Commission as one of the key institutions of the Union, which attaches great importance to ensuring the effective application of Union law. Thus, first, the introductory part emphasises the importance of Union law, i.e. its sources and application. In the central part of the paper, particular attention is paid to the supervisory function of the European Commission. The paper concludes with the overview of the European Commission's annual reports on the application of Union tax law from 2013 to 2020.

Keywords: European Commission, infringement procedure, EU pilot, application of EU law, annual reports, tax

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. UVODNO O EUROPSKOJ KOMISIJI.....	2
3. IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE.....	3
4. POSTUPAK ZBOG POVREDE PRAVA EUROPSKE UNIJE	4
5. NADZORNE AKTIVNOSTI KOMISIJE	7
5.1. Središnja razina.....	7
5.2. Razina glavnih uprava	8
6. ANALIZA GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O PRAĆENJU PRIMJENE PRAVA EU-A U PODRUČJU POREZA	10
6.1. Osvrt na godišnje izvješće za 2013. godinu	10
6.2. Osvrt na godišnje izvješće za 2014. godinu	12
6.3. Osvrt na godišnje izvješće za 2015. godinu	14
6.4. Osvrt na godišnje izvješće za 2016. godinu	16
6.5. Osvrt na godišnje izvješće za 2017. godinu	18
6.6. Osvrt na godišnje izvješće za 2018. godinu	20
6.7. Osvrt na godišnje izvješće za 2019. godinu	22
6.8. Osvrt na godišnje izvješće za 2020. godinu	25
7. ZAKLJUČAK	26
8. LITERATURA I PRAVNI IZVORI.....	27
9. POPIS GRAFOVA.....	28

1. UVOD

U europskim državama, nakon Drugog svjetskog rata, raste svijest o postojanju zajedničkih problema i odlučuju se dobrovoljno povezati u zajednicu kako bi stvorile bolju budućnost za naredne generacije. Daljnjim procesom suradnje i integracije započetim 1951. godine nastaje Europska unija (dalje: Unija ili EU), kao nadnacionalna zajednica europskih država. Ukoliko se pozornost usmjeri na odnose između različitih tijela vlasti Unije, nije teško uočiti njihov složen i nejasan odnos. Drugim riječima, Europska unija djeluje unutar “jedinstvenih institucionalnih okvira” u kojoj pravne radnje poduzimaju njezina tijela te se iste mogu smatrati nositeljima vlasti u Uniji.

Najvažnije institucije EU-a uređene su člankom 13. Ugovora o Europskoj uniji, to su Europski parlament (*European Parliament*), Europsko vijeće (*European Council*), Vijeće (*Council*), Europska komisija (*European Commission*), Sud Europske unije (*Court of Justice of European Union*), Europska središnja banka (*European Central Bank*) i Revizorski sud (*Court of Auditors*).¹ Jedan od koraka u procesu pristupanja EU jest procjena potencijalne države članice-kandidatkinje u vidu njenih sposobnosti i mogućnosti da na sebe preuzme sva prava i obveze koje proizlaze iz budućeg članstva. Ta se procjena, koju izrađuje Europska Komisija, temelji na odgovorima u pogledu vrlo detaljnih i brojnih pitanja, a koja zadiru u sva područja funkcioniranja pojedine zemlje.

Cilj ovog rada jest analizirati utjecaj Komisije odnosno njezin nadzor nad državama članicama primjenjuju li pravilno pravo Unije, stavljajući naglasak na područje poreza.

U tu svrhu najprije se prikazuje Europska komisija, odnosno njezina pravna osnova, sastav i organizacija. Zatim se ukazuje na važnost izvora i primjene prava EU koji čine pravnu osnovu za ostvarenje rezultata politike Unije. Središnji dio rada sadrži analizu nadzornih aktivnosti na razini država članica i na razini glavnih uprava te pregled tih aktivnosti kroz objavu godišnjih izvješća Komisije o praćenju primjene prava Unije s posebnim osvrtom na područje poreza.

¹Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije 2016/C 202/1, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

2. UVODNO O EUROPSKOJ KOMISIJI

Europska komisija (dalje: Komisija) je osnovana 1958. godine te predstavlja izvršno-administrativnu vlast EU. Stoga, Komisija se može definirati i kao izvršno tijelo Unije jer ona prije svega “obavlja poslove izvršne vlasti”. Uz Europski parlament i Vijeće, Komisija je, jedno od najvažnijih regulatornih tijela Unije.² Nadalje, Đerđa navodi da je ona odgovorna za provođenje odluka Vijeća i Europskog parlamenta.³

U skladu s člankom 17. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji, „Komisija promiče opći interes Unije i u tu svrhu poduzima odgovarajuće inicijative. Osigurava primjenu Ugovorâ i mjera koje na temelju njih donose institucije. Ona nadzire primjenu prava Unije pod kontrolom Suda Europske unije. Izvršava proračun i upravlja programima. Izvršava koordinacijske, izvršne i upravljačke funkcije, kako je utvrđeno u Ugovorima. Osim u slučaju zajedničke vanjske i sigurnosne politike i u drugim slučajevima predviđenima u Ugovorima, ona osigurava vanjsko predstavljanje Unije. Pokreće godišnje i višegodišnje planiranje programa Unije radi ostvarivanja međuinstitucionalnih sporazuma“.⁴

Funkcioniranje Europske komisije uređeno je člankom 17. Ugovora o Europskoj uniji (UEU), članci 234., 244. – 250., 290. i 291. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te Ugovor o osnivanju jedinstvenog Vijeća i jedinstvene Komisije Europskih zajednica (Ugovor o spajanju).⁵ U svojim počecima svaka je zajednica imala vlastito izvršno tijelo: Visoko tijelo za Europsku zajednicu za ugljen i čelik (EZUČ) i Komisiju za svaku od sljedećih dviju zajednica – Europsku ekonomsku zajednicu (EEZ) i Euratom. Ugovorom o spajanju izvršne strukture EZUČ-a, EEZ-a i Euratoma te proračuni tih institucija spojeni su u jedinstvenu Komisiju Europskih zajednica. Kad je 2002. godine istekao Pariški ugovor, nadležnost Europske zajednice za ugljen i čelik preuzeta je u nadležnost Europske unije.

Europsku komisiju čini po jedan povjerenik iz svake države članice s mandatom od pet godina, uključujući predsjednika Komisije koji odlučuje tko je nadležan za određeno područje politike i visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, koji je jedan od njezinih potpredsjednika. Predsjednik Komisije ostvaruje njezino djelovanje kroz svoje

²Ćapeta, Tamara; Rodin, Siniša, Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine, 2018., str. 49.

³V. Dario, Đerđa: Osnove upravnog prava Europske unije, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2012.

⁴Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije 2016/C 202/1, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

⁵Središnji portal Europskog parlamenta, <https://www.europarl.europa.eu/>, pristup: 7. lipnja 2022.

političko vodstvo putem kojeg donosi odluke o njezinoj unutarnjoj organizaciji. Predsjednik, svojim povjerenicima, dodjeljuje pojedine resore unutar Komisije. Drugim riječima, svaki je povjerenik države članice zadužen za određeni resor te ima nadležnost nad odgovarajućim administrativnim odjelima. No, iako svaka država članica ima svog povjerenika, povjerenik jednom izabran u Komisiju, ne zastupa niti smije zastupati interese države iz koje dolazi.⁶ Ako predsjednik zatraži ostavku pojedinog člana Komisije, on mora dati ostavku, pod uvjetom da je odobri Kolegij.

U sastavu Komisije postoji Glavno tajništvo sastavljeno od 33 glavne uprave čija je zadaća da izrađuju, provode i vode politiku, pravo i financiranje EU-a. O jednoj od njih, tj. gradskoj upravi za oporezivanje i carinsku uniju – TAXUD, bit će riječi malo kasnije. Dodatno, postoji i 20 posebnih odjela (službi i agencija) koji se bave *ad hoc* ili horizontalnim pitanjima.⁷ Među njima su Europski ured za borbu protiv prijevara, Pravna služba, Povijesni arhiv, Ured za publikacije, Europski centar za političke strategije i Radna skupina za vođenje pregovora s Ujedinjenom Kraljevinom. Postoji i šest izvršnih agencija, primjerice Izvršna agencija za istraživanje, koja obavlja zadaće koje im je dodijelila sama Komisija, ali imaju vlastitu pravnu osobnost. Komisija odluke najčešće donosi većinom glasova. Komisija se o politički osjetljivim pitanjima sastaje svakoga tjedna te donosi prijedloge o kojima se treba dogovoriti usmenim postupkom dok se manje osjetljiva pitanja donose pisanim postupkom.⁸

3. IZVORI PRAVA EUROPSKE UNIJE

Izvore prava EU-a čine primarni izvori (ugovori između država članica), sekundarni izvori (akti institucija Unije), praksa Suda Europske Unije te opća pravna načela. Kada govorimo o primarnom pravu, mislimo na Osnivačke ugovore čija je verzija nastala stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona (dalje: LU). Kao posljedica LU nastaju dva ugovora Ugovor o EU i Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU) koji zajednički predstavljaju ravnopravne izvore prava EU. Osnivački ugovor obuhvaća i Povelju temeljnih prava EU koja je izdvojeni dokument, po svojoj pravnoj snazi izjednačena s Ugovorima. S druge strane, sekundarno pravo proizlazi iz Osnivačkih ugovora na temelju njihovih izričitih odredbi. Ono nastaje djelatnošću institucija

⁶Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, *op.cit.* (u bilj. 2), str. 49.

⁷Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/25/europska-komisija>, pristup: 10. lipnja 2022.

⁸*Ibid.*

EU. Riječ je o pravnim pravilima koja nastaju i stupaju na snagu prema ugovorom propisanom postupku i u okvirima regulatorne ovlasti Unije.⁹

Vrste pravnih akata propisane su člankom 288. UFEU-a: „Uredba ima opću primjenu. Obvezujuća je u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama. Direktiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima. Odluka je u cijelosti obvezujuća. Odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih. Preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu“.¹⁰

Drugim riječima, uredbe su zakonodavni akti koji su namijenjeni da u cijelosti zamijene već postojeće norme u državama članicama koje uređuju određeno pitanje potpuno jednako europskom normom. Dok direktive, za razliku od uredbi, nemaju za svrhu u potpunosti ujednačiti nacionalna prava.¹¹ Preporuke i mišljenja, po svojoj ugovornoj definiciji, ne mogu stvarati prava i obveze, ali mogu utjecati na interpretaciju pravno obvezujućih akata.¹²

4. POSTUPAK ZBOG POVREDE PRAVA EUROPSKE UNIJE

Primjena prava EU na nacionalnoj razini podrazumijeva primjenu načela izravnog učinka i prednosti prava EU pred nacionalnim pravom te primjenu prethodnog postupka. Temeljem članka 267. UFEU, Sud EU-a (dalje: Sud) ovlašten je donositi prethodne odluke u pogledu tumačenja UFEU.¹³ Krajnji cilj je osigurati jedinstvenu primjenu prava EU u svim državama članicama. Nadalje, ako se pred sudom države članice pojavi pitanje u vezi primjene ili tumačenja prava EU, isti taj sud može tražiti od Suda EU-a donošenje prethodne odluke ako to smatra neophodnim za donošenje odluke. Ali, ako do takve situacije dođe u postupku pred sudom protiv čije odluke nema pravnog lijeka, taj je sud države članice obavezan postaviti pitanje Sudu.

Jedna od mnogih zadaća Komisije je da nadzire poštivanje prava Unije od strane država članica. Tako Komisija, temeljem članka 258. UFEU, ako smatra da neka država članica nije ispunila neku obvezu temeljem Ugovora, Komisija o tom predmetu daje obrazloženo

⁹Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, *op.cit.* (u bilj. 2), str. 19.

¹⁰Službeni list Europske unije, Ugovor o funkcioniranju Europske unije, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C._2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202HR.01004701, pristup: 11. lipnja 2022.

¹¹Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, *op.cit.* (u bilj. 2), str. 20.

¹²*Ibid.*, str. 22.

¹³Ugovor o funkcioniranju Europske unije, *op.cit.* (u bilj. 10).

mišljenje. Ako država ne postupi u skladu s mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija taj predmet može uputiti Sudu Europske unije.¹⁴ Nadalje, službeni postupak protiv drugih država članica uređen je člankom 259. UFEU prema kojem, država članica koja smatra da neka druga država članica nije ispunila neku obvezu temeljem Ugovora može predmet uputiti Sudu Europske unije. Prije nego što neka država članica pokrene postupak protiv druge države članice zbog navodne povrede obveze, predmet mora uputiti Komisiji. Nakon što je svakoj od država pružena prilika da iznese svoje navode i da se izjasni o navodima druge stranke, Komisija daje obrazloženo mišljenje. Ako Komisija u roku od tri mjeseca od dana kada joj je predmet dostavljen ne da mišljenje, izostanak istog nije zapreka za upućivanje predmeta Sudu.¹⁵

U skladu s člankom 260. UFEU, ako Sud Europske unije ustanovi da država članica nije ispunila obvezu, ta je država dužna poduzeti mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda. Ako smatra da dotična država članica nije poduzela potrebne mjere, Komisija može predmet uputiti Sudu. Komisija pritom određuje visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju je država članica dužna platiti. Utvrdi li Sud da država članica nije postupila sukladno njegovoj presudi, može joj odrediti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne. Ako utvrdi da je došlo do povrede, Sud može dotičnoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne koja ne premašuje iznos koji je odredila Komisija.¹⁶

Europska unija zasniva se na vladavini prava i poštujući pravo osigurava sigurnu provedbu svojih politika i prioriteta u državama članicama. No, za pravilno prenošenje, primjenu i provedbu prava EU-a prvenstveno su odgovorne države članice. Kada određena pitanja skrenu pažnju, primjerice ispitivanje emisija automobilskih ispušnih plinova, sigurnost u prometu, onečišćenje otpadnih voda, nezakonita odlagališta otpada, često problem nije nepostojanje zakonodavstva Unije, već spoznaja da se pravo Unije ne primjenjuje djelotvorno.¹⁷ Stoga je potreban čvrst i učinkovit sustav izvršenja kako bi se državama članicama zajamčilo da pravilno primjenjuju, provode i izvršavaju pravo EU-a i na taj način, građanima osiguravaju adekvatnu pravnu zaštitu. Tada nastupa Komisija, u svojoj ulozi „čuvarice Ugovorâ” ponajprije dužna osigurati da sve države članice pravilno primjenjuju pravo Unije.

¹⁴Ugovor o funkcioniranju Europske unije, *op.cit.* (u bilj.10).

¹⁵*Ibid.*

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Komunikacija Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata“ (2017/C 18/02).

U pravnom poretku Unije odluke Suda su izvor prava. Pored izreka presuda, veliku važnost često imaju i detaljna obrazloženja presuda. U njima Sud pobliže iznosi argumente stranaka u sporu, stajališta (npr. institucija Unije ili država članica), ciljeve koji se žele postići te utvrđuje sadržaj pravne norme.¹⁸ Stoga, kada nacionalni sud primjenjuje neku odredbu prava Unije, dužan ju je primjenjivati zajedno s tumačenjem koje je dao Sud. Riječ je o presudama Suda koja predstavljaju opće pravno pravilo. Takve presude postaju sastavnim dijelom izvora prava Unije koje, kao pravo nadređeno nacionalnom pravu, moraju primjenjivati svi sudovi.¹⁹

Komisija godinama unazad razvija svoj pristup nadzoru primjene prava Unije, objavom niza komunikacija iz 2002.²⁰, 2007.²¹ i 2016.²² godine. Iz analize tih komunikacija proizlazi više ključnih načela i pravila u vezi primjene prava EU-a i postupka zbog povrede, od kojih se mogu posebno istaknuti sljedeća:

- primjena prava EU-a je nužan uvjet za sva prava i obveze koje proizlaze iz Ugovora;
- neprovođenje prava EU-a označava rizik za postizanje ciljeva Unije;
- države članice su odgovorne jamčiti pravnu zaštitu pojedinačnim građanima i primjenu prava Unije;
- države članice imaju obvezu lojalne suradnje u istragama;
- pokretanje i zaključivanje postupaka zbog povrede obveze ima Komisija na temelju diskrecijske ovlasti te može zatražiti od Suda EU-a da naredi novčane kazne;
- razmjena informacija s državama članicama povjerljive je prirode;
- od Komisije se očekuje dobro upravno ponašanje pri obradi pritužbi građana.²³

Unutar okvira koji počiva na tim načelima Komisija je razvila strategiju kojom bi spriječila, otkrila i ispravila povrede prava Unije. Glavni ciljevi te strategije su:

¹⁸Ljubanović, Boris; Petrašević, Tunjica; Poretti, Paula; Vuletić, Igor; Župan, Mirela, Procesno-pravni aspekti prava EU, Osijek, Pravni fakultet Osijek, 2016., str. 185.

¹⁹*Ibid.*

²⁰Komunikacija Komisije „*Bolje praćenje primjene prava Zajednice*”, COM(2002) 725 final od 11. prosinca 2002.

²¹Komunikacija Komisije „*Europa rezultata – primjena prava Zajednice*”, COM(2007) 502 final od 5. rujna 2007.

²²Komunikacija Komisije „*Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata*” C(2016) 8600 final od 21. prosinca 2016. (v.op.cit. (u bilj. 17.)).

²³Europski revizorski sud, Primjena prava EU a u praksi: nadzorne odgovornosti Europske komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji - Panoramski pregled, 2018., str 23.

-
- pojednostaviti provedbu, primjenu i poštivanje propisa Unije;
 - osnažiti položaj građana kako bi ostvarivali svoja prava;
 - ojačati suradnju s tijelima država članica u cilju rješavanja problema u vezi s povredama obveze;
 - učinkovito rješavanje teških povreda obveze uz istovremeno izbjegavanje nepotrebnog pokretanja postupka zbog povrede;
 - osigurati transparentnost u vezi s primjenom prava Unije u državama članicama i nadzornih aktivnosti Komisije.²⁴

U postizanju tih ciljeva Komisija je svjesna da je potrebna zaštita od brojnih specifičnih rizika kod postupanja sa slučajevima povrede obveze. To se odnosi na sljedeće: rizika od neispunjavanja očekivanja građana te rizika da će države članice pokušati dobiti na vremenu primjenom proceduralnih koraka tijekom istrage kako bi dobile na vremenu i osigurale dodatno vrijeme za provedbu i primjenu pravnih instrumenata ili što je dulje moguće odgodile financijske kazne.²⁵

5. NADZORNE AKTIVNOSTI KOMISIJE

5.1. Središnja razina

Nadzorne aktivnosti Komisije obuhvaćaju upravljanje rizikom od toga da države članice povrijede pravo Unije, što može dovesti do pokretanja već spomenutog službenog postupka zbog povrede obveze. Riječ je o sprječavanju, otkrivanju i ispravljanju neusklađenosti s pravom Unije u državama članicama. Kako do neusklađenosti ne bi došlo, poduzimaju se mjere i koriste brojni alati za promicanje i jamčenje usklađenosti.

Glede novih direktiva, Komisija prati usklađenost tako što nadzire države članice jesu li podnijele obavijest o nacionalnim provedbenim mjerama u roku („obavješćivanje”), jesu li u potpunosti prenijele direktive u nacionalno pravo („prenošenje”) i odražavaju li se točno sve odredbe direktive („usklađenost”).²⁶

²⁴*Ibid.*

²⁵*Ibid.*, str. 24.

²⁶*Ibid.*, str. 7.

Komisija razlikuje 4 glavne vrste slučajeva potencijalnih povreda obveze:

- > države članice nisu u određenom roku obavijestile Komisiju o učinjenim mjerama za prenošenje direktive u nacionalno zakonodavstvo
- > neusklađenost zakonodavstva država članica sa zahtjevima iz direktive EU-a
- > povrede Ugovora, uredbi i odluka odnosno ako zakonodavstvo država članica nije u skladu sa zahtjevima iz Ugovora, uredbi i odluka
- > nepravilna primjena ili neprimjenjivanje prava Unije u državi članici.

Osim glavnih, pri utvrđivanju drugih vrsta potencijalnih povreda obveze Komisija analizira pritužbe građana, poduzeća i civilnog društva. Komisija je svjesna da upravo one imaju ključnu ulogu pri utvrđivanju povreda prava Unije te će o njima biti riječi malo kasnije.²⁷

5.2. Razina glavnih uprava

Organizacija Komisije raščlanjuje se na Glavne uprave (dalje: GU) , koje označavaju 13 različitih područja politike.

Vodeći GU-ovi nadležni su za vođenje evidencije svojih nadzornih aktivnosti u IT sustavima na razini Komisije. Postoje tri sustava:

- CHAP – služi kao baza podataka za praćenje primljenih pritužbi pojedinaca i ostalih organizacija
- „EU pilot” – platforma Komisije i država članica za suradnju i razmjenu informacija o potencijalnim povredama prava EU-a
- NIF – baza podataka za upravljanje službenim slučajevima povrede obveze i evidentiranje odluka Komisije u vezi s različitim koracima službenog postupka zbog povrede obveze.²⁸

Sve GU-ove unutar svoje strukture imenuju koordinateure za postupanje sa slučajevima povrede obveze, a više od jedne trećine GU-ova imenovalo je i koordinateure za direktive.

Države članice moraju obavijestiti Komisiju o nacionalnim provedbenim mjerama odnosno koje su mjere poduzele za provedbu direktive u nacionalno pravo (rok je u pravilu dvije

²⁷*Ibid.*, str. 8.

²⁸*Ibid.*, str. 26.

godine nakon donošenja). Ako to ne učini u previđenom roku, vodeći GU savjetuje se sa Glavnim tajništvom.

Prema novoj politici izvršenja Komisije, GU-ovi od 2017. godine dužni su provoditi provjere prenošenja i usklađenosti. U razdoblju od 2014. do 2016. godine prema rezultatima ankete, GU koji su prijavili najvišu razinu provjera bili su Opća uprava za poreze i carinsku Uniju (dalje: TAXUD), ENV (Okoliš), GROW (Unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća), ENER (Energetika) i CLIMA (Klimatska politika).

Isto tako, GU moraju biti dobro upoznati s pravnim sustavima i jezicima država članica te trebaju provesti provjere u određenom roku.²⁹ Najčešći čimbenici, prema podacima GU, o kojima ovisi potrebno vrijeme za izvršavanje provjera prenošenja i usklađenosti su:

- duljina direktive EU-a, odnosno složenost;
- pravovremenost dostavljanja informacija država članica o mjerama prenošenja i kvaliteta;
- složenost i ukupan broj nacionalnih provedbenih mjera;
- pristupačnost resursa s obzirom na suprotstavljene prioritete unutar GU.³⁰

„Pritužba” znači pismeno obraćanje Komisiji u kojemu se upozorava na mjeru ili nedostatak mjere ili na praksu u državi članici koji su protivni pravu Europske unije.³¹ Od 2017. godine GU imaju obvezu, za podnošenje pritužbi, zatražiti da se koristi standardni obrazac za pritužbe. Pritužbe se podnose elektronički ili pismeno dopisom Glavnom tajništvu Europske komisije na adresu „1049 Bruxelles, Belgija” ili se podnose jednom od ureda Komisije u državama članicama na jednom od službenih jezika Unije.

Nakon ispitivanja pritužbe Komisija će izdati službenu opomenu kako bi pokrenula postupak protiv predmetne države članice ili će konačno zatvoriti predmet. Komisija obrađuje pritužbe putem IT sustava (sustav CHAPs) i može ispitati potencijalne povrede s pomoću internetske baze podataka i alata za komunikaciju („EU pilot”).

„EU pilot” je elektronički alat za prikupljanje informacija o sumnji na povredu prava Unije koje su počinile države članice, koji se u nekim slučajevima može upotrijebiti za postizanje

²⁹*Ibid.*, str. 33.

³⁰*Ibid.*, str. 26.

³¹Komunikacija Komisije, *op.cit.* (u bilj. 17).

sukladnosti bez potrebe pokretanja službenog postupka.³²

Za svaki, odnosno potencijalni slučaj povrede obveze GU-e sastavljaju spise u EU pilotu. GU zatim prosljeđuje upit državi članici koja ima deset tjedana da odgovori. Nakon ocjene GU može zatvoriti slučaj, tražiti još informacija ili predložiti Komisiji da pokrene službeni postupak zbog povrede obveze. Uporaba „EU pilota” 2008. dovelo je do pada broja novih postupaka zbog povrede obveze tijekom nekoliko godina jer su novi slučajevi prvo istraživani s pomoću platforme. Nadalje, tijekom godina smanjivao se i broj otvorenih slučajeva povrede obveze. Godine 2016. broj novih slučajeva povrede obveze nadmašio je broj novih spisa u „EU pilotu”.³³

6. ANALIZA GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O PRAĆENJU PRIMJENE PRAVA EU-A U PODRUČJU POREZA

Na zahtjev Europskog parlamenta, Komisija svake godine objavljuje godišnje izvješće o praćenju primjene prava EU-a za svaku prethodnu godinu. Takva ustaljena procedura prisutna je od 1984. Europski parlament nedugo zatim donosi rezoluciju o izvješću Komisije. Općenito, Komisija izvješćem prikazuje rezultate svojih nadzornih aktivnosti i navodi segmente uspješnosti. Analize koje dostavlja Komisija su:

- > sve pritužbe i slučajeve povrede obveze koji se obrade tokom godine
- > petogodišnja kretanja u aspektu pritužbi i ostalih slučajeva obveze
- > podatci o preventivnim aktivnostima, uključujući alate za razvijanje usklađenosti
- > informacije o uspješnosti država članica u pogledu ispunjavanja rokova u postupku.

U nastavku će biti prikazani osvrti na godišnja izvješća u razdoblju od 2013. do 2020. godine. Pritom je potrebno naglasiti ako neka izvješća zajedno sadrže oporezivanje i carinsku uniju, statistički podatci odnosno opisani podatci prikazivat će oboje.

6.1. Osvrt na godišnje izvješće za 2013. godinu

Godišnje izvješće za 2013. godinu prikazuje pokrenute predmete, predmete zbog povrede prava, zatim predmete koje su upućene Sudu zbog povrede prava Unije te otvorene slučajeve

³²Europski revizorski sud, *op.cit.* (u bilj 23.).

³³*Ibid.*, str. 40.

koje je Komisija otvorila na vlastitu inicijativu. Budući da je ulazak Republike Hrvatske nastupio te iste godine, spomenuta detaljna analiza odnosi se na druge države članice. U 2013. pokrenuto je 67 novih predmeta. Odnose se na nepravilnosti u primjeni različitih vrsta poreza, u državama članicama, primjerice:

- > Italija: pravila o povratu Poreza na dodanu vrijednost (dalje: PDV) koja su nerazmjerno stroga i kašnjenje u isplati povrata, pravila kojima se uređuju porezne olakšice za nasljeđivanje za koje se čini da diskriminiraju netalijanske javne vrijednosne papire i strane neprofitne organizacije sa sjedištem u državama članicama koje nemaju recipročne sporazume s Italijom ;
- > Cipar: propust u prenošenju novih, jednostavnijih i suvremenijih pravila EU-a o fakturiranju PDV-a;
- > Francuska: smanjena stopa PDV-a koja se primjenjuje na neke poljoprivredne proizvode čini se nadilazi područje primjene Direktive o PDV-u;
- > Njemačka: izuzimanje stranih neprofitnih subjekata od poreza na nasljedstvo samo ako se jednake naknade dodjeljuju njemačkim neprofitnim organizacijama i naknade za uzdržavanje isplaćene bračnom drugu i djeci preminulih osoba uz uvjet da je ta osoba boravila u Njemačkoj.³⁴

Zbog povrede prava upućeno je Sudu 15 predmeta na temelju članka 258. UFEU-a., dok predmeta upućenih Sudu u skladu s člankom 260. UFEU-a nije bilo u 2013.

- > Bugarska: carine i porezne olakšice dodijeljene određenom uvozu iz SAD-a na temelju sporazuma o tehničkoj pomoći između dviju zemalja premašuju ono što je dopušteno pravom EU-a jer ne ispunjavaju uvjete pod kojima je državama članicama dopušteno oslobođenje od plaćanja carina, npr. robu koju uvoze organizacije osnovane u skladu s međunarodnim pravom ili u vezi sa sporazumima o kulturnoj, znanstvenoj ili tehničkoj suradnji sklopljenima sa zemljama izvan EU-a;
- > Francuska: poreznim zakonima za koje se čini da diskriminiraju iznajmljene nekretnine smještene izvan Francuske omogućujući bržu amortizaciju usporedivih nekretnina smještenih u Francuskoj, čime se olakšava porezno opterećenje za ulaganja u Francuskoj u usporedbi s drugim područjima;

³⁴European Commission, *Commission staff working document monitoring the application of EU law in EU policy areas*, Brussels, 23.12.2014., SWD (2014) 359 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/Commission_report_eupolicyareas_2013_%5BSWD%282014%29359%5D_en_0.pdf , pristup: 14. lipnja 2022.

-
- > Španjolska: porezni propisi kojima se samo rezidentima omogućuje ostvarivanje koristi od oslobođenja od poreza odobrenih za kapitalne dobitke ostvarene prodajom stalnog boravišta i reinvestiranjem u drugo stalno boravište.³⁵

Većina od 34 predmeta zbog povrede obveza u 2013. morala se pokrenuti zbog kasnog prenošenja Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (13 država članica) te Direktive kojom se određene direktive u području oporezivanja prilagođavaju zbog pristupanja Republike Hrvatske (devet država članica).³⁶

Na kraju, Sud je presudio da države Francuska, Irska i Španjolska nisu poštovale odredbe Direktive o PDV-u. Točnije, Francuska nije poštovala odredbe Direktive o PDV-u jer nije uvjetovala dodjeljivanje izuzeća od PDV-a plovilima pod uvjetom propisanim pravom EU-a da ta plovila plove na otvorenom moru; Irska nije poštovala Direktivu o PDV-u jer je primijenila smanjenu stopu PDV-a na prodaju sijena i iznajmljivanje konja, Španjolska nije poštovala Direktivu o PDV-u jer je isključila prodaju usluga putovanja koje prodaje maloprodajni zastupnik u svoje ime, ali ih je organizirao veleprodajni zastupnik iz posebne sheme PDV-a turističkih agenata.³⁷

6.2. Osvrt na godišnje izvješće za 2014. godinu

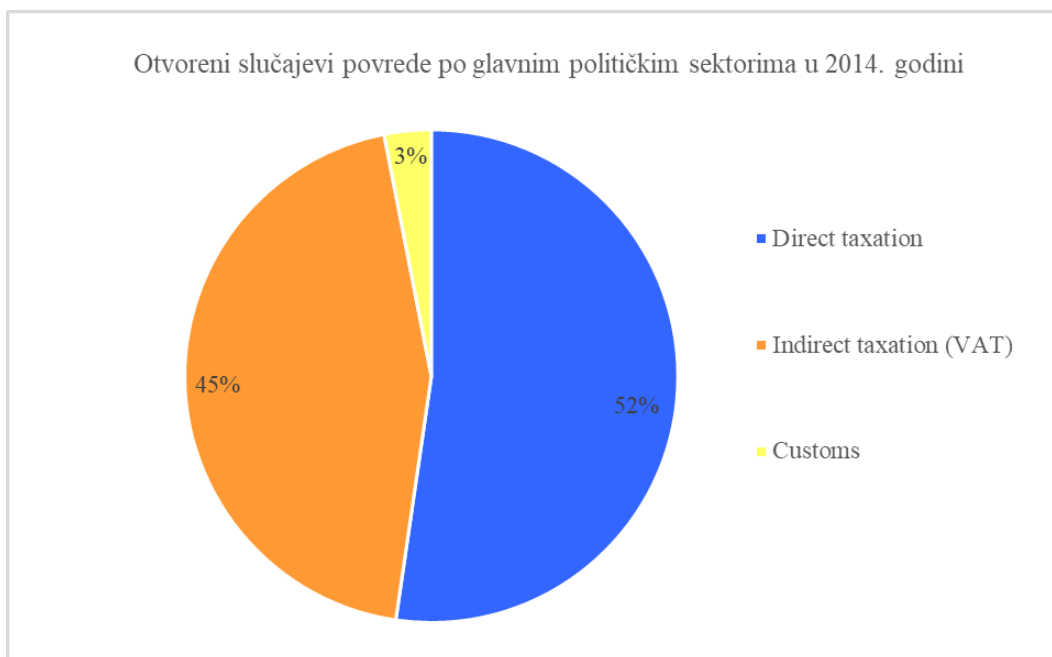
Komisija je 2014. zaprimila relativno velik broj novih pritužbi u području oporezivanja i carinske unije. No ipak, u odnosu na 2013. godinu broj pritužbi smanjen je za 5%. Nove pritužbe koje su registrirane 2014.godine podijeljene su po glavnim sektorima politike. Najveća zastupljenost pritužbi prisutna je u području neizravnog oporezivanja (228), slijedi ga područje izravnog oporezivanja (156), carine (38) te ostalo (7). Nadalje, nakon postupnog smanjenja broja novih EU pilotskih spisa u prethodne tri godine, ta je brojka ponovno bila veća 2014. Slučajeva povrede u 2014. po glavnim područjima politike ima 130, od kojih najviše otpada na izravno oporezivanje (68), neizravno oporezivanje (58) te carine (4).³⁸ Navedeni podatci izraženi u postocima prikazani su u nastavku (Graf 1).

³⁵*Ibid.*, str. 76.

³⁶*Ibid.*, str. 74.

³⁷*Ibid.*, str. 76.

³⁸European Commission, *Monitoring the application of Union law in policy areas*, 2014 Annual report,



Graf 1. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim sektorima politike u 2014.godini

Komisija je otvorila 25 novih prekršajnih predmeta, među kojima su:

- > Francuska: nedostaci u postupanju nakon odluke Vrhovnog suda donesene nakon presude Suda Europske unije te smanjena stopa PDV-a koja se primjenjuje na numerički tisak;
- > Španjolska: više oporezivanje dohotka neprofitnih subjekata koji se nalaze izvan Španjolske i/ili poreznih obveznika koji doprinose navedenim subjektima.³⁹

Komisija je uputila osam predmeta Sudu na temelju članka 258. UFEU-a, dok predmeta upućenih Sudu u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a nije bilo u 2014. Oni su se ticali:

- > Belgija: diskriminirajuća porezna pravila u Valonskoj regiji;
- > Francuska: diskriminirajuće oporezivanje dobrotvornih društava koja nemaju poslovni nastan u Francuskoj;
- > Portugal: diskriminacija poreznih obveznika koji prestaju biti porezni obveznici u Portugalu;
- > Švedska: pravila o PDV-u na poštanske usluge jer se PDV primjenjuje na neke usluge koje bi prema pravilima EU-a trebale biti izuzete od PDV-a;

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/Commission_report_eupolicyareas_2014_en_0.pdf , pristup: 15. lipnja 2022.

³⁹*Ibid.*, str 122.

-
- > Ujedinjena Kraljevina: poreznim režimom za prijenose imovine u inozemstvo jer se čini da se zakonodavstvom Ujedinjene Kraljevine domaće i prekogranične transakcije tretiraju drukčije, i smanjenjem stope PDV-a na isporuku i instalaciju štednih materijala jer ova mjera nadilazi ono što je dopušteno Direktivom o PDV-u.⁴⁰

Nadalje, nije bilo novih slučajeva kasnog prenošenja u području oporezivanja i carinske unije, za razliku od prethodne 2013. godine kad je brojka kasnog prenošenja iznosila 34. Isto tako, Komisija nije uputila niti jedan predmet Sudu u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.⁴¹

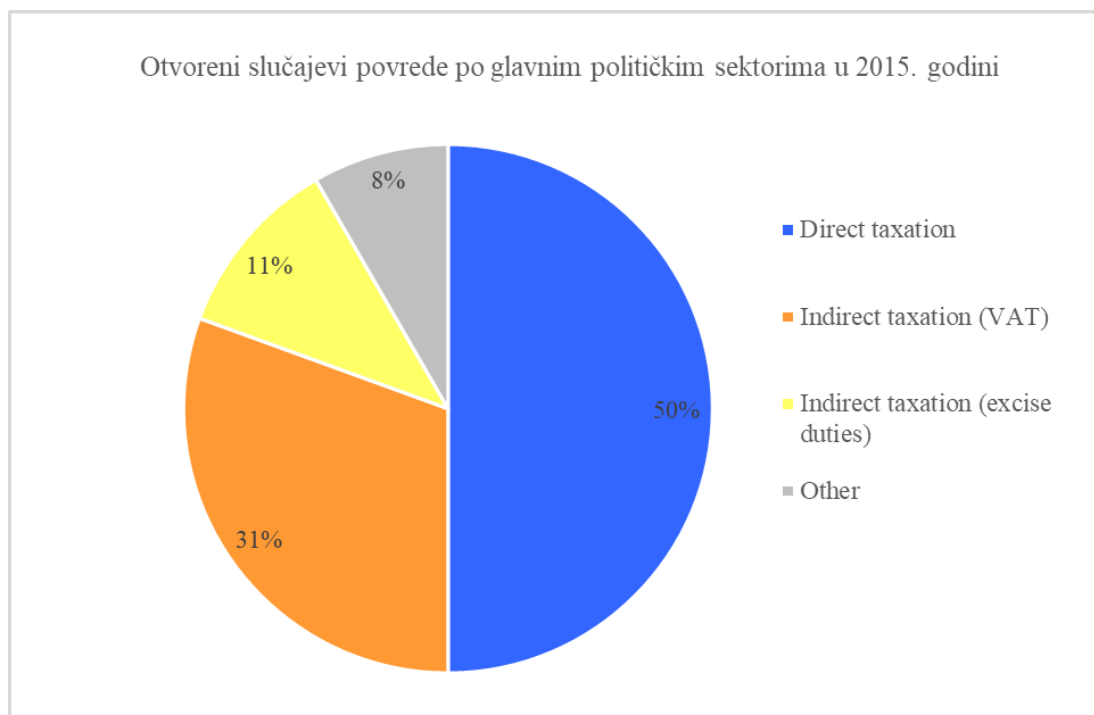
6.3. Osvrt na godišnje izvješće za 2015. godinu

Većina pokazatelja usklađenosti sa zakonodavstvom EU-a u području oporezivanja i carinske unije poboljšala su se 2015. Nove pritužbe registrirane u 2015. dostigle su brojku 423, u odnosu na 2014. godinu blago su opale odnosno primjetan je pad za 1,3%. Najveća brojka pritužbi prisutna je u području izravnog oporezivanja (160), slijedi ga područje izravnog oporezivanja (158), neizravno oporezivanje – porez na vozila (38) te ostalo (68). Dok su novi pilotski dosjei EU opali za 38 posto, broj predmeta zbog povrede ponovno je bio nešto manji za razliku od 2014. godine. Slučajeve povrede u 2015. po glavnim područjima politike obilježilo je izravno oporezivanje sa najvišom brojkom od 54, neizravno oporezivanje - PDV (33), neizravno oporezivanje – trošarine (12) te ostalo (9).⁴² Navedeni podatci prikazani su u nastavku (Graf 2.)

⁴⁰*Ibid.*, str. 123.

⁴¹*Ibid.*, str. 124.

⁴²European Commission, *Report from the Commission 2015, Commission staff working document* https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/Commission_report_eupolicyareas_2015_%5BSWD%282016%29230%5D_en_0.pdf, pristup: 20. lipnja 2022.



Graf 2. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2015. godini

Komisija je u 2015. otvorila 33 nova predmeta zbog povrede. Oni se odnose na sljedeće:

- > Slovačka: porez na registraciju uvezenih rabljenih automobila. Ne primjenjuju se stope amortizacije kako bi odražavale njihovu stvarnu tržišnu vrijednost kada se ubire porez;
- > Nizozemska: klauzula „Ograničenje na naknade” nizozemsko-japanskog poreznog ugovora. Time se osigurava bolji tretman društvima koja drže dioničari koji su rezidenti Nizozemske od usporedivih društava koja drže nerezidentni dioničari EU-a;
- > Španjolska: Kazneni režim uveden za takozvanu obveznu informativnu izjavu „Modelo 720” o stranoj imovini. Time se mogu ograničiti temeljne slobode španjolskih poreznih rezidenata u EU-u.⁴³

Međutim, zakašnjeli slučajevi prenošenja povećali su se, u odnosu na nulu prethodne godine, zbog isteka rokova za prenošenje dviju direktiva. Točnije, Komisija je otvorila 11 slučajeva za kasno prenošenje u 2015. Najviše pozornosti privukla je Direktiva o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (4 države članice) te Direktiva o izmjeni određenih direktiva

⁴³*Ibid.*, str. 95.

koje se odnose na najudaljenije francuske regije. Nadalje, Komisija nije uputila niti jedan predmet Sudu u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.⁴⁴

6.4. Osvrt na godišnje izvješće za 2016. godinu

Broj novih pritužbi u području oporezivanja i carinske unije ponovno se blago smanjio 2016. u odnosu na 2015. Od 406 pritužbi njih 165 odnosilo se na izravno oporezivanje, 122 (neizravno oporezivanje), carine (39) i ostalo (80). Nadalje, broj novih pilot spisa EU-a povećao se za 15%.

Komisija je 2016. pokrenula postupke zbog povrede prava na vlastitu inicijativu u sljedećim slučajevima:

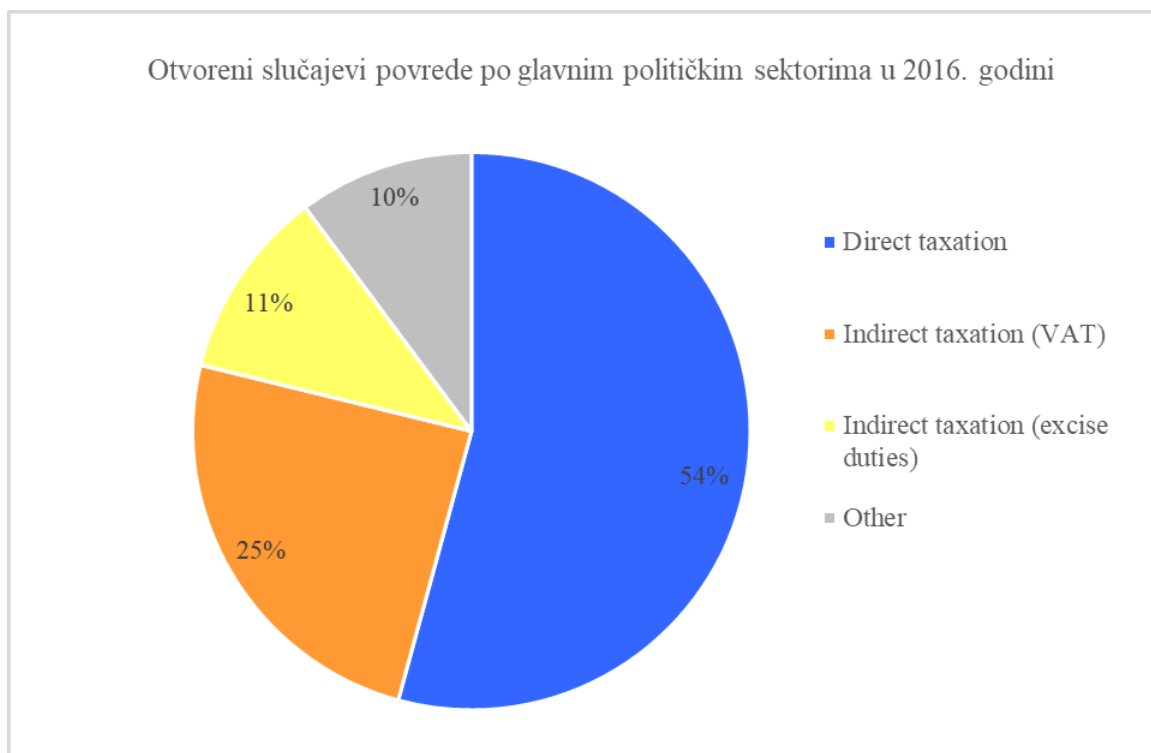
- u području neizravnog oporezivanja: teškoće u povratu PDV-a;
- u području izravnog oporezivanja: većina slučajeva na vlastitu inicijativu proizlazi iz provjere usklađenosti na razini EU-a kojom se ispituje porezni tretman osoba koje se premještaju iz jedne države članice EU-a u drugu; i
- u području carina: pokrenuti su samoinicijativni slučajevi u vezi s kontrolom gotovine.⁴⁵

Na kraju godine bilo je nešto više prekršajnih predmeta nego godinu dana ranije. Slučajeva povrede u 2016. po glavnim područjima politike ima 118, od kojih najviše otpada na izravno oporezivanje (64), neizravno oporezivanje - PDV (24), neizravno oporezivanje - trošarine (13) te ostalo (12).⁴⁶ Navedeni podatci prikazani su u nastavku (Graf 3).

⁴⁴*Ibid.*, str. 97.

⁴⁵European Commission, *Commission staff working document monitoring the application of EU law in EU policy areas*, Brussels, 6.7.2017., SWD (2017) 259 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD%3A2017%3A259%3AFIN&from=EN>, pristup: 20. lipnja 2022.

⁴⁶*Ibid.*, str. 81.



Graf 3. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2016. godini

Komisija je u 2016. otvorila 40 novih predmeta zbog povrede. Ti i drugi značajni slučajevi povrede koji su u tijeku uključuju sljedeće:

- > Bugarska: nerazmjerne novčane kazne za neprijavlivanje gotovine unesene u carinsku uniju;
- > Estonija: nepotpuno prenošenje Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja, iako se opća odredba općenito odnosi na primjenu prava EU-a u relevantnim pitanjima;
- > Hrvatska: smanjena stopa trošarine za male proizvođače etilnog alkohola. Čini se da to nije u skladu s Direktivom o trošarinama na alkohol i alkoholna pića;
- > Portugal: pristojba zračne luke koju primjenjuje općina Lisabon za putnike koji stižu u zračnu luku u Lisabonu. Budući da su putnici sa sjedištem u Portugalu oslobođeni plaćanja poreza, on može predstavljati prikrivenu diskriminaciju zbog državljanstva kojom se krši članak 18. UFEU-a.⁴⁷

Komisija je uputila tri predmeta Sudu u skladu s člankom 258. UFEU-a, dok nije uputila niti jedan predmet Sudu u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a.

Broj slučajeva zakašnjelog prenošenja znatno se povećao zbog isteka rokova za prenošenje triju direktiva. Naime, Komisija je otvorila 34 predmeta za kasno prenošenje u 2016.

⁴⁷*Ibid.*, str. 82.

Većinom se radilo o:

- Direktiva o zajedničkom sustavu oporezivanja koji se primjenjuje u slučaju matičnih društava i društava kćeri iz različitih država članica; i
- Direktiva o obveznoj automatskoj razmjeni informacija o oporezivanju.⁴⁸

Glavni slučajevi zaključeni bez presude Suda 2016. odnosili su se na sljedeće:

- > Belgija: smanjena stopa za online novine i publikacije;
- > Francuska: donošenje administrativnih odredbi koje poštuju zahtjeve proporcionalnosti u pogledu poreza od 3% na nekretnine u Francuskoj u vlasništvu stranih poduzeća;
- > Luksemburg: ukidanje minimalnog poreza subjekta. To nije spojivo s Direktivom o zajedničkom sustavu oporezivanja primjenjivom u slučaju matičnih društava i društava kćeri iz različitih država članica.⁴⁹

6.5. Osvrt na godišnje izvješće za 2017. godinu

Komisija je 2017. zaprimila zamjetno manji broj novih pritužbi u području oporezivanja i carinske unije. U odnosu na 2016. godinu njihov broj smanjen je za 24%. Nove pritužbe koje su registrirane 2017.godine odnose se na izravno oporezivanje (120), prati ga neizravno oporezivanje – PDV (76) i neizravno oporezivanje – porez na vozila (44) te ostalo (7).⁵⁰ Nadalje, nakon postupnog povećanja broja novih EU pilotskih spisa u 2016. godini, ta brojka ponovno naglo pada 2017. za 83%.

Komisija je 2017. pokrenula postupke zbog povrede prava na vlastitu inicijativu u sljedećim slučajevima:

- gotovinska kontrola i naknade s jednakim učinkom kao i carina;
- domaće i prekogranične subvencije PDV-a.⁵¹

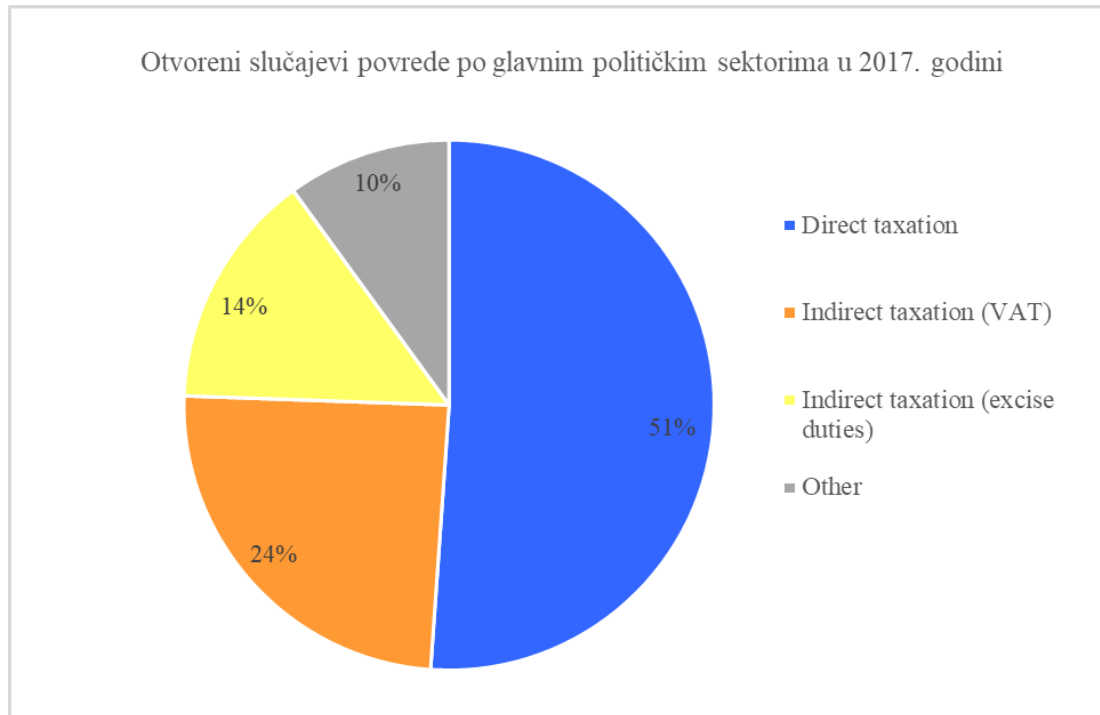
⁴⁸*Ibid.*, str. 83.

⁴⁹*Ibid.*, str. 84.

⁵⁰European Commission, Report from the Commission 2017 – Commission staff working document – monitoring application od EU policy areas part 2, SWD (2018) 378, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-2017-commission-staff-working-document-monitoring-application-eu-law-policy-areas-part2.pdf>, pristup: 22.lipnja 2022

⁵¹*Ibid.*, str. 82.

Slučajevi povrede u 2017. po glavnim područjima nastavljaju trend pada u odnosu na prethodne godine, s brojkama za izravno oporezivanje (46), neizravno oporezivanje – PDV (22), neizravno oporezivanje – trošarine (13) te ostalo (9).⁵² Navedeni podatci detaljnije su prikazani u nastavku (Graf 4).



Graf 4. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2017.godini

Komisija je 2017. otvorila 27 novih predmeta zbog povrede. Oni uključuju:

- > Njemačka: Nevoljkost porezne uprave da obavijesti podnositelje zahtjeva za povrat PDV-a u određenim slučajevima može dovesti do gubitka tih prava na povrat;
- > Španjolska: Kazneni režim prema „Modelo 720” (obvezna izjava o imovini poreznih rezidenata koja se nalazi u inozemstvu)
- > Italija: diskriminirajuće fiskalno postupanje prema zelenoj struji i diskriminirajuća porezna pravila prema građanima koji nisu državljani Italije koja se odnose na nekretnine;
- > Mađarska i Bugarska: kontrola gotovine, proporcionalnost nacionalnih novčanih kazni.⁵³

⁵²*Ibid.*, str. 83.

⁵³*Ibid.*

Komisija je uputila četiri predmeta Sudu u skladu s člankom 258. UFEU-a, dok niti jedan predmet nije uputila u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a.

Broj slučajeva zakašnjelog prenošenja smanjio se u odnosu na 2016., ali povećao s obzirom na 2014. godinu kada je broj zakašnjelih direktiva dostigao 0. Nadalje, svih 16 novih slučajeva povrede zbog kašnjenja u prenošenju direktive koji su otvoreni 2017. odnose se na izravno oporezivanje. Najveća pozornost je na Direktivi o izmjeni Direktive o obveznoj automatskoj razmjeni.

6.6. Osvrt na godišnje izvješće za 2018. godinu

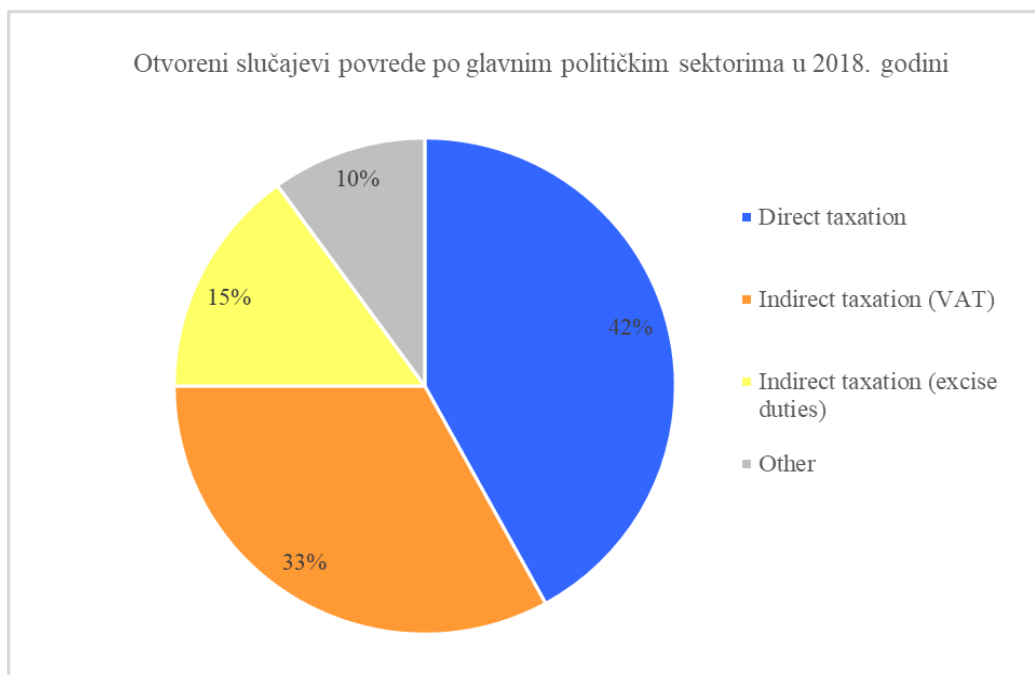
Prema izvješću iz 2018. godine u području oporezivanja i carinske unije nove registrirane pritužbe prikazuju blagi rast u odnosu na prethodnu godinu. Točnije, primjetan je rast za 18,5%. Najveći broj pritužbi primjetan je u području izravnog oporezivanja (134), slijedi područje neizravnog oporezivanja - PDV (80), neizravno oporezivanje – porez na vozila (93), ostalo (68) te carine (32).⁵⁴ Novi pilotski dosjei EU opali su za 44%. Komisija je 2018. pokrenula slučajeve povrede na vlastitu inicijativu u pogledu:

- nepravilna primjena pravila EU o PDV-u;
- nepravilna provedba u nacionalnom zakonodavstvu Direktive o automatskoj razmjeni informacija o financijskim računima i administrativnoj suradnji u području oporezivanja.⁵⁵

Broj predmeta zbog povrede ponovno raste za razliku od 2017. godine. Slučajeve povrede u 2018. po glavnim područjima politike zauzelo je neizravno oporezivanje sa najvišom brojkom od 48, izravno oporezivanje (42) te ostalo (10). Navedeni podatci prikazani su u nastavku (Graf 5.)

⁵⁴European Commission, Report from the Commission 2018 – Commission staff working document – monitoring application od EU policy areas part 2, https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-monitoring-application-eu-law_hr, pristup: 23.lipnja 2022.

⁵⁵*Ibid.*, str. 92.



Graf 5. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2018. godini

Komisija je u 2018. otvorila 41 novi slučaj povrede. Neki od njih uključuju sljedeće:

- > Belgija: nepoštivanje presude Suda Europske unije o procjeni prihoda od najma nekretnina
- > Italija: nepravilna primjena pravila o PDV-u na zakup brodova; protuzakonito oslobođenje od plaćanja trošarine za gorivo koje koriste privatna plovila za prihvat i otpremu; uporaba „brzih koridora” za kretanje robe na dugim udaljenostima bez podnošenja carinskim tijelima po dolasku i dodjeljivanja robe carinskom postupku u ulaznom carinskom uredu;
- > Grčka: nepravilna primjena pravila o PDV-u za zakup brodova;
- > Njemačka: primjena paušalnog programa za poljoprivrednike koji krše pravila EU.⁵⁶

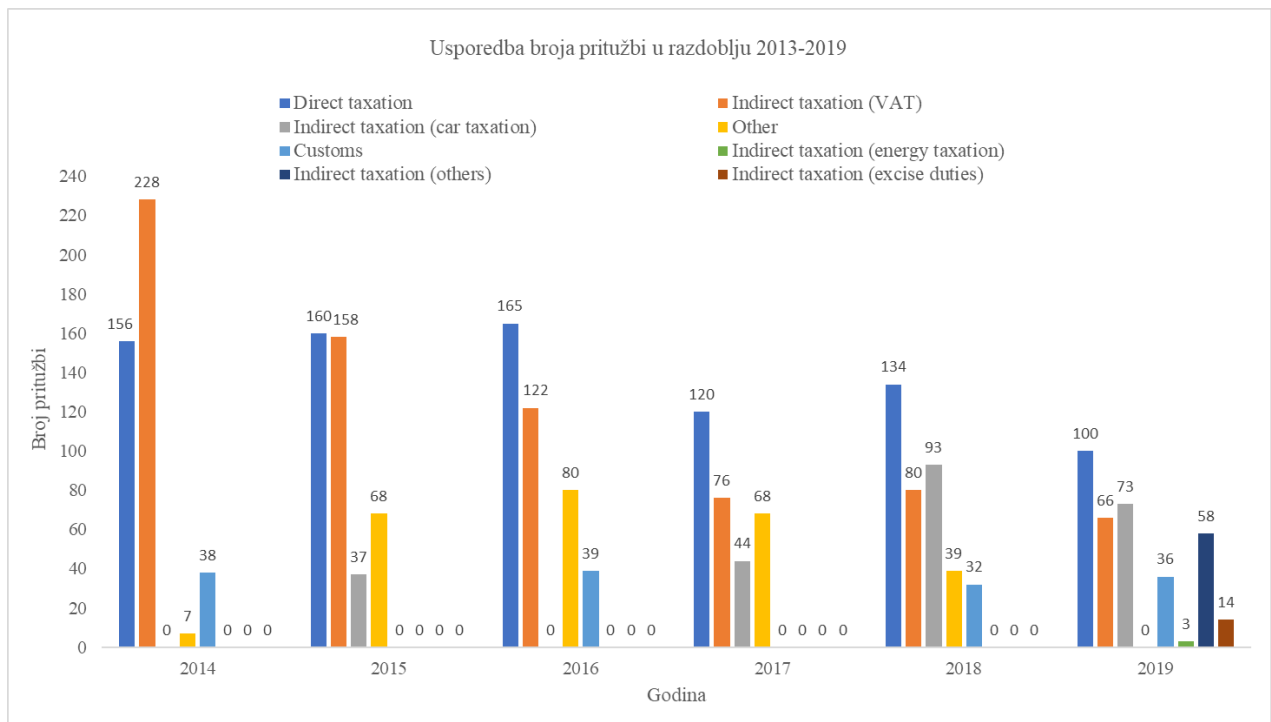
Komisija je uputila jedan predmet Sudu u skladu s člankom 258. UFEU-a. To se odnosi na Grčku, koja je pogrešno uvela snižene stope od 50% standardne stope trošarina na jaka alkoholna pića Tsipouro i Tsikoudia, čime se krši pravo EU-a. Komisija nije uputila niti jedan predmet Sudu u skladu s člankom 260. stavkom 2.

⁵⁶*Ibid.*, str. 93.

UFEU-a. Komisija je otvorila 14 slučajeva za kasno prenošenje u 2018. To se odnosilo na Direktivu o pristupu informacijama o sprečavanju pranja novca.⁵⁷

6.7. Osvrt na godišnje izvješće za 2019. godinu

Nove zaprimljene pritužbe u 2019. godini u blagom su padu u odnosu na 2018. godinu, točnije dosegle su brojku od 350 i pad od 7,4 %. Usporedba broja pritužbi u razdoblju od 2013. do 2019. navedena je nastavku (Graf 6). Možemo primijetiti konstantan pad pritužbi u području izravnog oporezivanja, dok u području neizravnog oporezivanja (PDV) kroz godine imamo nagli pozitivan pad. Nadalje, novo povećanje u zaprimljenim pritužbama u vezi neizravnog oporezivanja vidljiva je kod trošarina i oporezivanja energije.



Graf 6. Usporedba broja pritužbi u razdoblju 2013. - 2019.

Komisija je u 2019. otvorila 65 novih predmeta zbog povrede. To uključuje sljedeće:

- > Njemačka: nacionalna pravila o PDV-u za prodaju robe na daljinu koja se prodaje putem digitalnih tržišta, nemogućnost ispunjavanja formalnih uvjeta za kvalificiranje kao grupno društvo u svrhu njemačke porezne konsolidacije;

⁵⁷Ibid., str. 94.

- > Grčka: plaćanje pristojbe od strane uvoznika medicinskih proizvoda, što ima jednak učinak kao i carina u skladu s člankom 30. UFEU-a;
- > Španjolska: obveza imenovanja fiskalnog zastupnika u Španjolskoj, primjena Direktive o koncentracijama;
- > Italija: povlašteno oporezivanje nekretnina za Talijane u inozemstvu;
- > Rumunjska: rok za naplatu carinskih dugova.⁵⁸



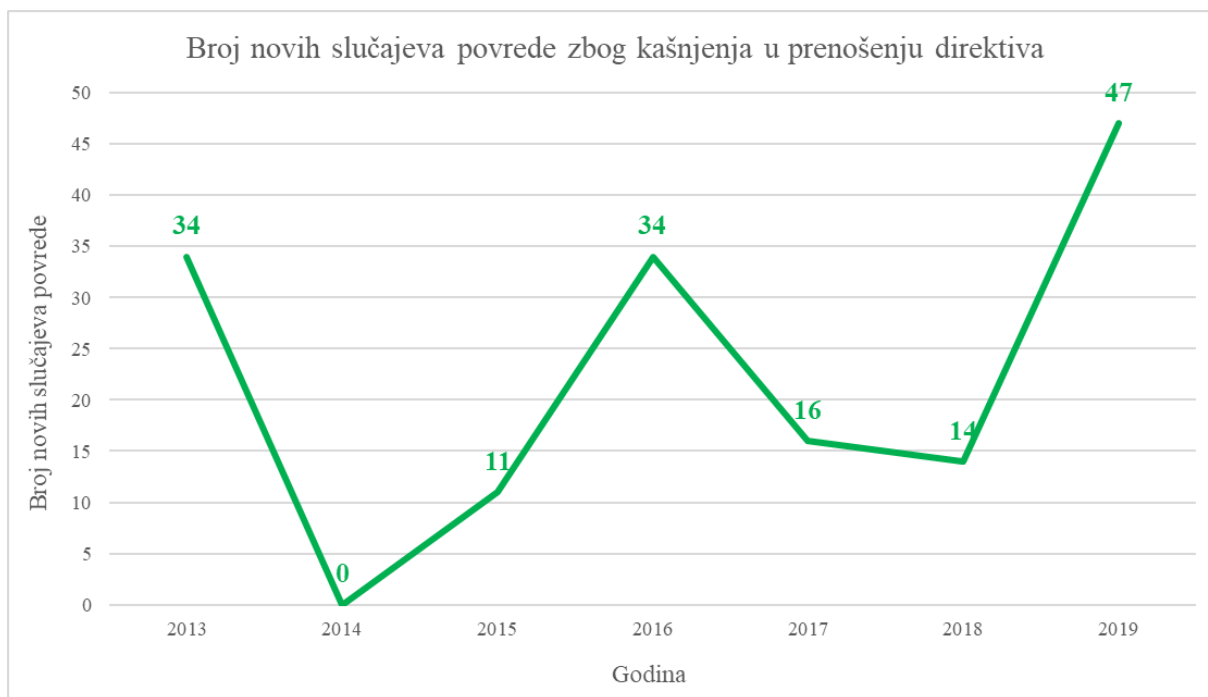
Graf 7. Broj slučajeva povrede u periodu 2013. – 2019.

Komisija je otvorila 47 predmeta za kasno prenošenje u 2019. Uključivali su:

- Direktiva o obvezama poreza na dodanu vrijednost za pružanje usluga i prodaju robe na daljinu;
- Direktiva o suzbijanju izbjegavanja poreza (ATAD1);
- Direktiva o mehanizmima rješavanja poreznih sporova u Europskoj uniji;
- Direktiva o postupanju prema kuponima.⁵⁹

⁵⁸European Commission, Report from the Commission 2019 – Commission staff working document – monitoring application od EU policy areas, https://ec.europa.eu/info/publications/2019-commission-report-monitoring-application-eu-law_hr, pristup 25. lipnja 2022.

⁵⁹*Ibid.*, str. 98.



Graf 8. Broj novih slučajeva povrede zbog kašnjenja u prenošenju direktiva

Glavni slučajevi zaključeni bez presude Suda u 2019. odnosili su se na sljedeće:

- > Belgija, Češka, Grčka, Francuska, Cipar, Latvija, Portugal i Ujedinjena Kraljevina: Neobavještanje o nacionalnim mjerama kojima se prenosi Direktiva o suzbijanju izbjegavanja poreza (ATAD);
- > Češka: neusklađena provedba Direktive u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja
- > Estonija: neusklađena provedba Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja
- > Litva: Neobavještanje o nacionalnim mjerama kojima se prenosi Direktiva o mehanizmima rješavanja poreznih sporova u Europskoj uniji.
- > Mađarska: Diskriminirajuće oporezivanje jakih alkoholnih pića protivno članku 110. UFEU-a izuzimanjem destilata voća i biljnih pića proizvedenih pretežno na njezinom državnom području od poreza na javno zdravlje.⁶⁰

Na osnovi upućenog predmeta Sudu prethodne 2018. godine od strane Komisije, Sud je donio sljedeću presudu:

⁶⁰*Ibid.*

-
- > Grčka: Sud je presudio da primjena snižene stope trošarina na jaka alkoholna pića, Tsipouro i Tsikoudia, koje proizvode sustavne destilerije, kao i primjena iznimno snižene stope na alkoholna pića koja proizvode mali povremeni destilери, nisu u skladu s pravom Unije.⁶¹

6.8. Osvrt na godišnje izvješće za 2020. godinu

Godišnje izvješće za 2020. godinu u području oporezivanja i carinske unije detaljnije obraća pozornost na izravno i neizravno oporezivanje. Kada je riječ o izravnom oporezivanju, sloboda građana i poduzeća u kretanju, djelovanju i ulaganju izvan nacionalnih granica jedna je od prednosti jedinstvenog tržišta. Budući da izravno oporezivanje nije usklađeno u cijeloj Uniji, ta sloboda može značiti da neki porezni obveznici mogu izbjeći ili utajiti porez u zemlji boravišta.⁶²

Porezna tijela Unije stoga su se složila da bliže surađuju u osiguravanju plaćanja poreza i borbi protiv poreznih prijevара i utaja poreza. Komisijine provedbene mjere u pogledu izravnog oporezivanja 2020. bile su usmjerene na osiguravanje toga da države članice u nacionalno pravo prenesu važne izmjene Direktive o administrativnoj suradnji. Te izmjene odnose se na područja kao što su pristup informacijama o sprečavanju pranja novca, obvezna automatska razmjena izvješća po zemljama između država članica, automatska razmjena informacija o financijskim računima, obvezna automatska razmjena informacija o prekograničnim aranžmanima o kojima se izvješćuje.⁶³

Osim toga, Komisija se usmjerila na pravilno prenošenje Direktive o pravilima protiv izbjegavanja poreza koje izravno utječe na jedinstveno tržište u pogledu hibridnih neusklađenosti s trećim zemljama. Pratila je i pravilno prenošenje Direktive o mehanizmima rješavanja poreznih sporova.⁶⁴

U vezi s neizravnim oporezivanjem, Komisija je nastavila postupke zbog povrede, čiji je cilj prekinuti narušavanje tržišnog natjecanja na jedinstvenom tržištu, riješiti problem utaje i izbjegavanja plaćanja poreza te sprečavanje dvostrukog oporezivanja.

⁶¹*Ibid.*, str. 99.

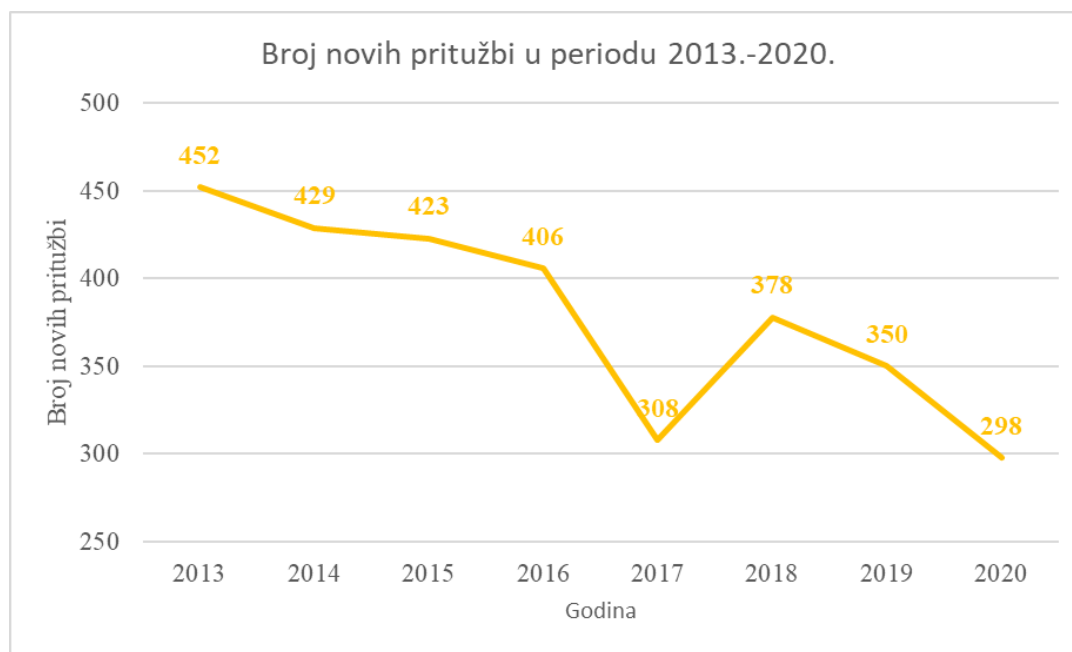
⁶²European Commission, Annual Report on monitoring the application of EU law 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-eulaw_en.pdf, pristup: 27. lipnja 2022.

⁶³*Ibid.*, str. 17.

⁶⁴*Ibid.*

7. ZAKLJUČAK

Broj novih pritužbi u 2020. godini u padu je za 14,8% u odnosu na prethodnu 2019. godinu. U razdoblju od 2013. do 2016. primjećuje se blagi i konstantan pad broja novih pritužbi. U 2020. godini prisutan je najmanji broj zaprimljenih pritužbi, te svega 3,2% manji od 2017. godine koja je, isto tako, bila obilježena naglim padom.



Graf 9. Broj novih pritužbi u periodu 2013. - 2020.

Komisija pomaže državama članicama da osiguraju svojim građanima i poduzećima ostvarenje svojih prava te im jamči pravnu zaštitu na nacionalnoj razini. Naime, Komisija poziva Europski parlament, Vijeće, ali i druge dionike kao što su nevladine organizacije, sindikati i poduzeća da se aktivno uključe na konstruktivan i uključiv način kako bi se dugogodišnji planovi, mjere i reforme pretvorile u konkretne inicijative za dobrobit građana, poduzeća i država članica EU-a.

Moglo bi se zaključiti da se, udruženim nastojanjima svih uključenih, na razini Unije i na razini država članica, osigurava bolja primjena prava EU-a, u korist svima. Komisija je već aktivirala i nastavit će aktivirati sva prikladna i postojeća sredstva politike kojima raspolaže, kako bi doprinijela brzom gospodarskom oporavku, istovremeno stvarajući tranziciju EU-a

prema zelenom, digitalnom i pravednijem socijalnom tržišnom gospodarstvu. Porezni program EU-a jest i bit će u središtu te tranzicije.⁶⁵

8. LITERATURA I PRAVNI IZVORI

1. Čapeta, Tamara; Rodin, Siniša, Osnove prava Europske unije, Zagreb, Narodne novine, 2018.,
2. Duić, Dunja; Petrašević, Tunjica, Pet godina primjene prava Europske unije – analiza postupaka zbog povrede prava EU pokrenutih protiv Republike Hrvatske i prethodnih pitanja hrvatskih sudova // Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske = Yearbook Croatian Academy of Legal Sciences, 10 (2019), str. 65-95.
3. European Commission, Annual Report on monitoring the application of EU law 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-eulaw_en.pdf, pristup: 27. lipnja 2022.
4. European Commission, Commission staff working document monitoring the application of EU law in EU policy areas, Brussels, 23.12.2014., SWD (2014) 359 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/Commission_report_eupolicyareas_2013_%5BSWD%282014%29359%5D_en_0.pdf, pristup: 14. lipnja 2022.
5. European Commission, Commission staff working document monitoring the application of EU law in EU policy areas, Brussels, 6.7.2017., SWD (2017) 259 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=SWD%3A2017%3A259%3AFIN&from=EN>, pristup: 20. lipnja 2022.
6. European Commission, Monitoring the application of Union law in policy areas, 2014 Annual report, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/Commission_report_eupolicyareas_2014_en_0.pdf, pristup: 15. lipnja 2022.
7. European Commission, Report from the Commission 2015, Commission staff working document https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/Commission_report_eupolicyareas_2015_%5BSWD%282016%29230%5D_en_0.pdf, pristup: 20. lipnja 2022.
8. European Commission, Report from the Commission 2017 – Commission staff working document – monitoring application of EU law in policy areas part 2, SWD (2018) 378, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-2017-commission-staff->

⁶⁵Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka, Bruxelles, 15.7.2020., COM(2020) 312 final, str. 16.

working-document-monitoring-application-eu-law-policy-areas-part2.pdf, pristup: 22. lipnja 2022.

9. European Commission, Report from the Commission 2019 – Commission staff working document – monitoring application od EU policy areas, https://ec.europa.eu/info/publications/2019-commission-report-monitoring-application-eu-law_hr, pristup 25. lipnja 2022.
10. Europska komisija, Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire Strategija oporavka, COM/2020/312 final, od 15. srpnja 2020.
11. Europski revizorski sud, Primjena prava EU a u praksi: nadzorne odgovornosti Europske komisije u skladu s člankom 17. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji - Panoramski pregled, 2018.
12. Komunikacija Komisije „Bolje praćenje primjene prava Zajednice”, COM(2002) 725 final od 11. prosinca 2002.
13. Komunikacija Komisije „Europa rezultata – primjena prava Zajednice”, COM(2007) 502 final od 5. rujna 2007.
14. Komunikacija Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” C(2016) 8600 final od 21. prosinca 2016.
15. Ljubanović, Boris; Petrašević, Tunjica; Poretti, Paula; Vuletić, Igor; Župan, Mirela, Procesno-pravni aspekti prava EU, Osijek, Pravni fakultet Osijek, 2016.
16. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije C 202/1, 7.6.2016.

9. POPIS GRAFOVA

Graf 1. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim sektorima politike u 2014.godini	13
Graf 2. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2015. godini	15
Graf 3. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2016. godini	17
Graf 4. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2017.godini	19
Graf 5. Otvoreni slučajevi povrede po glavnim političkim sektorima u 2018. godini	21
Graf 6. Usporedba broja pritužbi u razdoblju 2013. - 2019.....	22
Graf 7. Broj slučajeva povrede u periodu 2013. – 2019.....	23
Graf 8. Broj novih slučajeva povrede zbog kašnjenja u prenošenju direktiva.....	24
Graf 9. Broj novih pritužbi u periodu 2013. - 2020.....	26