



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

**Vispārējā
stāvokļa
apskats**

**ES tiesību aktu īstenošana — Eiropas
Komisijas pārraudzības pienākumi
saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību
17. panta 1. punktu**

2018

Saturs

	Punkts
Kopsavilkums	I-VIII
Ievads	01-09
ES tiesību aktu īstenošana	01-04
Pārskats par Komisijas pārraudzības darbībām	05-08
Pārredzamības, pārskatatbildības un revīzijas nepieciešamība	09
Apskata tvērums un pieeja	10-14
ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzība	15-128
Ir jāuzrauga sarežģīts vispārējais atbilstības stāvoklis	15-42
Ir jāuzrauga daudzi un dažādi ES tiesību akti	15-20
Katrai politikas jomai ir sava specifika	21-26
Starp dalībvalstīm pastāv būtiskas atšķirības	27-42
Komisijas stratēģija — prioritātes, struktūra un resursi	43-64
Pārraudzības darbību mērķi un prioritātes	43-51
Pārraudzības darbību pienākumu un resursu organizēšana	52-59
Uzraudzība un koordinācija Komisijas un ĢD līmenī	60-64
Pārvaldība — uzraudzība, izpildes panākšana un atbilstības veicināšana	65-116
Jaunu un pārskatītu ES direktīvu īstenošanas pārbaudes	65-73
Sūdzību izskatīšana un pašiniciatīvas lietu apzināšana	74-84
Lietu izmeklēšana EU pilot ietvaros	85-89
ES tiesību aktu izpildes panākšana, īstenojot pārkāpuma procedūru	90-99
Rīku izmantošana, lai veicinātu atbilstību	100-107
Pārredzamības nodrošināšana attiecībā uz atbilstību un pārraudzību	108-116

Publiskā sektora revīzija par atbilstību ES tiesību aktiem	117-128
---	----------------

Publiskā sektora revīzija valsts līmenī	117-124
Publiskā sektora revīzija ES līmenī	125-128

Turpmākā rīcība — sarežģījumi un iespējas	129-137
--	----------------

Komisijai ir iespējas vēl vairāk nostiprināt pārraudzību saskaņā ar tai Līgumā noteiktajiem pienākumiem	129-136
--	----------------

Publiskā sektora revīzija par atbilstības ES tiesību aktiem pārraudzību	137
--	------------

Pielikumi

I pielikums — Darbības joma: ĢD un politikas jomas

II pielikums — Pieeja — avoti un metodes

III pielikums — Atbilstības veicināšanas rīki

Īstenošanas plāni

Vadlīnijas

Skaidrojošie dokumenti

Komitejas, tīkli, ekspertu grupas un semināri

Kompleksās sanāksmes

Rezultātu apkopojumi

Akronīmi un saīsinājumi

Vispārējā stāvokļa apskata komanda

Kopsavilkums

I Daudzu Eiropas Savienības politikas virzienu sekmes ir atkarīgas no tā, kā dalībvalstis savās jurisdikcijās īsteno ES tiesību aktus. Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību 17. panta 1. punktu Eiropas Komisijai ir pienākums uzraudzīt, lai dalībvalstis piemērotu ES tiesību aktus. Šai līgumu uzraudzītājas lomai ir būtiska nozīme, lai nodrošinātu ES vispārējos darbības rezultātus un pārskatatbildību. Komisijas pārraudzības darbību mērķis ir pārvaldīt risku saistībā ar iespējamiem ES tiesību aktu pārkāpumiem dalībvalstīs, kā rezultātā varētu tikt uzsāktas oficiālas pienākumu neizpildes procedūras saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 258. pantu.

II Mēs esam ES revīzijas iestāde, un revīziju laikā pārbaudām dalībvalstu atbilstību ES tiesību aktiem galvenokārt tajos gadījumos, kad atbilstība ES tiesību aktiem ir nosacījums, lai dalībvalstis varētu saņemt maksājumus no ES budžeta. Mēs varam arī izskatīt, kā Komisija pilda savas pārraudzības darbības un atskaitās par tām. Atsaucoties uz Eiropas Parlamenta pieprasījumu, mēs izlēmām sagatavot vispārējā stāvokļa apskatu, ietverot:

- o ES vispārējā tiesiskā stāvokļa galvenos elementus, kas apgrūtina pārraudzību attiecībā uz to, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus;
- o Komisijas mērķus, prioritātes un resursus, kas saistīti ar tās pārraudzības darbībām;
- o galvenos procesus, ko Komisija izmanto, lai novērstu, atklātu un koriģētu iespējamus ES tiesību aktu pārkāpumus dalībvalstīs;
- o Komisijas pasākumus, lai nodrošinātu tās pārraudzības darbību un to rezultātu pārredzamību; un
- o valsts un ES līmeņa publiskā sektora revīzijas ieguldījumu ES tiesību aktu piemērošanas un pārraudzības nodrošināšanā dalībvalstīs.

III Vispārējā stāvokļa apskats nav revīzija. Tajā sniegti apraksti un analīze, pamatojoties uz publikācijām un informāciju, ko mūsu apskata dalībnieki ir piekrituši publikot. Mūsu galvenie informācijas avoti bija Komisijas ģenerāldirektorātu (ĢD) apsekojumi un dalībvalstu pārstāvju viedokļi, Komisijas sniegto datu analīze, intervijas ar iestāžu ieinteresētajām personām un revīzijas ziņojumu apskati.

IV Mēs konstatējam, ka Komisijai ir jātiek galā ar sarežģītu tiesisko telpu ES un dalībvalstu līmenī. Pārkāpumu rašanās risku ietekmē vairāki faktori, kas apgrūtina ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzību. Tie ir:

- uzraugāmā tiesību subjekta izmērs un daudzu tiesību instrumentu sarežģītība;
- politikas jomu specifiskums, tostarp ES līdzekļu pieejamība un pienākumu neizpildes procedūru alternatīvas;
- dalībvalstu likumdošanas un pārraudzības pasākumu konkrēti elementi, tostarp likumdošanas procedūras ilgums, transponēšanas izvēles un administratīvā spēja.

V Šajā vispārējā stāvokļa apskatā mēs uzsveram, kā Komisija ir apzinājusi šos sarežģījumus un līdz šim uz tiem reaģējusi, veicot šādas darbības:

- nosakot izpildes panākšanas prioritātes un kritērijus, lai izskatītu iedzīvotāju sūdzības un iespējamus pārkāpumus;
- organizējot savas pārraudzības darbības atbilstoši politikas jomām un integrējot tās plašākā labāka regulējuma programmā;
- sistemātiski pārbaudot transponēšanu, izskatot iedzīvotāju sūdzības un veicot izmeklēšanu, lai atklātu iespējamus neatbilstību gadījumus;
- stiprinot sadarbību un informācijas apmaiņu ar dalībvalstīm, izmantojot dažādus instrumentus atbilstības veicināšanai;
- tieši sazinoties ar ieinteresētajām personām un publiski ziņojot par savām pārraudzības darbībām ar dažādu līdzekļu palīdzību, tostarp īpašā gada ziņojumā.

VI Mēs arī sniedzam piemērus par dalībvalstu augstāko revīzijas iestāžu (ARI) un Eiropas Revīzijas palātas (ERP) darbu, kas veikts saistībā ar atbilstību un pārraudzību valstu un ES līmenī.

VII Nobeigumā esam izklāstījuši dažus apsvērumus par to, kā Komisija varētu risināt joprojām pastāvošos sarežģījumus, kuri saistīti ar tās pārraudzības pienākumiem. It īpaši **mēs aicinām Komisiju apsvērt iespēju papildus nostiprināt tās pārraudzības funkciju:**

- piemērojot **labāka regulējuma pieeju** savai izpildes panākšanas politikai un novērtējot savu pārraudzības darbību ekonomiskumu, lietderību un efektivitāti;
- izstrādājot visu Komisijas dienestu saskaņotāku pieeju **ES budžeta** izmantošanai, lai palīdzētu nodrošināt, ka dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus;
- mudinot savus dienestus dažādās politikas jomās koplietot **dalībvalstu zināšanas un specializētās zināšanas**, attiecīgā gadījumā arī resursus;
- **sekmējot atbilstību** tā, lai to labāk pielāgotu atsevišķu dalībvalstu vajadzībām un konsekventāk īstenotu dažādās politikas jomās;
- izstrādājot iedibinātas izpildes panākšanas prioritātes un kritērijus, lai izskatītu lietas **saskaņā ar vispārēju pārraudzības darbību pārvaldības satvaru**;
- sniedzot **ieinteresētajām personām** plašāku **apkopotu informāciju un analīzi** savā gada ziņojumā par lietu izskatīšanu, tostarp par to ilgumu un slēgšanas iemesliem.

VIII Visbeidzot, šajā vispārējā stāvokļa apskatā ir uzsvērtā ERP darbības joma, novērtējot Komisijas īstenoto pārraudzību attiecībā uz to, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus, un ietverti, piemēram, šādi aspekti:

- **ES budžeta** ieguldījums, lai nodrošinātu, ka dalībvalstis īsteno ES tiesību aktus;
- **pārraudzības pasākumi**, kurus Komisija veikusi konkrētās politikas jomās;
- Komisijas īstenotā **sūdzību un pārkāpumu gadījumu pārvaldība**;
- Komisijas **ziņojumu par pārraudzības darbību rezultātiem** kvalitāte.

Ievads

ES tiesību aktu īstenošana

01 ES tiesību aktu īstenošana ir būtiska, lai iedzīvotājiem **nodrošinātu rezultātus** un lai aizsargātu viņu tiesības un brīvības. Dalībvalstīm ir jāpilda pienākumi, ko paredz ES tiesību akti, tostarp integrējot attiecīgos ES tiesību aktus valsts tiesībās (īstenošana), kā arī piemērojot tos savā jurisdikcijā (piemērošana)¹. ES tiesību instrumenti ir galvenais līdzeklis, ar ko ES sasniedz savus mērķus, un **tiesiskums** ir ES pamatvērtība², kas jāizstāv visām dalībvalstīm un ES iestādēm.

02 ES tiesību akti ir piemērojami tieši vai netieši atkarībā no tiesību akta veida³. Līgumi, regulas un lēmumi automātiski kļūst saistoši visā ES to spēkā stāšanās dienā, savukārt ES direktīvas pirms to piemērošanas dalībvalstīm ir līdz noteiktam datumam jātransponē valsts tiesību aktos. Faktiski dalībvalstīm ir ievērojama rīcības brīvība attiecībā uz to, kā tās īsteno un piemēro ES tiesību aktus. Eiropas Komisija (Komisija) atbild par **ES tiesību aktu īstenošanas un piemērošanas pārraudzību** dalībvalstīs (atbilstība) saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienību (LES) 17. panta 1. punktu.

03 Komisija cenšas novērst, atklāt un korigēt dalībvalstu iespējamu neatbilstību ES tiesību aktiem. Tā to dara, uzraugot, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus, un rīkojoties, lai veicinātu atbilstību un panāktu izpildi (pārraudzības darbības). Komisijas pārraudzības darbības ir vērstas tieši uz neatbilstības gadījumu apzināšanu un attiecīgu rīcību, kuras rezultātā var tikt panākta izpilde, piemērojot **pārkāpuma procedūru** saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 258. un 260. pantu (iespējami pārkāpumi). Turpmāk **1. izcēlumā** ir norādīti četri galvenie iespējamu pārkāpumu veidi.

¹ LES 4. panta 3. punkts.

² LES 2. pants.

³ Komisijas pārskats par ES tiesību aktiem: https://europa.eu/european-union/law_en.

1. izcēlums

Iespējamu pārkāpumu veidi

Komisija ir apzinājusi četrus galvenos iespējamu pārkāpumu veidus:

- 1) dalībvalstis noteiktajā termiņā nepaziņo Komisijai par pasākumiem, kas īstenoti nolūkā transponēt direktīvu valsts tiesību aktos;
- 2) dalībvalstu tiesību aktu neatbilstība ES direktīvas prasībām;
- 3) Līgumu, regulu un lēmumu pārkāpumi, ja dalībvalstu tiesību akti neatbilst Līgumu, regulu un lēmumu prasībām;
- 4) ES dalībvalsts nepareizi piemēro ES tiesību aktus vai tos nepiemēro vispār.

04 Ne visi gadījumi, kad dalībvalstis neievēro atbilstību ES tiesību aktiem, dod pamatu pārkāpuma procedūru piemērošanai. Dažās politikas jomās ES tiesību instrumenti nosaka **cita veida finanšu vai nefinanšu sankcijas**. Komisija šādus gadījumus neuzskata par lietām, uz kurām attiecas tās pārraudzības darbību joma saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu.

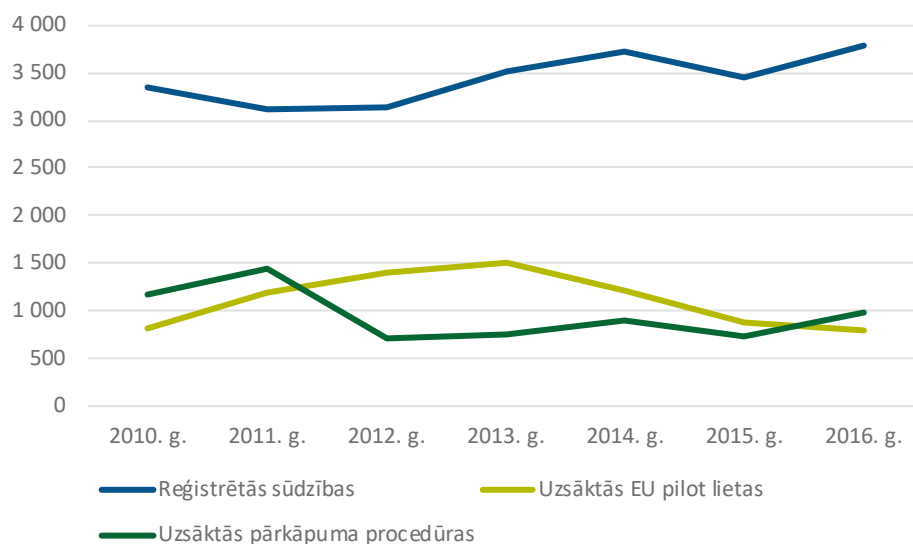
Pārskats par Komisijas pārraudzības darbībām

05 Komisija izmanto vairākus līdzekļus (instrumentus), lai uzraudzītu atbilstību un panāktu izpildi (t. i., atklātu un koriģētu neatbilstību). Jaunu direktīvu gadījumā **Komisija uzrauga atbilstību**, pārbaudot, vai dalībvalstis veiktos valsts transponēšanas pasākumus ir paziņojušas noteiktajā termiņā (paziņošana), pilnībā transponējušas direktīvas noteikumus valsts tiesību aktos (transponēšana) un precīzi atspoguļojušas visus direktīvas noteikumus (atbilstība).

06 Saistībā ar citu **iespējamo pārkāpumu veidu** atklāšanu Komisija izskata privātpersonu vai organizāciju sūdzības un pēc savas iniciatīvas veic iespējamo pārkāpumu gadījumu izmeklēšanu. Komisija sūdzības izskata, izmantojot īpašu IT sistēmu (*CHAP*), un tā var izmeklēt iespējamus pārkāpumus, izmantojot tiešsaistes datubāzi un saziņas rīku (*EU pilot*). *EU pilot* ir rīks, ar kura palīdzību dalībvalstis apkopo un apmainās ar informāciju par iespējamajiem pārkāpumiem un kuru dažos gadījumos var izmantot, lai panāktu atbilstību. Turpmāk **1. attēlā** ir parādīts sūdzību un iespējamo

pārkāpumu gadījumu skaits, kurus Komisija izskatījusi laikposmā no 2010. līdz 2016. gadam⁴.

1. attēls. Komisijas izskatītie iespējamu pārkāpumu gadījumi



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

07 Komisijai ir **rīcības brīvība** saskaņā ar LESD 258. pantu, lai uzsāktu pienākumu neizpildes procedūras pret dalībvalstīm, par kurām tā uzskata, ka tās ir pārkāpušas ES tiesību aktus. Šī procedūra pilnvaro Komisiju nodot dalībvalsti Eiropas Savienības Tiesai (EST) un pieprasīt, lai Tiesa piemēro finanšu sankciju saskaņā ar LESD 260. pantu. Turpmāk **2. izcēlumā** ir izklāstīti oficiālas pārkāpuma procedūras galvenie posmi.

⁴ Šā apskata sagatavošanas laikā Komisija nebija publicējusi 2017. gada datus.

2. izcēlums

Oficiāla pārkāpuma procedūra

Komisijas īstenotā procesa galvenie posmi ir šādi:

- 1) Komisija nosūta dalībvalstīm **oficiāla paziņojuma vēstuli** saskaņā ar LESD 258. pantu, pieprasot paskaidrojumu noteiktā termiņā;
- 2) ja dalībvalsts nesniedz apmierinošu atbildi, Komisija izdod **argumentētu atzinumu**, prasot dalībvalstij iekļauties noteiktajā termiņā;
- 3) ja dalībvalsts neievēro argumentēto atzinumu, Komisija var izlemt vērsties **EST** saskaņā ar LESD 258. pantu; lietu nepaziņošanas gadījumā Komisija šajā posmā var ierosināt finansiālas sankcijas saskaņā ar LESD 260. panta 3. punktu;
- 4) ja EST konstatē, ka dalībvalsts ir pārkāpusi ES tiesību aktos noteiktos pienākumus, EST liek dalībvalstij īstenot vajadzīgo rīcību, lai nodrošinātu atbilstību, un **Komisija pārbauda dalībvalsts rīcības atbilstību** EST nolēmumam;
- 5) ja dalībvalsts neīsteno vajadzīgās darbības, lai nodrošinātu atbilstību, Komisija var turpināt **pārkāpuma procedūru saskaņā ar LESD 260. panta 2. punktu**, nosūtot dalībvalstij paziņojuma vēstuli un nododot lietu atpakaļ EST. Tādos gadījumos Komisija var ierosināt un EST var piemērot finanšu sankcijas vienreizēja maksājuma veidā un/vai dienā vai citā noteiktā periodā piemērojama naudas soda veidā.

08 Papildus uzraudzībai un izpildes panākšanai Komisija ir arī izstrādājusi vairākus citus instrumentus, lai palīdzētu dalībvalstīm pareizi un laikus piemērot ES tiesību aktus (**atbilstības veicināšanas instrumenti**), ar mērķi novērst (nepieļaut) pārkāpumus vai atrisināt šādus gadījumus pirms lietas nodošanas EST (korigēšana).

Pārredzamības, pārskatatbildības un revīzijas nepieciešamība

09 Lai aizsargātu legimitāti un uzticēšanos, iedzīvotājiem un citām ieinteresētajām personām ir jāsaprot, ka dalībvalstis īsteno ES tiesību aktus. Tas nozīmē, ka ir jānodrošina pārredzamība, pārskatatbildība un **publiskā sektora revīzija** attiecībā uz to, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus un kā Komisija pārrauga šo procesu. Kā jau

minējām⁵, ES politikas virzieni, kas balstās uz instrumentiem, kuri nav budžeta instrumenti, ir saistīti ar īpašiem pārskatatbildības sarežģījumiem. Kā ES revīzijas iestāde mēs galvenokārt pārbaudām, vai dalībvalstis ievēro ES tiesību aktus gadījumos, kad atbilstība ES tiesību aktiem ir nosacījums, lai dalībvalstis saņemtu maksājumus no ES budžeta, vai kad tā ir būtiska rezultātu sasniegšanai. Mēs varam arī izskatīt, kā Komisija pilda savas pārraudzības darbības un atskaitās par tām.

⁵ Eiropas Revīzijas palāta, vispārējā stāvokļa apskats "Nepilnības, pārklāšanās un problēmas: ES pārskatatbildības un publiskā sektora revīzijas pasākumu vispārējā stāvokļa apskats" (2014. gads), IV punkta vi) apakšpunkts.

Apskata tvērums un pieeja

10 Komisijas īstenotā pārraudzība attiecībā uz to, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus, ir **sarežģīts jautājums**, kas skar daudzas ES politikas jomas. Atsaucoties uz Eiropas Parlamenta (EP) pieprasījumu, ERP izlēma sagatavot vispārējā stāvokļa apskatu. Vispārējā stāvokļa apskata mērķis ir aprakstīt un analizēt ES pārraudzības pasākumus attiecībā uz ES tiesību aktu piemērošanu dalībvalstīs.

11 Mūsu pētījumā uzmanība tika koncentrēta uz **Komisijas pārraudzības darbībām**, Komisijai pildot savu līgumu uzraudzītājas lomu saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu saistībā ar pārkāpuma procedūru. Mēs ietvērām ES politikas jomas, kurās dalībvalstīm ir jāpiemēro ES tiesību akti savās jurisdikcijās, un to Komisijas ģenerāldirektorātu (ĢD) pārraudzības darbības, kas atbild par šīm jomām (sk. **I pielikumu**). Mēs neietvērām citu ES iestāžu pārraudzības darbības.

12 Vispārējā stāvokļa apskats nav revīzija. Tajā ir sniegti apraksti un analīze, kas balstās uz publiski pieejamu informāciju. Šis vispārējā stāvokļa apskats ietver arī informāciju, ko pētījuma dalībnieki ir piekrituši darīt publiski pieejamu apskata vajadzībām. Mūsu apskats ietvēra Komisijas sniegto datu par tās pārraudzības darbībām analīzi, ĢD apsekojumu, dalībvalstu apsekojumu, intervijas ar galvenajām iestāžu ieinteresētajām personām un ERP un dalībvalstu ARI attiecīgo revīzijas ziņojumu izskatīšanu (sk. **II pielikumu**).

13 Mūsu vispārējā stāvokļa apskata rezultāti ir izklāstīti iedaļās, uzsverot:

- ES sarežģītā vispārējā atbilstības stāvokļa galvenos elementus, kas apgrūtina pārraudzīšanu, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus;
- Komisijas stratēģiju attiecībā uz tai pieejamo pilnvaru, instrumentu un resursu izmantošanu, lai nodrošinātu, ka dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus;
- to, kā Komisija pārvalda savas pārraudzības darbības un nodrošina pārredzamību; un
- ieguldījumu, ko var sniegt publiskā sektora revīzija valsts un ES līmenī, lai nodrošinātu ES tiesību aktu lietderīgu un efektīvu piemērošanu un pārraudzību.

14 Nobeigumā mēs uzsveram dažus no sarežģījumiem un iespējām saistībā ar ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzības un revīzijas turpmāku pilnveidi.

ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzība

Ir jāuzrauga sarežģīts vispārējais atbilstības stāvoklis

Ir jāuzrauga daudzi un dažādi ES tiesību akti

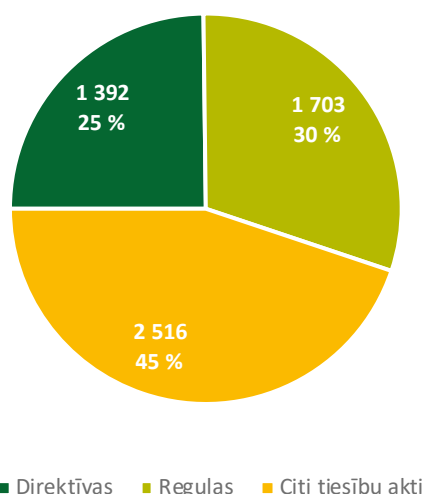
15 Komisijai ir jāuzrauga ļoti **daudzu un dažādu tiesību aktu** piemērošana, kuru noteikumi attiecas uz dalībvalstīm. Laika gaitā mainās arī ES tiesību akti (*acquis*), jo ES politikas virzieni un kompetence pilnveidojas un ES pieņem un pārskata tiesību aktus, kas dalībvalstīm ir jāpiemēro. Potenciāli visi ar dalībvalstīm saistītie ES tiesību aktu noteikumu pārkāpumi var novest pie pārkāpuma procedūras. Pārkāpuma iespējamība un Komisijas īstenotās uzraudzības darbības ir atkarīgas no attiecīgā tiesību akta (sk. **2. izcēlumu**). Piemēram, direktīvas paredz konkrētas uzraudzības darbības, kas saistītas ar to paziņošanu un transponēšanu valsts tiesību aktos.

16 Komisija npublicē aplēses par to tiesību instrumentu kopējo skaitu, kurus tā uzrauga. Visas direktīvas dalībvalstīm nosaka pienākumus. Tomēr daudzu citu tiesību instrumentu gadījumā uz dalībvalstīm attiecas tikai konkrēti noteikumi. Tādēļ principā ir grūti aplēst ES tiesību aktu skaitu, kas varētu novest pie pārkāpumu lietām, pamatojoties uz ES tiesību aktu publisko reģistru⁶.

17 Mūsu apsekojumā mēs lūdzām par attiecīgajām politikas jomām atbildīgajiem ĢD norādīt savu uzraugāmo ES tiesību aktu skaitu. ĢD norādīja, ka kopā uzrauga aptuveni 5600 tiesību aktus, no kuriem aptuveni ceturtdaļa ir direktīvas, trešdaļa ir regulas un pārējie ir cita veida tiesību akti (sk. **2. attēlu**). Dati par direktīvām un regulām dažādās politikas jomās ir samērā salīdzināmi, savukārt datus par citiem tiesību aktiem, protams, ir grūtāk konsekventi apkopot.

⁶ EUR-Lex publiskā datubāze.

2. attēls. Komisijas ĢD uzraudzīto ES tiesību aktu veidi



Avots: ERP veikts Komisijas ĢD apsekojums.

18 Vairākas **ES tiesību aktu iezīmes** var palielināt neatbilstības risku. Mūsu apsekojumos gan dalībvalstis, gan ĢD norādīja uz šādām visbiežāk minētajām iezīmēm, kas var apgrūtināt ES tiesību aktu īstenošanu vai piemērošanu:

- tiesību akta priekšmeta sarežģītība un tehniskais raksturs; un
- ES tiesību aktu neskaidrība.

19 Dalībvalstis arī sniedza dažādu informāciju par vairākiem citiem faktoriem, kas sarežģī ES tiesību aktu pareizu un savlaicīgu piemērošanu, it sevišķi:

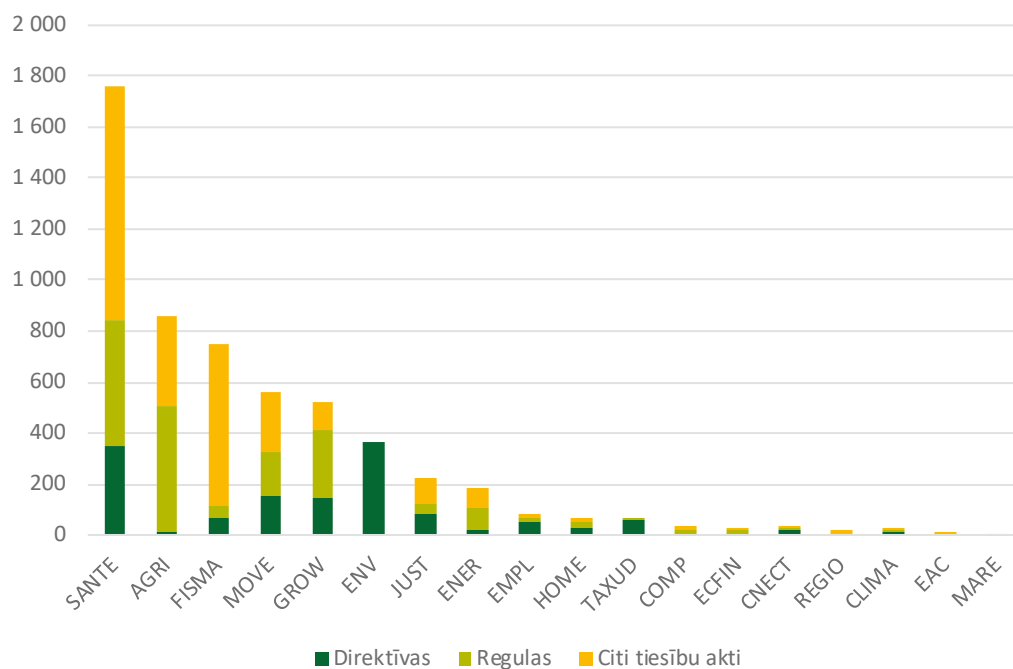
- jaunu ES prasību jebkāda būtiska nesaskaņotība ar valsts vai reģionālā līmenī spēkā esošiem tiesību aktiem;
- atšķirīga ES tiesību aktu noteikumu interpretācija dalībvalstīs un Komisijā; un
- dalībvalsts līmenī pieejamo direktīvas piemērošanas iespēju skaits.

20 Faktiski **ikviens ES tiesību akts dalībvalstīm rada kādus konkrētus sarežģījumus** saistībā ar tā pareizu un savlaicīgu piemērošanu.

Katrai politikas jomai ir sava specifika

21 ĢD **uzraudzīto tiesību aktu** skaits un veids katrā politikas jomā būtiski atšķiras (sk. **3. attēlu**). Mūsu apsekojumā gandrīz trešdaļa tiesību aktu, kas paredz noteikumus vai pienākumus dalībvalstīm, attiecas uz sabiedrības veselības un pārtikas nekaitīguma jomu (SANTE), savukārt vairāk nekā ceturtdaļa direktīvu attiecas uz vidi. Runājot par līdzsvaru starp regulu un direktīvu izmantošanu, astoņu politikas jomu ĢD norādīja, ka galvenokārt izmanto regulas, septiņi ĢD norādīja, ka vienādā skaitā izmanto direktīvas un regulas, un trīs ĢD norādīja, ka galvenokārt izmanto direktīvas. Dalībvalstis norādīja, ka visgrūtāk tām bija nodrošināt pareizu un savlaicīgu ES tiesību aktu piemērošanu tādās politikas jomās kā vide (ENV), mobilitāte un transports (MOVE), enerģētika (ENER), finanšu stabilitāte, finanšu pakalpojumi un kapitāla tirgu savienība (FISMA), kā arī iekšējais tirgus, rūpniecība, uzņēmējdarbība un MVU (GROW). Tās ir jomas, kurās jāuzrauga visvairāk ES tiesību aktu un kurās ir vislielākais skaits ar transponēšanu saistītu pārkāpumu.

3. attēls. Būtiskas atšķirības starp Komisijas ģenerāldirektorātiem uzraudzīto ES tiesību aktu skaita un veida ziņā



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas ĢD apsekojumu.

22 ES politikas jomas arī būtiski atšķiras tajā ziņā, kādā mērā tiek izmantotas **likumdošanas un budžeta instrumentu** kombinācijas. Deviņās politikas jomās galvenokārt izmanto likumdošanas darbības⁷, savukārt citās deviņās politikas jomās vai nu līdzsvaroti izmanto likumdošanas un budžeta instrumentus, vai galvenokārt ES izdevumu pārvaldību. Tāpat būtiski atšķiras dažādās politikas jomās pārvaldīto un izlietoto līdzekļu summas, kā arī piemērotie finanšu pārvaldības pasākumi. Dažās politikas jomās dalībvalstis var pieteikties uz ES finansējumu ES programmām vai projektiem, kuri varētu tām palīdzēt piemērot ES tiesību aktus. Piemēram, dalībvalstis var ierosināt izmantot Eiropas strukturālos un investīciju fondus (turpmāk — ESI fondi), lai atbalstītu būtiskus infrastruktūras projektus, kas ir vajadzīgi nolūkā izpildīt ES vides standartus, vai pieteikties uz tehniskās palīdzības dotācijām darbībām, kas nostiprina dalībvalstu tiesu sistēmas.

23 Tāpat dažādās politikas jomās atšķiras Komisijas pilnvaras atklāt un korigēt dalībvalstu neatbilstību ES tiesību aktiem, un daudzos gadījumos šīs pilnvaras ir saistītas ar ES līdzekļu pieejamību. Mūsu apsekojumā lielākā daļa ĢD (13/18) norādīja, ka tiem ir **konkrētas izmeklēšanas pilnvaras**, lai atklātu neatbilstību ES tiesību aktiem vismaz kādā daļā no to politikas jomas⁸. Nedaudz vairāk nekā trešdaļa ĢD (7/18) puda viedokli, ka pārbaudes vai izmeklēšanas pilnvaru nostiprināšana, visticamāk, palīdzētu uzlabot atbilstību ES tiesību aktiem. Vairākums šo ĢD arī uzskata, ka tiem ir samērā lielas izmeklēšanas pilnvaras (4/7).

24 Vairāk nekā trešdaļa ĢD (7/18) norādīja, ka tiem papildus pārkāpuma procedūrai ir **konkrētas sankciju vai korektīvu pasākumu piemērošanas pilnvaras** attiecībā uz dalībvalstīm. Galvenās korektīvu pasākumu piemērošanas pilnvaras, uz kurām norādīja ĢD (5/7), bija saistītas ar jomām, kurās tiek izlietoti ES līdzekļi. Saskaņā ar regulām, kas reglamentē ES fondus, ĢD rīcībā ir pārvaldības un kontroles sistēmas, kuras palīdz atklāt neatbilstības gadījumus un piemērot finanšu korekcijas (sk. **4. attēlu**). Piemēram, lauksaimniecības jomā AGRI⁹ atklāj neatbilstību ES tiesību aktiem ar atbilstības revīzijas mehānisma palīdzību un izmanto grāmatojumu noskaidrošanas procedūru, lai pārliecinātu dalībvalstis pielāgot to pārvaldības un kontroles sistēmas un izvairīties no

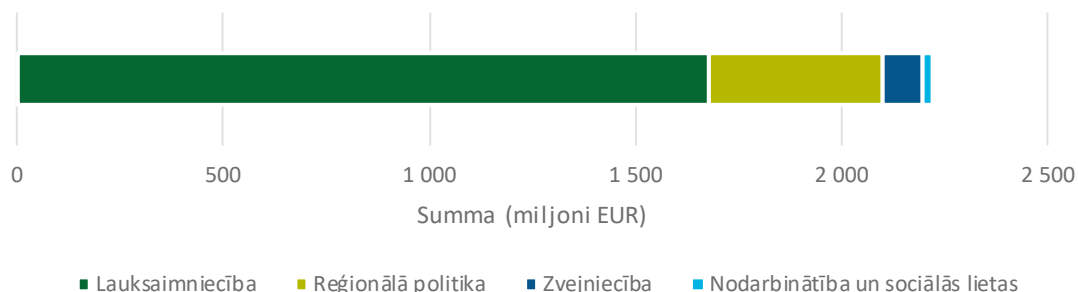
⁷ ĢD, kas galvenokārt norādīja uz likumdošanas darbībām: CLIMA, COMP, ENER, ENV, FISMA, JUST, MARE, REGIO, SANTE.

⁸ **II pielikumā** ir aprakstīts, kā mēs atsaucamies uz mūsu apsekojumu rezultātiem.

⁹ Mūsu apsekojumā mēs uz ĢD atsaucamies, izmantojot to oficiālās abreviāturās, kā norādīts **I pielikumā**.

finanšu korekciju piemērošanas. Līdzīgi pasākumi ir paredzēti attiecībā uz citiem fondiem, kam piemēro dalītu pārvaldību¹⁰.

4. attēls. Finanšu korekcijas un atgūtie līdzekļi 2017. gadā



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas budžeta pārvaldības un izpildes gada ziņojumu.

25 Turklāt Komisija var izdot rīkojumu par nelikumīga **valsts atbalsta** atgūšanu no saņēmējiem. Ja dalībvalsts laikus neizpilda rīkojumu, Komisija var lietu nodot EST, neuzsākot pārkāpuma procedūru saskaņā ar LESD 258. pantu. Turklāt **Eiropas pusbada**¹¹ kontekstā Komisija var ieteikt dalībvalstij īstenot pasākumus, lai nostiprinātu savu tiesu sistēmu; ja šādus pasākumus neīsteno, var tikt aizturēta ES līdzekļu izmaksa.

26 Faktiski **katrai politikas jomai ir unikāls profils** spēkā esošo likumdošanas instrumentu skaita un veidu ziņā, kā arī atkarībā no tā, vai tai ir vai nav pieejamas konkrētas izmeklēšanas vai sankciju piemērošanas pilnvaras par dalībvalstu neatbilstību noteiktiem ES tiesību aktiem. Tādējādi dažādās politikas jomās būtiski atšķiras tas, kādā mērā Komisija paļaujas uz pārkāpuma procedūru, lai panāktu ES tiesību aktu izpildi.

Starp dalībvalstīm pastāv būtiskas atšķirības

27 Dalībvalstu politiskā, juridiskā un konstitucionālā kārtība būtiski atšķiras, un tas ietekmē to, kā tās īsteno ES tiesību aktus. Mūsu apsekojumos ĢD un dalībvalstis ziņoja, kā dažādi faktori, kas saistīti ar dalībvalstu tiesību sistēmām, finansē un

¹⁰ Citi fondi, kam piemēro dalītu pārvaldību ar finanšu korekciju mehānismiem, ir Eiropas Reģionālās attīstības fonds, Eiropas Sociālais fonds, Kohēzijas fonds un Eiropas Zivsaimniecības fonds.

¹¹ Eiropas pusbads ir ES ekonomikas un fiskālās politikas koordinēšanas cikls. Tas ietilpst Eiropas Savienības ekonomikas pārvaldības satvarā. Šis cikls ir vērsts uz 6 mēnešu periodu no katra gada sākuma, tādēļ to sauc par pusgadu.

administratīvo spēju un valsts pārraudzības pasākumiem, var ietekmēt to atbilstību ES tiesību aktiem un Komisijas spēju to uzraudzīt.

Likumdošanas pasākumi un pieeja

28 Dalībvalstis norādīja uz būtiskām atšķirībām saistībā ar likumdošanas procedūru, valdības iesaistes līmeni un izvēlēto pieeju ES tiesību aktu transponēšanas un piemērošanas nodrošināšanai. Šīs atšķirības palīdz noteikt valsts transponēšanas pasākumu skaitu, veidu un laiku.

29 Mūsu apsekojumi par ĢD un dalībvalstīm liek domāt, ka **dalībvalsts likumdošanas procedūras ilgums** ir galvenais faktors, kas nosaka direktīvu transponēšanai vajadzīgo laiku. Daudzas dalībvalstis (10/27) un ĢD (8/17) minēja, ka problēmas saistībā ar likumdošanas procesu nereti noved pie ES tiesību aktu transponēšanas un piemērošanas problēmām. Daudzas dalībvalstis (8/26) norādīja, ka vismaz dažos gadījumos likumdošanas procesā svarīga nozīme bija reģionālajām pašvaldībām. Ir sastopami valsts transponēšanas pasākumu pieņemšanas kavējumi, lai gan lielākā daļa dalībvalstu (23/27) norādīja, ka tām ir paredzēts mehānisms direktīvu transponēšanas prioritāšu noteikšanai vai procesa paātrināšanai vajadzības gadījumā.

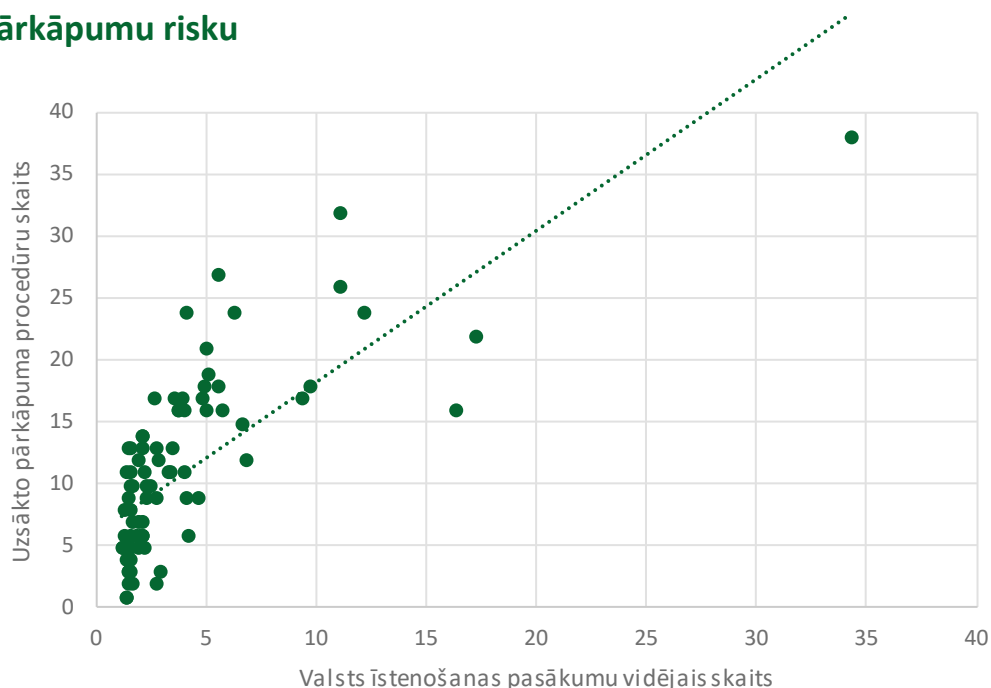
30 Novēlotas transponēšanas risks zināmā mērā ir atkarīgs no direktīvas sarežģītības un īstenošanas termiņa. Šos termiņus nosaka ES likumdošanas procesa ietvaros, kurā ir iesaistītas ES iestādes un dalībvalstis. Mūsu apsekojumā lielākā daļa dalībvalstu puda viedokli, ka **transponēšanas termiņi** ir pietiekami gari, ja direktīvas ir kompaktas un ar mērenu skaitu tiesību normu jomās, kas netiek lielā mērā reglamentētas valsts līmenī. Tomēr vairākums dalībvalstu arī uzskata, ka termiņi nereti ir par īsu, lai transponētu direktīvas ar daudzām tiesību normām, plašu darbības jomu vai ietekmi uz daudziem valsts tiesību aktiem. Dalībvalstu atbildes liek domāt, ka direktīvu transponēšanas kavējumi daļēji ir attiecināmi uz to, kādā mērā ir vajadzīga koordinācija vai apspriešanās dalībvalsts iekšienē, lai transponētu attiecīgo direktīvu.

31 Dalībvalstis ir arī izvēlējušās atšķirīgus **transponēšanas variantus**. Direktīvu īstenošanas nolūkā dalībvalstis var izvēlēties grozīt spēkā esošu valsts tiesību aktu un/vai pieņemt jaunu valsts tiesību aktu. Dažas dalībvalstis norādīja, ka dod priekšroku spēkā esoša valsts tiesību akta grozīšanai, ja tas ir iespējams, tomēr lielākā daļa dalībvalstu norādīja, ka dod priekšroku līdzsvara rašanai starp abām pieejām. Dažādas dalībvalstis norādīja, ka izvēle ir atkarīga no tādiem faktoriem kā attiecīgās direktīvas būtība, spēkā esošā tiesību akta raksturs un no tā, vai direktīvas transponēšana ietilpst plašākās valsts reformās, kas norisinās attiecīgajā politikas jomā.

32 Dalībvalstīs arī atšķiras to **likumdošanas instrumentu veidi**, ko izmanto ES direktīvu transponēšanai valsts tiesiskajā kārtībā. Būtiski atšķiras dalībvalstu 2014.–2016. gada aplēses par augsta līmeņa tiesību aktu (piemēram, Parlamenta aktu) un zemāka līmeņa tiesību aktu (t. i., deleģēto/pakārtoto tiesību aktu) attiecību. Lielākā daļa dalībvalstu norādīja, ka zemāka līmeņa tiesību aktu īpatsvars ir lielāks, savukārt vairāk nekā ceturtdaļa dalībvalstu norādīja uz primāro tiesību aktu lielāku īpatsvaru. Augstāka līmeņa tiesību aktu aplēses svārstījās no 5 līdz 80 %, zemāka līmeņa tiesību aktu gadījumā — no 20 līdz 90 %.

33 Tāpat dalībvalstīs būtiski atšķiras **valsts transponēšanas pasākumu** skaits un darbības joma attiecībā uz katru konkrēto ES direktīvu. Veicot datu analīzi, mēs atklājām saistību starp valsts transponēšanas pasākumu skaitu un 2014.–2016. gadā uzsāktu pārkāpuma lietu skaitu attiecībā uz konkrētām direktīvām (sk. **5.attēlu**). Mūsu apsekojumā daudzas dalībvalstis minēja vajadzīgo valsts transponēšanas pasākumu skaitu kā galveno faktoru, kas nosaka direktīvu transponēšanai vajadzīgo laiku.

5. attēls. Valsts transponēšanas pasākumu skaits var palielināt pārkāpumu risku



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

34 Daudzas dalībvalstis (10/26) norādīja, ka to politika vai juridiskās prasības paredz izvairīšanos no ES direktīvu **“pārmērīgas reglamentēšanas”**¹², lielākā daļa dalībvalstu

¹² “Pārmērīga reglamentēšana” attiecas uz tādu prasību pievienošanu valsts transponēšanas pasākumos, kas pārsniedz ES tiesību aktu prasības.

atzina, ka, transponējot direktīvas, tās reizēm pievieno papildu noteikumus, lai nodrošinātu valsts vajadzības vai intereses. Attiecīgās dalībvalstis paskaidroja, ka to var darīt, lai pēc iespējas samazinātu izmaiņu nepieciešamību valsts tiesību aktos, vai gadījumā, ja ES direktīva ir daļa no politikas jomas plašākas reformas valsts līmenī. Dalībvalstis tiek mudinātas informēt Komisiju par jebkādiem “pārmērīgas reglamentēšanas” pasākumiem¹³, izmantojot Komisijas elektronisko rīku valsts transponēšanas pasākumu paziņošanai¹⁴.

35 Dažas dalībvalstis un ĢD arī norādīja, ka **politiski apsvērumi** dalībvalsts līmenī konkrētos gadījumos veicināja ES tiesību aktu neīstenošanu vai nepareizu vai novēlotu piemērošanu. Tas bija šādos gadījumos:

- kad dalībvalstu politikas prioritātes atšķīrās no Komisijas politikas prioritātēm;
- kad dalībvalstis nebija piekritušas tiesību aktam vai konkrētiem tā noteikumiem;
- bija iesaistīti būtiski un sensitīvi iekšzemes apsvērumi vai nacionālās intereses; vai
- tiesību akta pieņemšanu skāra vēlēšanu cikls vai politiskā stabilitāte.

Administratīvā un finansiālā spēja

36 Pietiekamai **administratīvajai spējai** ir svarīga nozīme ES tiesību aktu pareizas un savlaicīgas piemērošanas nodrošināšanā. Mūsu apsekojumos:

- daudzas dalībvalstis (8/19) pauda viedokli, ka administratīvā spēja ir galvenais faktors, kas nosaka valsts transponēšanas pasākumu atbilstību ES tiesību aktiem;
- lielākā daļa dalībvalstu (13/22) atzina likumdošanas darbu, kas vajadzīgs ES tiesību aktu transponēšanai valsts tiesiskajā kārtībā, par ļoti sarežģītu, ņemot vērā pieejamos cilvēkresursus un prasmes;
- lielākā daļa dalībvalstu (14/22) un ĢD (13/14) arī norādīja, ka tieši nepietiekama administratīvā spēja, vismaz dažreiz, ir vainojama problēmās, ar ko dalībvalstis saskaras, transponējot vai piemērojot ES tiesību aktus;

¹³ Iestāžu nolīgums starp Eiropas Parlamentu, Eiropas Savienības Padomi un Eiropas Komisiju par labāku likumdošanas procesu (2016. gada 13. aprīlis).

¹⁴ Pašlaik neviena dalībvalsts neizmanto iespēju paziņot “pārmērīgas reglamentēšanas” pasākumus, izmantojot pieejamo elektroniskās paziņošanas rīku (MNE).

- o par nodarbinātības, transporta un tieslietu politiku atbildīgie ĢD uzsvēra, ka konkrētai dalībvalstu grupai administratīvā spēja ir problemātisks jautājums.

37 Tāpat dalībvalstu neatbilstību konkrētam ES tiesību akta noteikumam var izraisīt nepietiekama **finansiālā spēja**. Piemēram, gadījumos, kad ES standartu izpildei ir vajadzīgi lieli ieguldījumi. Šādos gadījumos dalībvalstīm var būt pieejami ESI fondi vai citas ES izdevumu programmas.

Dalībvalstu pārraudzības pasākumi

38 Tā kā dalībvalstis atbild par ES tiesību aktu īstenošanu, tās paredz pašas savus pasākumus direktīvu transponēšanas pārraudzīšanai, nodrošinot ES tiesību aktu pareizu piemērošanu, un pārkāpumu lietu izskatīšanai. Lai gan **pasākumi var atšķirties**, vairākums dalībvalstu parasti paredz augstāku centralizācijas pakāpi direktīvu transponēšanas pārraudzīšanai un pārkāpumu lietu izskatīšanai nekā ES tiesību aktu pareizai piemērošanai.

39 Gandrīz visas dalībvalstis (21/22) norādīja, ka par konkrētu politikas jomu atbildīgā ministrija ir atbildīga arī par **ES direktīvu transponēšanu** šajā jomā. Dažos gadījumos tas notiek, sadarbojoties ar attiecīgajām reģionālajām iestādēm, kuras iesaistītas likumdošanas procesā. Tāpat gandrīz visas dalībvalstis (25/27) norādīja, ka tām ir konkrēta struktūra, kas atbild par direktīvu transponēšanas koordinēšanu. Lielākajā daļā gadījumu šī struktūra atbild arī par atbilstības ES tiesību aktiem pārbaudi. Tomēr dažos gadījumos tā sniedz vien norādījumus un atbalstu. Turklāt gandrīz visas dalībvalstis arī norādīja, ka tām ir centralizēti pasākumi direktīvu transponēšanas uzraudzībai. Dažas dalībvalstis izmanto IT sistēmas, kas izdod brīdinājumus un paziņojumus par termiņu tuvošanos.

40 Gandrīz visas dalībvalstis (21/22) norādīja, ka pirmām kārtām par **ES tiesību aktu piemērošanas** pārraudzību atbild ministrija, kuras kompetencē ir attiecīgā politikas joma. Daudzas dalībvalstis (12/27) norādīja, ka tām ir konkrēta struktūra, kas atbild par ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzību. Tāpat vairākums dalībvalstu (15/27) ziņoja, ka par pārkāpuma lietu izskatīšanu galvenokārt atbild nozares ministrija vai attiecīgo politikas jomu pārvaldošais departaments. Dažas dalībvalstis (3/27) norādīja, ka šī atbildība ir centralizēta. Visas dalībvalstis (27/27) norādīja, ka tām ir struktūra, kura centrālā līmenī atbild par pārkāpuma lietu koordināciju un pārraudzību.

41 Lielākā daļa valsts **koordinējošo struktūru** vai centrālo iestāžu, kuras atbild par ES tiesību aktiem, ir ārlietu vai ES lietu ministriju paspārnē, dažas ir Tieslietu ministrijas paspārnē un neliels skaits ir centrālās valdības, piemēram, premjerministra, kanclera

vai ģenerālsēkretāra biroja paspārnē. Lai gan gandrīz visas dalībvalstis norādīja, ka centralizēti uzrauga transponēšanas darbības un pārkāpumu lietas, tikai dažas publisko šīs uzraudzības rezultātus. Lielākajā daļā dalībvalstu atbildīgie departamenti sagatavo publiski nepieejamus ziņojumus, kas adresēti vai nu valdībai, vai parlamentam.

42 Faktiski **katrai dalībvalstij ir pašai sava atšķirīga pieeja**, lai nodrošinātu ES tiesību aktu pareizu un savlaicīgu piemērošanu savā jurisdikcijā.

Komisijas stratēģija — prioritātes, struktūra un resursi

Pārraudzības darbību mērķi un prioritātes

43 Komisijas pieejā ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzībai ir atzīti **sarežģījumi**, ko rada ES *acquis* apmērs un būtība, to dažādo politikas jomu specifika, kurās var rasties pārkāpumi, un dalībvalstu likumdošanas un pārraudzības pasākumu specifiskās iezīmes.

44 Ņemot vērā šo sarežģīto vispārējo atbilstības stāvokli, Komisija ir vairākus gadus strādājusi, lai pilnveidotu savu pieeju attiecībā uz ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzību, kā izklāstīts vairākos paziņojumos, kas izdoti 2002.¹⁵, 2007.¹⁶ un 2016. gadā¹⁷. Pārskatot šos paziņojumus, mēs esam apzinājuši vairākus būtiskus principus, mērķus un iezīmes, kas raksturo Komisijas pieeju ES tiesību aktu pārraudzībai saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu. Pašreizējās pieejas galvenie pamatā esošie **principi**, kas lielākoties izriet no ES tiesiskā regulējuma, ir:

- ES tiesību aktu ievērošana kā visu no Līgumiem izrietošo tiesību un saistību priekšnoteikums;
- sistēmiskais risks, ko ES tiesību aktu nepiemērošana rada ES politikas mērķu sasniegšanai;

¹⁵ Komisijas paziņojums “*Better monitoring of the application of EU law*” [ES tiesību aktu piemērošanas labāka uzraudzība], COM(2002) 725 *final*, 2002. gada 11. decembris.

¹⁶ Komisijas paziņojums “Rezultātu Eiropa – kopienas tiesību aktu piemērošana”, COM(2007) 502 galīgā redakcija, 2007. gada 5. septembris.

¹⁷ Komisijas paziņojums “ES tiesību akti: labāki rezultāti līdz ar labāku piemērošanu”, C(2016) 8600 *final*, 2016. gada 21. decembris.

- o dalībvalstu galvenā atbildība par ES tiesību aktu piemērošanu un iedzīvotāju tiesiskās aizsardzības līdzekļu nodrošināšanu;
- o dalībvalstu pienākums labticīgi sadarboties, izmeklējot aizdomas par pārkāpumiem;
- o Komisijas rīcības brīvība, lai uzsāktu un slēgtu pārkāpuma procedūras un lūgtu EST piemērot sankcijas;
- o informācijas apmaiņas ar dalībvalstīm konfidencialitāte pārkāpuma lietu pirmstiesvedības posmā;
- o Komisijas pienākums nodrošināt labu administratīvo praksi, izskatot iedzīvotāju sūdzības par iespējamām pārkāpumiem.

45 Šie principi ir Komisijas pārraudzības pasākumu nemainīgi elementi. Šo principu ietvaros Komisija ir izstrādājusi ES tiesību aktu pārkāpumu novēršanas, atklāšanas un korigēšanas stratēģiju. Stratēģijas galvenie **mērķi** ir:

- o nodrošināt, lai ES tiesību aktus būtu vieglāk īstenot, piemērot un panākt to izpildi;
- o dot iedzīvotājiem iespēju uzraudzīt un īstenot savas tiesības;
- o nostiprināt attiecības un sadarbību ar dalībvalstu iestādēm, lai apzinātu un risinātu ar pārkāpumiem saistītus jautājumus;
- o ātri un stingri izskatīt nopietnus pārkāpumus, izvairoties no pārkāpuma procedūras nevajadzīgas uzsākšanas;
- o nodrošināt pārredzamību attiecībā uz ES tiesību aktu piemērošanu dalībvalstīs un Komisijas veikto pārraudzību.

46 Īstenojot šos mērķus, Komisija ir arī atzinusi nepieciešamību nepieļaut vairākus konkrētus **riskus**, kas saistīti ar iespējamu pārkāpumu lietu izskatīšanu. Proti, it sevišķi šādus riskus:

- o **neatbilstība iedzīvotāju cerībām** attiecībā uz pārkāpuma procedūras raksturu un iespēju izmantot tiesiskās aizsardzības līdzekļus vai saņemt kompensāciju atsevišķos gadījumos;
- o **dalībvalstu vilcināšanās**, izmantojot izmeklēšanas un lietu izskatīšanas procesu procedurālos posmus, lai iegūtu papildu laiku konkrētu tiesību aktu īstenošanai un piemērošanai vai pēc iespējas ilgāk aizkavētu finanšu sankcijas.

47 Lai sasniegtu mērķus un pārvaldītu ar tiem saistītos riskus, Komisija ir izstrādājusi pieeju, ko raksturo vairākas **galvenās iezīmes un instrumenti**. Runājot par pašiem ES tiesību aktiem, kopš 2002. gada Komisija pārraudzības politiku ir integrējusi plašākā **labāka regulējuma pieejā**. Labāka regulējuma galvenais mērķis ir veicināt skaidru un vienkāršu ES tiesību aktu sagatavošanu. Komisija ir izstrādājusi īpašus labāka regulējuma rīkus, lai nodrošinātu, ka katrā politikas cikla posmā, tostarp izvērtējumā, tiek pienācīgi ņemti vērā piemērošanas un īstenošanas jautājumi.

48 Runājot par iespēju sniegšanu iedzīvotājiem, Komisija lielā mērā **paļaujas uz sūdzībām** kā galveno informācijas avotu pārkāpumu atklāšanai. Lai mudinātu iesniegt sūdzības, Komisija **iedzīvotājus informē** par viņu tiesībām saskaņā ar ES un valsts tiesību aktiem. Tāpat **sūdzību iesniedzējiem** pastāv vairākas **procesuālas garantijas** saistībā ar viņu sūdzību izskatīšanu. Komisija arī sniedz **iedzīvotājiem ieteikumus** par tiesiskās aizsardzības līdzekļu izmantošanu valsts līmenī. Turklāt Komisija ir izstrādājusi vairākus **strīdu alternatīvas izšķiršanas mehānismus**, lai risinātu atsevišķus gadījumus saistībā ar dalībvalstu neatbilstību ES tiesību aktiem. Piemēram, saistībā ar vienotā tirgus darbību ES ir izveidojusi *SOLVIT* mehānismu, lai palīdzētu dalībvalstīm pašām risināt gadījumus, kad vienas dalībvalsts publiskā sektora iestādes ir pārkāpušas atsevišķu iedzīvotāju vai uzņēmumu tiesības saskaņā ar citas dalībvalsts ES tiesību aktiem.

49 Sadarbībai ar dalībvalstīm Komisija ir izstrādājusi vairākus **atbilstības veicināšanas rīkus**, lai prognozētu un risinātu ES tiesību aktu īstenošanas un piemērošanas problēmas, kā arī izskatītu pārkāpumu lietas. Komisija arī mudina dalībvalstis pieteikties uz **finansiālu atbalstu no ES budžeta** (ja tāds ir pieejams), lai uzlabotu administratīvo spēju un finansētu infrastruktūru, kas ir vajadzīga konkrētu regulu un direktīvu piemērošanai. Turklāt Eiropas pusgada ietvaros iespēja dalībvalstij saņemt līdzekļus no ES budžeta var kļūt atkarīga no tādu strukturālu reformu īstenošanas, kas nostiprina tās tiesu sistēmu.

50 Attiecībā uz nopietnu pārkāpumu risināšanu Komisijas paziņojumos ir iekļauts **prioritāru pārkāpuma lietu saraksts** (sk. **3. izcēlumu**). Šajā kontekstā paziņojumos ir arī izskaidrota Komisijas politika attiecībā uz to, kā EST tiek lūgta piemērot dalībvalstīm sankcijas pārkāpumu gadījumā, kā minēts LESD 260. panta 2. un 3. punktā. Komisija ir arī izstrādājusi **kritērijus sūdzību un pārkāpuma lietu savlaicīgai izskatīšanai**.

3. izcēlums

Komisijas izskatīto prioritāro pārkāpuma lietu saraksts

Komisija piešķir prioritāti pārkāpuma procedūras uzsākšanai gadījumos, kas saistīti ar:

- nepaziņošanu un nepareizu transponēšanu;
- neatbilstību EST nolēmumiem;
- kaitējumu ES finanšu interesēm;
- ES ekskluzīvo pilnvaru pārkāpšanu;
- valsts tiesu sistēmu nepietiekamu spēju ievērot ES tiesību aktus;
- dalībvalsts ilgstošu nespēju pareizi piemērot ES tiesību aktus.

51 Daudzu gadu gaitā Komisija ir pilnveidojusi **gada ziņojumus** par savu pārraudzības darbību rezultātiem, un šie ziņojumi ir pārredzamības pamatelements. Komisija arī sniedz **publiskas atbildes** uz lūgumrakstiem un EP jautājumiem par aizdomām par pārkāpumiem, kā arī Eiropas Ombuda pieprasījumiem par attieksmi pret sūdzību iesniedzējiem. Turklāt Komisija uztur **publisku reģistru ar visiem pārkāpumu lēmumiem un paziņojumos presei** publicē informāciju par lēmumiem un EST nolēmumiem.

Pārraudzības darbību pienākumu un resursu organizēšana

52 Komisijas struktūra ietver ģenerāldirektorātus, kas atbild par konkrētām politikas jomām. Komisijas likumdošanas darbību koordinēšanā galvenā nozīme ir **Ģenerālsekretariātam (ĢS)**. Komisijas pārraudzības funkcija ir daļa no tās struktūras. ĢD, kas izstrādā tiesību akta projektu, atbild arī par tā piemērošanas uzraudzību. Ja tiesību akta izstrādē ir iesaistīti vairāki ĢD, Komisijas gada darba programmā ir norādīts vadošais ĢD.

53 Saistībā ar to pārziņā esošajiem tiesību aktiem ikviens **vadošais ĢD** atbild par:

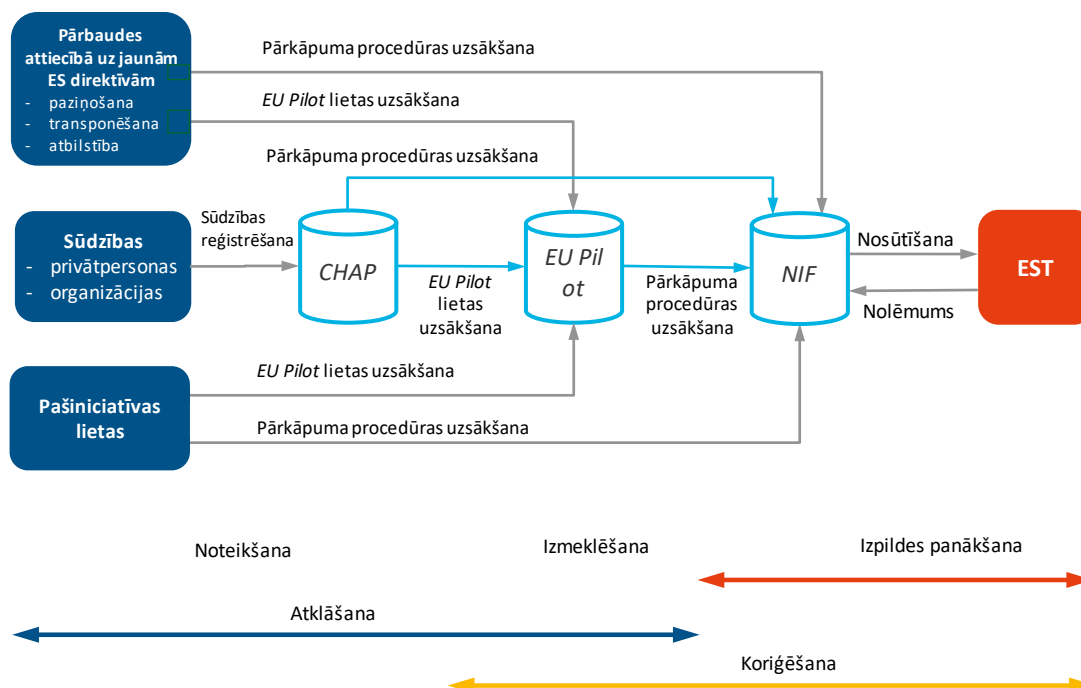
- dalībvalstu īstenošanas pasākumu transponēšanas un atbilstības pārbaūžu veikšanu;

- sūdzību un pašiniciatīvas lietu izskatīšanu;
- lietu izmeklēšanu, īstenojot sadarbību un informācijas apmaiņu ar dalībvalstīm;
- pienākumu neizpildes procedūru ierosināšanu un turpmākiem pasākumiem attiecībā uz lietām; un
- dalībvalstu atbilstības veicināšanu, izmantojot dažādus rīkus.

54 Vadošie ĢD atbild arī par savu pārraudzības darbību reģistrēšanu trijās Komisijas mēroga **IT sistēmās** (sk. **6. attēlu**):

- *CHAP* — datubāze no privātpersonām un uzņēmumiem saņemto sūdzību un turpmāko pasākumu reģistrēšanai;
- *EU pilot* — platforma Komisijas un dalībvalstu vajadzībām, lai sadarbotos un apmainītos ar informāciju par aizdomām saistībā ar ES tiesību aktu pārkāpumiem, kuru dažos gadījumos var izmantot, lai panāktu atbilstību; un
- *NIF* — datubāze oficiālu pārkāpuma lietu pārvaldībai un Komisijas lēmumu reģistrēšanai saistībā ar oficiālas pārkāpuma procedūras dažādajiem posmiem (sk. **2. izcēlumu**).

6. attēls. Sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšana



Avots: ERP.

55 Būtiski atšķiras dažādu **ĢD pārraudzības funkcijas**. Lielākā daļa ĢD integrē dažas pārraudzības darbības politikas direktorātos. Aptuveni trešajā daļā ģenerāldirektorātu politikas direktorāti atbild arī par uzraudzību un izpildes panākšanu. Pārējos ĢD uzraudzības un izpildes panākšanas darbības īsteno atsevišķs ĢD juridiskais dienests vai specializēta nodaļa, kas ietilpst direktorātā, kurš neveido politiku. Gandrīz visi ĢD organizē sūdzību izskatīšanu, *EU pilot* procedūras un pārkāpuma lietas dalījumā pa politikas nozarēm, tiesību instrumentiem vai dalībvalstīm. Pusē ģenerāldirektorātu iespējamās neatbilstības gadījumus izskata politikas ierēdņi, kam ir galvenā atbildība par attiecīgo tiesību aktu. Trešdaļā ĢD par lietu izskatīšanu galvenokārt atbild ierēdņi – juristi.

56 Ja likumdošanas un pārraudzības funkcijās ir iesaistīti dienesti no dažādiem direktorātiem, ĢD nodrošina iekšējo **koordināciju** ar darba grupu, tīklu vai *ad hoc* darba pasākumu palīdzību. Visi ĢD ieceļ koordinatorus pārkāpuma lietu izskatīšanai, un vairāk nekā trešdaļa ĢD ir iecēlušī koordinatorus attiecībā uz direktīvām. Komisija nodrošina savu pārraudzības darbību vispārēju koordināciju ar īpašas Ģenerālsekretariāta nodaļas un iekšēja tīkla palīdzību. Visiem ĢD ir “pārkāpumu korespondents”, kas darbojas kā kontaktpunkts saziņai ar Ģenerālsekretariātu un tīklā pārstāv ĢD. Tīkls risina visus pārvaldības jautājumus, kas saistīti ar ES tiesību aktu uzraudzību un izpildi dalībvalstīs, sekmē visu ĢD darbības saskaņotību un konsekveni un sanāk kopā divreiz gadā. Ģenerāldirektorātiem, kuriem ir kopīgi resursi (t. i., kuri pārstāv to pašu grupu), ir apakštīkli.

57 Komisijai ir dažas **centralizētas pārraudzības darbības**. Ģenerālsekretariātam ir nodaļa, kas uzrauga dalībvalstu paziņojumus par transponēšanas pasākumiem, to, kā ĢD veic transponēšanas un atbilstības pārbaudes, kā arī izskata sūdzības, *EU pilot* lietas un pārkāpuma procedūras (ietverot pārbaudes, lai pārliecinātos, ka ĢD ir pienācīgi reģistrējuši informāciju attiecīgajās IT sistēmās). Komisijas Juridiskais dienests sniedz konsultācijas par lietām pirmstiesas posmā un pārvalda attiecības ar EST tiesvedības laikā. Budžeta ĢD (BUDG) atbild par to naudas sodu iekasēšanu, kurus dalībvalstīm ir piemērojusi EST.

58 Tā kā ĢD ir atšķirīgas pieejas pārraudzības funkciju organizēšanai, nav pieejami dati par iesaistītajiem **cilvēkresursiem**. Aplēses, ko iesnieguši 13 no 18 ĢD, ļauj secināt, ka pārraudzības darbībās ir iesaistīti no 15 līdz 20 % Komisijas darbinieku, kas strādā politikas jomās, kurās dalībvalstīm ir jāpiemēro ES tiesību akti. Tomēr starp šiem ĢD pastāv būtiskas atšķirības iesaistīto darbinieku absolūtā skaita ziņā un to darbinieku īpatsvarā, kurus katrs ĢD norīko pārraudzības darbību veikšanai. Piemēram, SANTE ĢD pārraudzības darbībās ir iesaistīti aptuveni 550 darbinieki (54 %) salīdzinājumā ar mazāk nekā desmit darbiniekiem CLIMA ĢD (5 %). Neviens ĢD neplāno īstermiņā

palielināt darbinieku resursus, ņemot vērā Komisijas pašreizējo personāla politiku un sagatavošanā esošo tiesību aktu priekšlikumus.

59 Kopumā vairākums pārraudzības darbībās iesaistīto darbinieku ir koncentrēti **ģenerāldirektorātos, kuros ir liels izskatāmo lietu skaits**. Mūsu apsekojumā trīs ĢD, kas sniedz vislielākās aplēses, norādīja uz darbinieku īpatsvaru 60 % apmērā no kopējā darbinieku skaita.

Uzraudzība un koordinācija Komisijas un ĢD līmenī

60 Komisija uzrauga un koordinē savas pārraudzības darbības centrāli un ĢD līmenī. Laika gaitā Komisija ir noteikusi vairākus **kritērijus**, saskaņā ar kuriem ĢD jāizskata sūdzības, *EU pilot* lietas un pārkāpumi (sk. **4. izcēlumu**). Ģenerālsekretariāts uzrauga ĢD darbības rezultātus, pamatojoties uz šiem kritērijiem pusgada saskaņotības pasākumu ietvaros.

4. izcēlums

Sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšanas kritēriji

Komisija ir noteikusi šādus kritērijus attiecībā uz sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšanu ģenerāldirektorātos:

- viens gads sūdzības izmeklēšanai un vai nu lietas slēgšanai, vai pārkāpuma lietas sākšanai (jebkādi kavējumi ir jāizskaidro sūdzības iesniedzējam);
- viens gads nepaziņošanas lietas nodošanai EST vai tās slēgšanai;
- seši mēneši no transponēšanas termiņa/paziņošanas līdz pilnīgām transponēšanas pārbaudēm;
- 16–24 mēneši no paziņošanas līdz pilnīgām atbilstības pārbaudēm;
- 10 nedēļas, lai novērtētu dalībvalstu atbildes uz Komisijas *EU pilot* pieprasījumiem;
- 8–18 mēneši LESD 260. panta lietu nodošanai vai slēgšanai (12–24 mēneši lietām, kas vispirms nodotas EST pirms 2011. gada 15. janvāra);
- ĢD konkrēti mērķi jebkādu lēnu neatrisinātu lietu izskatīšanai.

61 Mūsu apsekojumā lielākā daļa ĢD (15/18) norādīja, ka sistemātiski **uzrauga**, kā tiek izskatītas sūdzības, *EU pilot* lietas un pārkāpuma lietas, lai novērtētu noslogojumu, pārbaudītu progresu vai plānotu turpmākās darbības. Tikai trīs ĢD, kam ir ļoti maz lietu, norādīja, ka sistemātiski tās neuzrauga (ECFIN, CLIMA un COMP). ĢD ziņo par lietu izskatīšanu attiecīgajiem komisāriem Komisijas reģistrēto mēneša pārkāpumu cikla ietvaros. Vairākums dienestu, kas atbild par lietu uzraudzību (13/18), regulāri ziņo attiecīgajam ģenerāldirektoram. Citi ĢD ziņo ģenerāldirektoram tikai pēc vajadzības, piemēram, lai pievērstu īpašu uzmanību lietām, kam nepieciešama papildu koordinācija. Lielākā daļa ziņojumu attiecas uz lietu skaitu un iznākumu, kā arī saskaņotības pasākumu rezultātiem un vispārējiem jautājumiem saistībā ar izpildes panākšanu. Daži ĢD arī sniedz informāciju par galvenajiem darbības rādītājiem un cilvēkresursu izmantojumu.

62 Tā kā tikai daži ĢD pārrauga, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus, Komisija neprasa, lai ĢD savos gada darbības pārskatos sistemātiski ziņotu par pārraudzības darbībām. Puse no ĢD (9/18) mūsu apsekojumā norādīja, ka ir noteikuši **darbības rezultātu rādītājus** attiecībā uz transponēšanas pārbaudžu veikšanu, kā arī sūdzību, *EU pilot* lietu un pārkāpuma lietu izskatīšanu. Lielākoties šie ĢD izmanto visus Komisijas noteiktos kritērijus vai dažus no tiem (sk. **4. izcēlumu**). Izskatot 2014.–2016. gada darbības pārskatus, mēs atklājām, ka dažādi ĢD izvēlas koncentrēt uzmanību uz atšķirīgiem pārraudzības darbību aspektiem. Rādītāji, par kuriem tiek ziņots, ir:

- **transponēšana** — no dalībvalstīm laikus saņemto paziņojumu īpatsvars (FISMA), direktīvu transponēšanas rādītājs vai tā neesība dalībvalstīs (GROW, MOVE, JUST, MARKT), to direktīvu skaits, kurām Komisijas atbilstības pārbaudes netika pabeigtas gada laikā (JUST);
- **sūdzības** — gadā izskatīto sūdzību kopējais skaits (EMPL, JUST), gada laikā slēgto sūdzību īpatsvars (JUST), vidējais mēnešu skaits, kas vajadzīgs lietas izskatīšanai (FISMA);
- ***EU pilot*** — gada laikā uzsākto un slēgto lietu skaits (ENV, TAXUD);
- **pārkāpumi** — to nepaziņošanas lietu īpatsvars, kuras Komisija izskatījusi noteiktajā termiņā (MOVE, FISMA), to lietu īpatsvars, kuras ir vai nu slēgtas, vai nodotas EST noteiktā periodā (JUST), uzsākto, slēgto un aktuālo lietu skaits (TAXUD, ENV, SANTE), vairāk nekā trīs gadus atvērtu lietu skaits (MOVE), neatbilstības lietu skaits, kas slēgtas noteiktajā termiņā (FISMA), to lietu skaits, kas ierosinātas Komisijas lēmuma pieņemšanai kā īpatsvars no neizskatīto lietu kopējā skaita (TAXUD), un pārkāpuma lietu ilgums (GROW).

63 Lielākā daļa ĢD (11/18) norādīja, ka tie veic pasākumus **gūtās pieredzes koplietošanai ĢD ietvaros** starp personām, kas atbild par uzraudzību un izpildes panākšanu, un personām, kuras atbild par ES politiku un likumdošanu. Tie ir vai nu organizatoriski pasākumi (5/11), vai īpašas grupas, sanāksmes vai apmācības pasākumi (6/11). Tāpat gandrīz puse ĢD (8/18) nodrošina gūtās pieredzes apmaiņu ar personām, kas atbild par izvērtējumiem un atbilstības pārbaudēm, vai nu ar organizatorisko pasākumu (4/8), vai īpašu grupu, sanāksmju vai apmācības pasākumu palīdzību (4/8). Centrālā līmenī Komisija nodrošina koordināciju ar Ģenerālsekretariāta nodaļu “ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzība” Ģenerālsekretariāta direktorātā, kas atbild par Labāka regulējuma un darba programmu, kopā ar “Izvērtēšanas, normatīvās atbilstības un izpildes” un “Ietekmes novērtējuma” nodaļām.

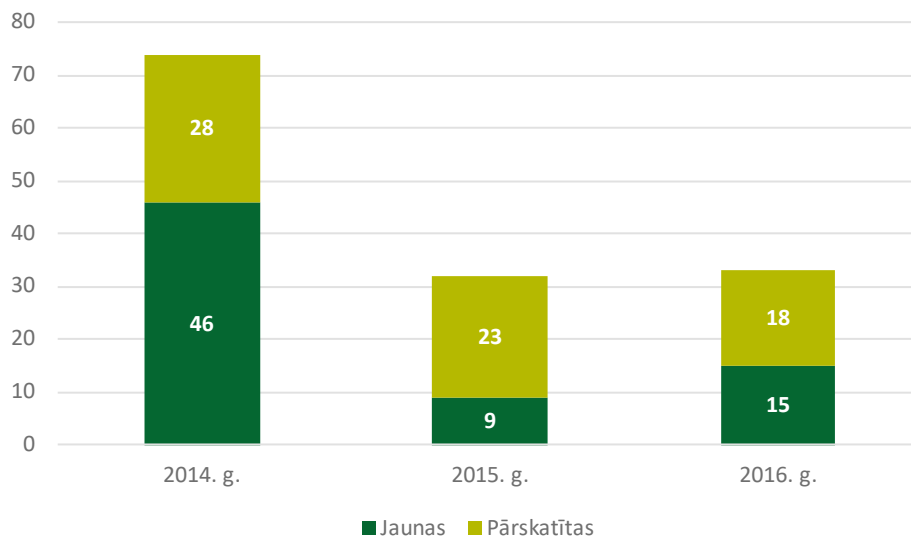
64 Attiecībā uz **izvērtējumiem un iekšējo revīziju** Komisija līdz šim vēl nav veikusi savas pārraudzības politikas un darbību vispārēju ietekmes novērtējumu, lai gan ĢD līmenī ir veikti daži pētījumi. Komisijas Iekšējās revīzijas dienests (IRD) revidē ĢD pasākumus ES tiesību aktu uzraudzīšanai un izpildes panākšanai. Kopš 2014. gada IRD ir veicis vairākas revīzijas ģenerāldirektorātos, kas atbild par lielu skaitu direktīvu vai pārkāpumu lietu, kā daļu no revīziju programmas, ko plānots īstenot attiecībā uz šo tematu.

Pārvaldība — uzraudzība, izpildes panākšana un atbilstības veicināšana

Jaunu un pārskatītu ES direktīvu īstenošanas pārbaudes

65 Jaunu vai pārskatītu direktīvu gadījumā (sk. **7. attēlu**) dalībvalstīm ir Komisijai jāpaziņo pasākumi, kas ieviesti direktīvas transponēšanai valsts tiesiskajā kārtībā. Dalībvalstīm ir jānosūta **paziņojums** līdz konkrētam datumam (parasti divu gadu laikā pēc pieņemšanas) un jāinformē Komisija par valsts veiktajiem transponēšanas pasākumiem.

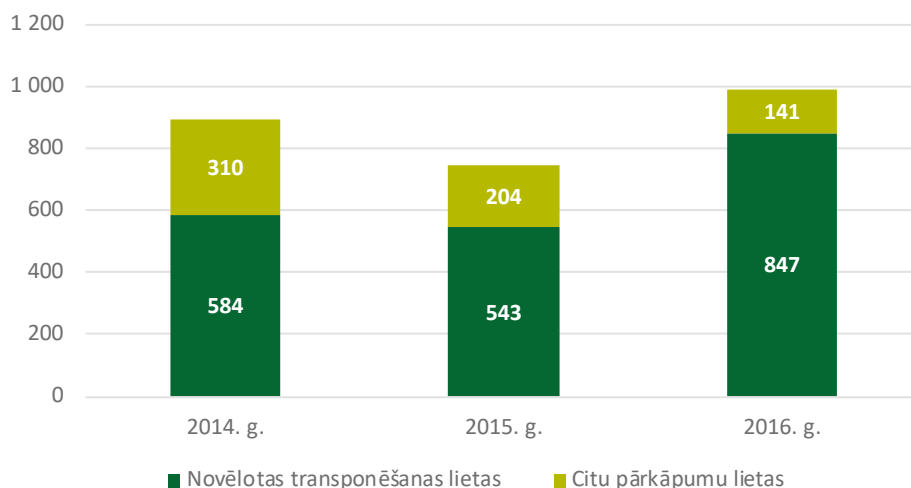
7. attēls. ES direktīvas, kas pieņemtas 2014.–2016. gada periodā



Avots: ERP, pamatojoties uz *EUR-Lex* datiem.

66 Ja noteiktajā termiņā dalībvalsts nepaziņo Komisijai par īstenošanas pasākumiem, Ģenerālsēkretariāts sazinās ar vadošo ĢD, pirms sagatavo nepaziņošanas vēstuli, ko Komisija pieņemtu un nosūtītu dalībvalstij. Lielākā daļa no Komisijas uzsāktajām pārkāpuma lietām ir saistīta ar direktīvu **novēlotu transponēšanu** (sk. **8. attēlu**).

8. attēls. Lielākā daļa pārkāpuma lietu ir saistīta ar novēlotu transponēšanu



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

67 Saņemot paziņojumus, Komisija, piemērojot divpakāpju pieeju ar **transponēšanas un atbilstības** pārbaudēm, novērtē, vai dalībvalstis ir pilnīgi un precīzi īstenojušas ES direktīvas. Transponēšanas pārbaudēs Komisija izskata, vai dalībvalsts paziņojumā ir

ietverti valsts veiktie transponēšanas pasākumi attiecībā uz visiem ES direktīvā noteiktajiem pienākumiem (pilnīgums). Atbilstības pārbaudēs Komisija pantu pēc panta salīdzina noteikumus un saistības, kas paredzētas ES direktīvā, ar valsts transponēšanas pasākumu tekstu (precizitāte).

68 Vadošais ĢD, kura pārziņā ir attiecīgā direktīva, atbild par transponēšanas un atbilstības pārbaūžu veikšanu un nosaka **pārbaūžu tvērumu**. Gandrīz visi ĢD norādīja, ka pārbauda katras direktīvas visu noteikumu vai pienākumu transponēšanu visās dalībvalstīs. Vairākums ĢD arī norādīja, ka pārbauda valsts transponēšanas pasākumu atbilstību visās dalībvalstīs; daži ĢD koncentrē uzmanību tikai uz svarīgākajiem noteikumiem vai to noteikumu, ko uzskata par pakļautu vislielākajam pārkāpumu riskam. Saskaņā ar Komisijas jauno izpildes panākšanas politiku ĢD kopš 2017. gada ir jāveic sistemātiskas transponēšanas un atbilstības pārbaudes.

69 Konkrēta ĢD **darba noslogojumu** (transponēšanas un atbilstības pārbaūžu ziņā) galvenokārt nosaka nesen spēkā stājušos direktīvu skaits šo ĢD politikas jomā. Laika gaitā šis faktors būtiski mainās atkarībā no Komisijas darba programmas un ES likumdošanas procesa. Laikposmā no 2014. līdz 2016. gadam mūsu apsekojuma ietvaros uz augstāko pārbaūžu līmeni norādīja šādi ĢD: TAXUD, ENV, GROW, ENER un CLIMA. Tomēr, tā kā ĢD nav konsekvēti jāreģistrē veiktās pārbaudes centrālā datubāzē, ne visi ĢD spēja iesniegt aplēses, un iesniegtās aplēses var nebūt pilnībā salīdzināmas.

70 Transponēšanas un atbilstības pārbaudes nav vieglas. ĢD rīcībā ir jābūt ievērojamām **zināšanām** par dalībvalstu tiesību sistēmām un valodām un, veicot pārbaudes, jāiekļaujas konkrētos termiņos. Lielākā daļa attiecīgo ĢD uzskata, ka ir sarežģīti laikus pabeigt pārbaudes, jo dažos gadījumos termiņi ir samērā īsi un pietrūkst darbinieku ar nepieciešamajām prasmēm un specializētajām zināšanām.

71 Transponēšanas un atbilstības pārbaūžu veikšanai **vajadzīgais laiks** ir atkarīgs no vairākiem faktoriem. Visbiežāk ĢD ir minējuši šādus faktorus:

- ES direktīvas garums, sarežģītība un/vai novitāte;
- dalībvalsts sniegtās informācijas par tās transponēšanas pasākumiem kvalitāte un savlaicīgums;
- valsts transponēšanas pasākumu skaits un sarežģītība; un
- resursu pieejamība (ietverot tulkošanas pakalpojumus un juridiskās/lingvistiskās zināšanas), ņemot vērā prioritāšu konkurenci ĢD.

72 Tā kā ĢD nav konsekventi jāreģistrē veiktās pārbaudes centrālā datubāzē, nav arī oficiālu aplēšu par pārbaudēm **veltīto laiku**. Mūsu apsekojuma ietvaros ĢD sniegtās aplēses liecina par būtiskām atšķirībām starp politikas jomām. Kā norādīja kāds ĢD, no transponēšanas termiņa beigu dienas līdz atbilstības pasākuma beigām var paiet no četriem līdz sešiem gadiem. ĢD norādīja, ka atbilstības pārbaudes aizņem krietni ilgāku laiku nekā transponēšanas pārbaudes. Kāds ĢD atzīmēja, ka divpakāpju pieeja ir lietderīga, bet palēnina vispārējo izvērtējumu. Šis ĢD ierosināja Komisijai apsvērt iespēju, ka neatbilstības jautājumus varētu iekļaut netransponēšanas pārkāpumu lietās. Nolūkā paātrināt šo procesu kāds cits ĢD ir pētījis valodu tehnoloģijas izmantošanu, lai automatizētu pārbaudes.

73 Lielākā daļa ĢD ar lielu skaitu pārbaudāmo direktīvu reizēm izmanto **ārpakalpojumus**. Kā norādīja ĢD, galvenais iemesls ārpakalpojumu izmantošanai, lai veiktu pārbaudes, ir nepietiekami iekšējie cilvēkresursi, tostarp nepietiekamas valodu zināšanas vai vāja tiesību sistēmu pārzināšana konkrētās dalībvalstīs. Par gadījumiem, kad pārbaūžu veikšanai izmanto ārpakalpojumus, ĢD norādīja, ka to darbinieki pārbauda ārējo darbuzņēmēju paveikto. Lielākā daļa ĢD ir apmierināti vai ļoti apmierināti ar darbuzņēmēja darba pilnīgumu, precizitāti un savlaicīgumu, un neviens ĢD neizteica neapmierinātību ar tādu pārbaūžu rezultātiem, kurām izmantoti ārpakalpojumi. Tomēr, kā atzīmēja kāds ĢD, ārpakalpojumi var palielināt kopējo laiku, kas vajadzīgs pārbaūžu veikšanai.

Sūdzību izskatīšana un pašiniciatīvas lietu apzināšana

74 Iespējamus pārkāpumus saistībā ar **neatbilstību Līgumiem, regulām un lēmumiem**, kā arī **direktīvu nepiemērošanas gadījumus** Komisija galvenokārt apzina, izskatot sūdzības un veicot izmeklēšanu pēc savas iniciatīvas. Mūsu apsekojumā ĢD kopumā puda viedokli, ka sūdzības ir svarīgākais informācijas avots, lai atklātu iespējamus šāda veida pārkāpumus.

75 ĢD saņem **sūdzības** vairākos veidos, tostarp adresētus tieši ĢD vai iesūtītus Komisijas tīmekļa vietnē. Komisija arī izskata lūgumrakstus jeb sūdzības, ko tai ir nosūtījis Eiropas Parlaments. Kopš 2017. gada ĢD ir jāpieprasa, lai sūdzību iesniedzēji, kas ar tiem sazinās, aizpilda standarta sūdzības veidlapu. Šīs iniciatīvas mērķis ir sniegt iespēju turpmāk labāk sagrupēt sūdzības un sūdzību iesniedzējus pēc būtības.

76 Komisija saņem sūdzības no daudziem un dažādiem **sūdzību iesniedzējiem**, tostarp iedzīvotājiem, uzņēmumiem un interešu grupām. Tā kā ĢD nebija sūdzību iesniedzēji jāgrupē, nav oficiālu aplēšu par sūdzību iesniedzēju sadalījumu pa veidiem.

Mūsu apsekojuma ietvaros 13 ĢD sniegtās aplēses liecina par būtiskām atšķirībām starp politikas jomām. Desmit ĢD norādīja, ka vairāk sūdzību iesniegušas privātpersonas, nevis organizācijas, savukārt seši ĢD saņem pat 90 % vai vairāk sūdzību no privātpersonām. ĢD norādīja, ka saņem vairāk sūdzību no organizācijām tādās jomās kā nodokļi, enerģētika un rīcība klimata politikas jomā. Pamatojoties uz ĢD sniegto aplēšu svērto vidējo radītāju, mūsu apsekojuma rezultāti liek secināt, ka ĢD saņem aptuveni divas trešdaļas sūdzību no privātpersonām un vienu trešdaļu no organizācijām.

5. izcēlums

No organizācijām saņemtās sūdzības

Komisija saņem sūdzības no viena vai vairāku dažādu veidu organizācijām atkarībā no politikas veida. Galvenie organizāciju veidi, kas iesaistīti dažādās politikas jomās, un par tām atbildīgie ĢD ir:

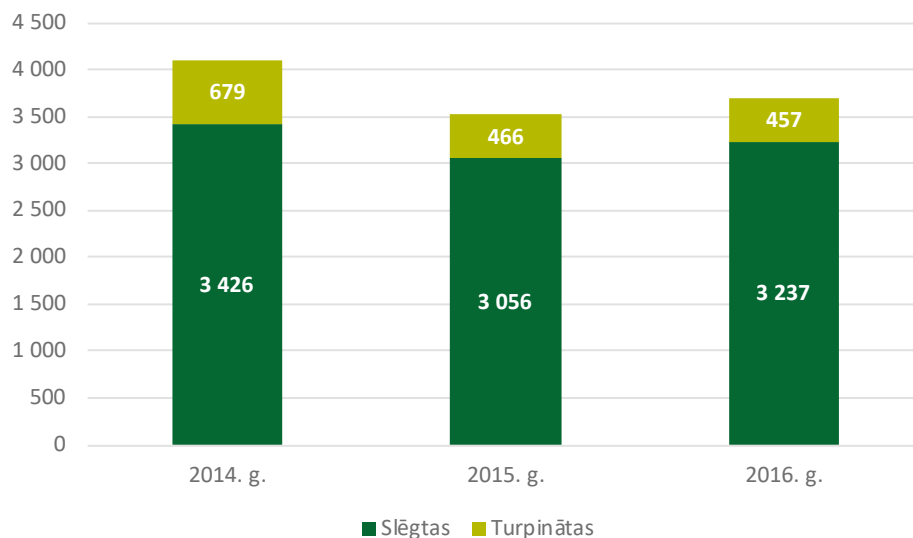
- asociācijas, kuras pārstāv ražotājus, patērētājus, uzņēmumus vai iedzīvotājus — AGRI, CLIMA, EAC, FISMA, GROW, HOME, JUST, MARE, MOVE un SANTE;
- nevalstiskās organizācijas/publiskā sektora struktūras — CNECT, EMPL, ENV, HOME, JUST, MARE, REGIO, SANTE un HOME;
- juridiskās firmas — ECFIN, ENER, MOVE un TAXUD.

77 Sūdzību izskatīšanas **procedūras** ir noteiktas Komisijas paziņojumā¹⁸. ĢD ir jāreģistrē sūdzības *CHAP* sistēmā. Komisijai ir sūdzību iesniedzējiem jāatbild tieši un jāturpina viņi informēt par jebkādu īstenoto (vai neīstenoto) rīcību, lai ievērotu labas administratīvās prakses kodeksu un nodrošinātu pārredzamību.

78 Atbildīgais ĢD vispirms novērtē, vai sūdzībai nepieciešama izmeklēšana. Komisija ir noteikusi kritērijus attiecībā uz lietām, kuru gadījumā ĢD neturpina sūdzības izskatīšanu. Lielākā daļa sūdzību netiek izmeklētas *EU pilot* sistēmā un neierosina pārkāpuma procedūras uzsākšanu (sk. **9. attēlu**).

¹⁸ COM(2012) 154 *final* "Atjaunināts paziņojums par attiecībām ar sūdzības iesniedzēju saistībā ar Savienības tiesību piemērošanu", kas papildināts ar C(2016) 8600 *final* "ES tiesību akti: labāki rezultāti līdz ar labāku piemērošanu" pielikumu.

9. attēls. Lielākā daļa sūdzību neierosina pārkāpuma procedūras uzsākšanu



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

79 Komisija nepublicē datus par **iemesliem, kas pamato sūdzību izskatīšanas pārtraukšanu**. Mūsu apsekojumā lielākā daļa ĢD (13/18) norādīja, ka tie uzrauga šos iemeslus. ĢD visbiežāk minēja šādus iemeslus, kas kalpo par pamatu sūdzības izskatīšanas pārtraukšanai:

- nav pārkāpts neviens ES tiesību akts vai ES nav kompetences sūdzības iesniedzēja ierosinātajā jautājumā;
- sūdzībā nav pietiekamu liecību, kādas paredz vispārpieņemtā prakse (t. i., kas neattiecas tikai uz konkrēto sūdzību vien);
- sūdzības iesniedzēja problēmu varētu atrisināt valsts tiesās vai ar alternatīva mehānisma, piemēram, *SOLVIT*, palīdzību;
- sūdzības iesniedzējs nav sniedzis pietiekamu informāciju pat pēc aicinājuma papildināt sūdzību;
- sūdzība ir saistīta ar to, kā dalībvalsts kopumā transponē kādu direktīvu, kurai notiek transponēšanas vai atbilstības pārbaude;
- nav pieņemts lēmums EST prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā saskaņā ar LESD 267. pantu par to pašu jautājumu;

- o tiek izskatīts ES vai valsts tiesību akta priekšlikums, kas attiecas uz sūdzībā aprakstīto problēmu;
- o nav pieņemts lēmums valsts līmeņa tiesvedībā par to pašu jautājumu.

80 Runājot par **stiprajām pusēm**, dažādi ĢD norādīja, ka sūdzību izskatīšanas process ir:

- o tiešs informācijas avots par ES tiesību aktu īstenošanu un piemērošanu dalībvalstīs;
- o veids, kā Komisija tieši, pārredzami un saprotami atbalsta ES iedzīvotājus, turklāt tas var arī sniegt iespēju palīdzēt viņiem labāk izprast ES pārvaldību un pienākumus;
- o vērsts tikai uz būtisku sūdzību izskatīšanas turpināšanu.

81 Attiecībā uz **trūkumiem** dažādi ĢD aprakstīja vairākus faktorus, kas apgrūtina sūdzību lietderīgu un efektīvu izskatīšanu, lai apmierinātu sūdzību iesniedzēju cerības:

- o daudzi sūdzību iesniedzēji lolo nereālas cerības par Komisijas pilnvarām un spēju atrisināt konkrētus gadījumus vai sniedz nepietiekamu informāciju par savu gadījumu;
- o rīcība ir sarežģīta un laikietilpīga, kā arī tās īstenošanai vajadzīgas ievērojamas prasmes un spriestspēja, bet galu galā īstenoto pārkāpuma procedūru skaits ir samērā mazs;
- o Komisijas struktūra apgrūtina tādu vairāku sūdzību izskatīšanu, kas attiecas uz vienu un to pašu problēmu, vai tādu atsevišķu sūdzību izskatīšanu, kuras skar vairāk nekā vienu Komisijas dienestu.

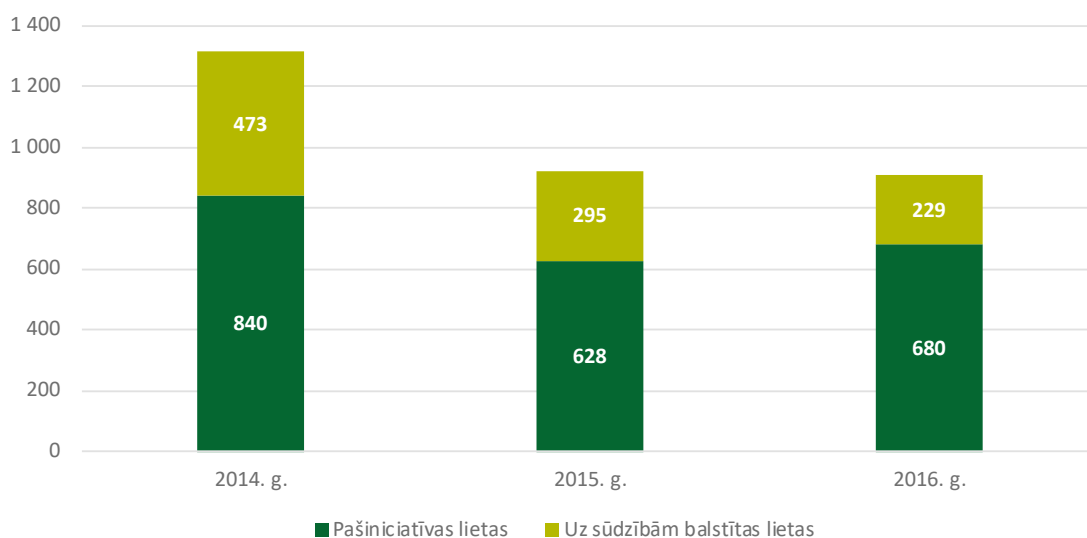
82 ĢD norādīja, ka 2014.–2016. gadā ir izskatījuši būtiski atšķirīgu **skaitu sūdzību**. Piemēram, TAXUD norādīja, ka gadā izskata aptuveni 950 lietas, savukārt CLIMA un ECFIN gadā izskata mazāk nekā desmit lietas salīdzinājumā ar ĢD kopējo vidējo rādītāju, proti, 200 lietām.

83 Attiecībā uz **pašiniciatīvas lietām** ĢD puda viedokli, ka jomās, kurās šādas lietas ir iespējamas, galvenā iespējamu pārkāpumu noteikšanas iespēja ir pārbaudes, izmeklēšanas vai kontroles pilnvaras. Aptuveni trešdaļa ĢD norādīja, ka atbilstības pārbaudes un izvērtējumi, kā arī drukātās preses un plašsaziņas līdzekļu ziņojumi ir svarīgi informācijas avoti. ĢD uzsvēra arī vairākus citus informācijas avotus, kam ir

būtiska nozīme to politikas jomās, piemēram, valsts pārbaužu ziņojumus (ENV), ES uzraudzības aģentūru ziņojumus (FISMA) un revīzijas ziņojumus (REGIO). Attiecībā uz politikas jomām, kurās ir piemērojams *SOLVIT* mehānisms, ĢD to neuzskatīja par vienu no svarīgākajiem informācijas avotiem iespējamu pārkāpumu gadījumu noteikšanai.

84 ĢD arī norādīja, ka 2014.–2016. gadā ir izskatījuši būtiski atšķirīgu **skaitu pašiniciatīvas lietu**. Piemēram, ENER minētajā periodā ik gadu izskatīja vairāk nekā 200 lietas, savukārt REGIO, EAC un ECFIN — nevienu. ĢD arī norādīja uz būtiski atšķirīgu izskatīto sūdzību un pašiniciatīvas lietu attiecību. Lielākā daļa ĢD izskata daudz vairāk sūdzību nekā pašiniciatīvas lietu, izņemot ENER, SANTE un MARE. Šie ĢD saņem samērā maz sūdzību, bet tiem ir izmeklēšanas pilnvaras, kas ļauj uzsākt pašiniciatīvas lietas. Kopumā tiek izmeklēts vairāk pašiniciatīvas lietu nekā sūdzību (sk. **10. attēlu**).

10. attēls. Izmeklēšana biežāk tiek ierosināta par pašiniciatīvas lietām, nevis par sūdzībām



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

Lietu izmeklēšana *EU pilot* ietvaros

85 Ja ir aizdomas par pārkāpumu, ĢD var izmeklēt lietu kopā ar attiecīgo dalībvalsti, izmantojot *EU pilot* mehānismu¹⁹. *EU pilot* ir elektronisks rīks informācijas konfidencialai apkopošanai par ES tiesību aktu iespējamiem pārkāpumiem. Dažos gadījumos to var izmantot, lai panāktu atbilstību, neuzsākot oficiālu pārkāpuma procedūru.

86 *EU pilot* nodrošina Komisijai un dalībvalstīm iespēju iesaistīties strukturētā dialogā noteiktos **termiņos**. ĢD izveido *EU pilot* "lietas" par katru iespējamā pārkāpuma gadījumu. ĢD nosūta attiecīgajai dalībvalstij vaicājumu, uz ko dalībvalstij ir jāatbild desmit nedēļu laikā. Pēc tam ĢD rīcībā ir desmit nedēļas, lai novērtētu atbildi. Pēc novērtējuma ĢD lietu slēdz vai pieprasa papildu informāciju, vai arī ierosina Komisijai uzsākt oficiālu pārkāpuma procedūru.

87 Mūsu apsekojumā gandrīz visas dalībvalstis pauda viedokli, ka Komisija *EU pilot* ietvaros sniedz atbilstīgu informāciju saistībā ar aizdomām par pārkāpumiem. Dalībvalstis uzsvēra *EU pilot* galvenās **stiprās puses**:

- pienākumu neizpildes procedūras novēršanu un neatbilstības gadījumu savlaicīgu korekciju veicināšanu;
- savstarpējas izpratnes par ES tiesību aktiem un dalībvalstu īstenošanas pasākumiem veicināšanu;
- sadarbības kultūras sekmēšanu starp Komisijas ĢD un valstu iestādēm;
- saprotamu veidu, kā strukturēt saziņu konkrētos termiņos;
- koordinācijas veicināšanu un dalībvalstu informētības vairošanu par atbilstības jautājumiem; un
- iedzīvotāju iespēju nodrošināšanu attiecībā uz aizdomām par viņu tiesību pārkāpumiem dalībvalstī, piedāvājot instrumentus to izmeklēšanai.

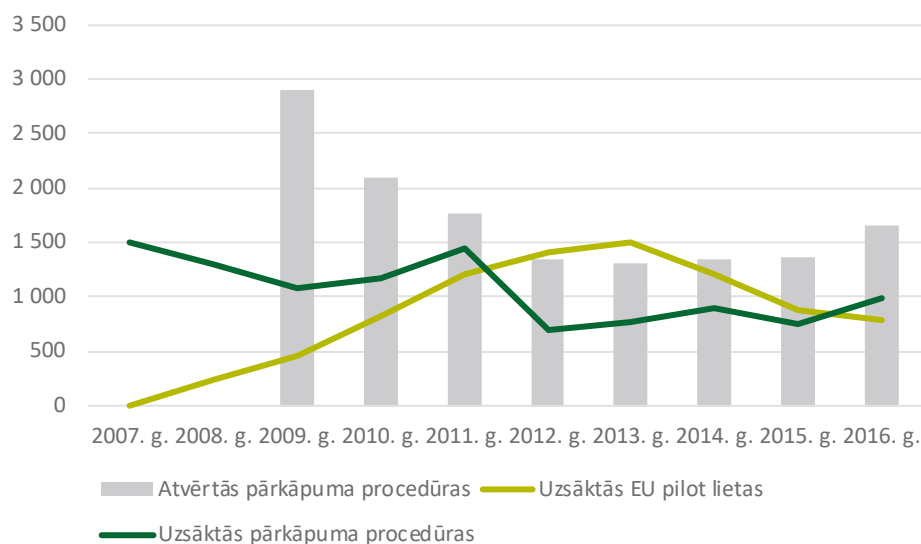
88 Runājot par **trūkumiem**, dažas dalībvalstis (5/27) norādīja, ka ilga laiks, kas reizēm paiet līdz ĢD atbilžu saņemšanai, mazina *EU pilot* efektivitāti konkrētu lietu risināšanā. Dažas dalībvalstis arī norādīja, ka kopš 2017. gada Komisija saskaņā ar savu jauno izpildes panākšanas politiku vairs sistemātiski neizmanto *EU pilot*, lai izmeklētu

¹⁹ Platforma sākotnēji bija Komisijas ierosināts izmēģinājuma projekts, kurā 2008. gadā brīvprātīgi piedalījās 15 dalībvalstis, bet pārējās dalībvalstis pievienojās laikā no 2010. līdz 2013. gadam.

konkrētus lietu veidus pirms pārkāpuma procedūras uzsākšanas. Šīs dalībvalstis brīdināja, ka tāpēc, iespējams, būs vajadzīgs vairāk laika šādu lietu izskatīšanai. Dažas dalībvalstis arī norādīja, ka *EU pilot* platformas izmantošana tām palīdz koordinēti pārraudzīt un izskatīt lietas.

89 *EU pilot* ieviešana 2008. gadā palīdzēja vairākus gadus samazināt jaunu pārkāpuma procedūru skaitu, jo jaunās lietas vispirms izmeklēja platformā. Tādējādi uz vairākiem gadiem samazinājās atvērto pārkāpuma lietu skaits. Savukārt 2016. gadā jaunu pārkāpuma lietu skaits palielinājās, pārsniedzot jaunu *EU pilot* lietu skaitu (sk. **11. attēlu**).

11. attēls. *EU pilot* lietas un pārkāpuma lietas



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

ES tiesību aktu izpildes panākšana, īstenojot pārkāpuma procedūru

90 Komisijai ir rīcības brīvība attiecībā uz **oficiālas pārkāpuma procedūras** uzsākšanu. Kad ĢD ir apkopojis pietiekamus pierādījumus par iespējamu pārkāpumu, tas sagatavo lēmumu, lai Komisija uzsāktu procedūru. LESD 258. un 260. pantā ir noteikti šīs procedūras posmi (sk. **2. izcēlumu**), kas attiecas uz visu veidu lietām. Ikviens procedūras posms sniedz dalībvalstij iespēju panākt atbilstību un Komisijai — slēgt lietu.

91 Komisijai ir jāapstiprina katrs no oficiālās pārkāpuma procedūras posmiem. Apspriežoties ar Komisijas Juridisko dienestu, ĢD sagatavo **Komisijas lēmumu** priekšlikumus par katru konkrēto lietu. ĢD nodaļa, kas atbild par ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzību, ietver priekšlikumu kopumu Komisijas sanāksmju darba

kārtībā. Gada laikā Komisija lēmumus par pārkāpuma gadījumiem pieņem aptuveni desmit sanāksmēs (t. i., katru mēnesi, izņemot vasaru). Lēmumu skaits katrā sanāksmē būtiski atšķiras atkarībā no izskatīšanā esošajām lietām.

92 Oficiālas pārkāpuma procedūras **pirmstiesvedības posmā** (1. un 2. posms) Komisija cenšas strādāt ar dalībvalstīm, lai atrisinātu konkrēto jautājumu un izvairītos no lietas nevajadzīgas nodošanas EST. Mūsu apsekojumā lielākā daļa ĢD (15/18) norādīja, ka pirmstiesvedības posmā sazinās ar dalībvalstīm ar “politisku” vai administratīvu vēstuļu palīdzību, kā arī apspriež nepabeigtās lietas ar dalībvalstu pārstāvjiem “kompleksajās” sanāksmēs vai citos forumos. Dažas dalībvalstis norādīja uz sarežģījumiem, ko rada vajadzība saskaņot atbildes uz administratīvajām vēstulēm. Praksē Komisija vairumu lietu slēdz pirmstiesvedības posmā, nevēršoties EST (3. posms).

93 Runājot par **sarežģījumiem**, gandrīz visi ĢD (17/18) norādīja, ka ir grūti savlaicīgi izskatīt pārkāpuma lietas, un lielākā daļa ĢD (15/17) atzina, ka būtisks noteicošais faktors ir augstais prasmju un specializēto zināšanu līmenis, kas šim darbam vajadzīgs. Gandrīz visas dalībvalstis norādīja, ka termiņi atbildes sniegšanai uz oficiāla paziņojuma vēstulēm un argumentētajiem atzinumiem (1. un 2. posms) parasti ir pietiekami gari, ja lietas ir vienkāršas (23/24), taču vairākums dalībvalstu uzskata, ka tie nereti ir par īsu, ja jārīsina ļoti sarežģītas lietas (20/24). Lielākā daļa dalībvalstu uzskatīja, ka Komisijas vēstules un atzinumi ir atbilstīgs pamats atbildes sagatavošanai (12/23). Daudzas citas dalībvalstis puda viedokli, ka tie ir daļēji atbilstīgi (11/23). Dažas dalībvalstis norādīja, ka Komisijas dokumenti dažreiz nav pietiekami skaidri un ka atkarībā no ĢD vai lietas to kvalitāte ir atšķirīga.

94 Pēc nodošanas EST laiks līdz nolēmuma pieņemšanai lietā ir atkarīgs no EST lietu izskatīšanas procedūrām (4. posms). **Lietu ilgums EST** var būt atkarīgs no vairākiem faktoriem, it sevišķi no lietas sarežģītības. Ja Komisija nodod lietu EST saskaņā ar LESD 260. panta 2. punktu (5. posms), var būtiski pieaugt laiks līdz lietas atrisināšanai. Laiks līdz EST nolēmumam par to, vai piemērot finanšu sankcijas, būs atkarīgs no tā, cik ilgs laiks dots dalībvalstij, lai panāktu atbilstību iepriekšējam nolēmumam, no tā, cik ilgā laikā Komisija atkārtoti informē dalībvalsti par to, ka tā joprojām ir neatbilstīga, un tā, cik ilgā laikā EST pieņem nolēmumu.

95 Komisija pabeidz vai atceļ daudzas lietas pirms EST nolēmuma (4. un 5. posms). Pašlaik tikai neliela daļa pārkāpuma procedūru beidzas ar **finanšu sankciju** piemērošanu dalībvalstīm saskaņā ar LESD 260. panta 2. punktu (5. posms). Šādos gadījumos pārkāpuma procedūra, iespējams, ir ilgusi daudzus gadus. Naudas sods tiek piemērots par katru dienu līdz brīdim, kam dalībvalsts nosūta paziņojumu, ka ir

izpildījusi nolēmumu (periodisks naudas sods). Ja dalībvalsts panāk atbilstību pirms galīgā nolēmuma, EST var piemērot vienreizēju naudas soda maksājumu, atspoguļojot līdzšinējo neatbilstības periodu. BUDG pārvalda naudas sodu aprēķināšanu un iekasēšanu.

96 Vadošais ĢD atbild par visu turpmāko neatbilstības jautājumu vai sliktas piemērošanas gadījumu uzraudzību šajā dalībvalstī, izskatot sūdzības vai veicot pašiniciatīvas izmeklēšanu.

97 Runājot par **stiprajām pusēm**, lielākā daļa ĢD (13/18) uzsvēra pārkāpuma procedūras nozīmi spiediena izdarīšanā uz dalībvalstīm, lai tās ievērotu ES tiesību aktus, kā arī atturētos no neatbilstības un apzinātos īstenošanas sarežģījumus. Dažādi ĢD kā stiprās puses uzsvēra arī procesa augsto līmeni, strukturēto būtību un pārredzamību, Komisijas rīcības brīvību procedūras izmantošanā un rezultātu pamanāmību. Turklāt vairāki ĢD uzskata, ka pārkāpuma procedūras izmantošana ir labs veids, kā Komisijai parādīt dalībvalstīm un iedzīvotājiem, ka tā neatbilstību ES tiesību aktiem uztver nopietni. Mūsu apsekojumā gandrīz visas dalībvalstis norādīja, ka finanšu sankcijām, ko EST piemēro pārkāpuma lietu ietvaros, ir spēcīga atturoša ietekme (25/26). Laikposmā no 2014. līdz 2016. gadam dalībvalstīm par Eiropas Savienības Tiesas spriedumu neievērošanu piemēroto finanšu sankciju kopējā summa bija 339 miljoni EUR²⁰.

98 Runājot par **trūkumiem**, kas saistīti ar pārkāpuma procedūru, daudzi ĢD (8/18) uzsvēra procedūras ilgumu. Tāpat dažādi ĢD norādīja uz:

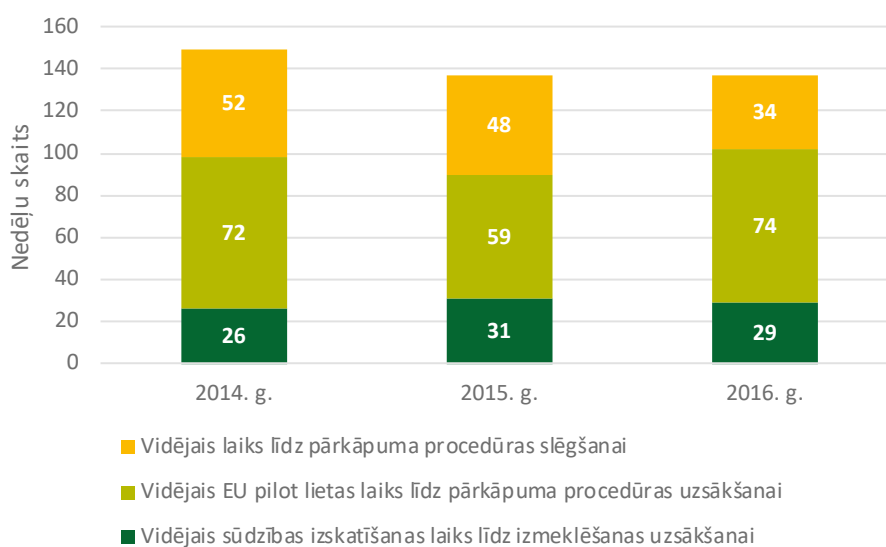
- procesa sarežģītību (lietās vajadzīgi padziļināti pierādījumi);
- to, ka nepieciešamas apjomīgas zināšanas un prasmes;
- ilgstošu un sarežģītu lēmumu pieņemšanas procesu Komisijā;
- nepieciešamību pieņemt lēmumu, vai turpināt izskatīt vai slēgt lietas;
- pārkāpuma lietu pretrunīgumu;

²⁰ Eiropas Savienības vispārējais budžets — budžeta izpildes rezultāti par 2014., 2015. un 2016. finanšu gadu saskaņā ar 711. pantu, “*Penalty payments and lump sums imposed on a Member State for not complying with a judgment of the Court of Justice of the European Union on its failure to fulfil an obligation under the Treaty*” [Soda naudas maksājumi un vienreizējie maksājumi, kas dalībvalstij piemēroti, jo tā nav ievērojusi Eiropas Savienības Tiesas spriedumu par Līgumā noteikta pienākuma neizpildi].

- sarežģījumiem saistībā ar politiski sensitīvu lietu un daļējas atbilstības lietu izskatīšanu;
- grūtībām nodrošināt vienlīdzīgu attieksmi pret dalībvalstīm; un
- to, ka pienākumu neizpildes procedūru uzsākšana dažos gadījumos ir neefektīva.

99 Attiecībā uz **Komisijas rīcības brīvību** saistībā ar oficiālu pārkāpuma procedūru daudzas dalībvalstis (9/22) uzskata, ka tā palīdz panākt ES tiesību aktu efektīvu izpildi dalībvalstīs. Daudzas citas dalībvalstis (10/22) uzskata, ka tā daļēji palīdz panākt efektīvu izpildi. Dažas dalībvalstis (3/22) uzskata, ka tā nepalīdz panākt efektīvu izpildi. Galvenās bažas, ko puda daudzas dalībvalstis (10/22), attiecas uz to, ka Komisija vairs sistemātiski neizmanto *EU pilot* mehānismu informācijas apmaiņai par konkrētu veidu lietām pirms pārkāpuma procedūras uzsākšanas. Turpmāk **12. attēlā** ir parādīts, cik nedēļas vidēji bija vajadzīgas 2014.–2016. gada periodā sūdzību izskatīšanai, veicot izmeklēšanu *EU pilot* sistēmā un pārvaldot pārkāpuma lietas pirms to slēgšanas. Tas ļauj secināt, ka uz sūdzībām balstītas pārkāpuma lietas pabeigšana aizņem aptuveni 140 nedēļas, no kurām pusi laika izmanto sūdzības izmeklēšanai *EU pilot* sistēmā pirms oficiālas pārkāpuma procedūras uzsākšanas.

12. attēls. Pārkāpuma lietu pabeigšanai vajadzīgais laiks



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas datiem.

Rīku izmantošana, lai veicinātu atbilstību

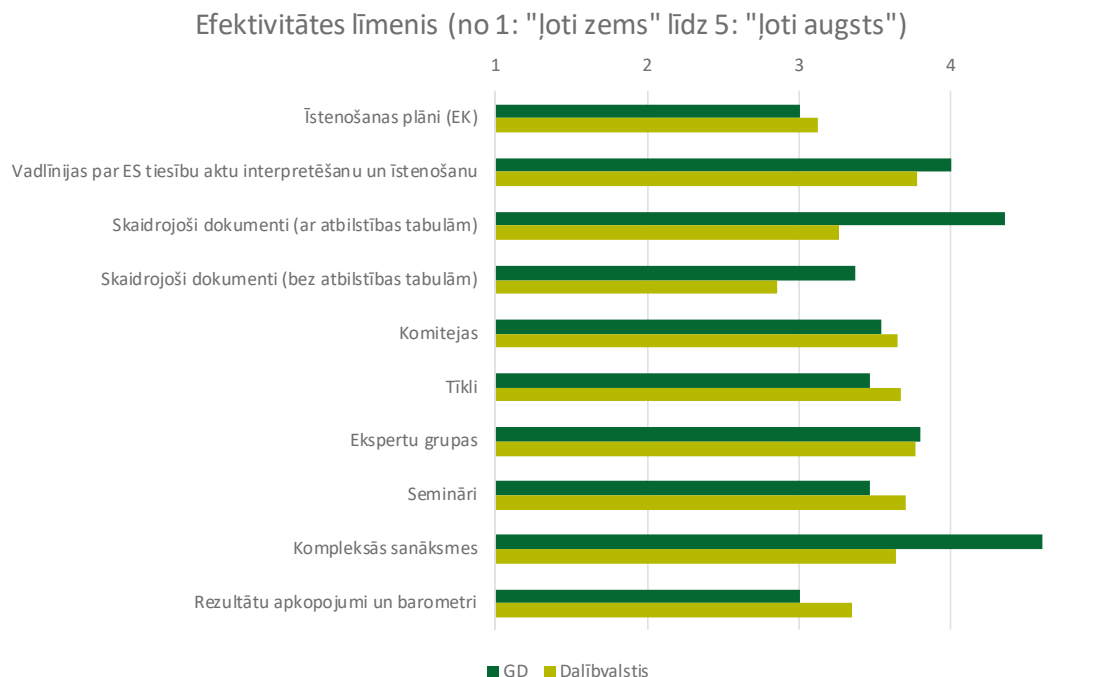
100 Papildus uzraudzības un izpildes panākšanas pasākumiem Komisija dažādos politikas cikla posmos izmanto **virkni rīku**, lai palīdzētu dalībvalstīm pareizi un savlaicīgi piemērot ES tiesību aktus (“atbilstības veicināšanas rīki”). Priekšlikumu izstrādes laikā Komisija var lūgt atbildīgajam ĢD sagatavot **īstenošanas plānu**, kurā izklāstīti galvenie sarežģījumi, ar ko saskarsies dalībvalstis, un pasākumi, ko dalībvalstīm būtu vēlams īstenot. Tāpat plānā var sniegt **vadlīnijas** dalībvalstīm par ES tiesību instrumenta interpretēšanu, īstenošanu un piemērošanu. Saskaņā ar direktīvu dalībvalstīm var arī būt pienākums nodrošināt **skaidrojošus dokumentus**, kuros izklāstīts, kā tās ir transponējušas direktīvas noteikumus valsts tiesību aktos.

101 Īstenošanas un piemērošanas posmos Komisija izmanto vairākus **uz sanāksmēm balstītus rīkus**. Tie ietver dalībvalstu pārstāvju **komitejas**, kas izveidotas saskaņā ar direktīvu, Komisijas koordinētus **tīklus**, kuri apvieno dalībvalstu pārstāvjus, kas atbild par īstenošanu, Komisijas izveidotas **ekspertu grupas** konsultāciju sniegšanai vai **seminārus**, kurus Komisija var organizēt konkrētām dalībvalstīm. Dažās politikas jomās ĢD arī organizē **“kompleksās sanāksmes”** ar konkrētām dalībvalstīm, lai apspriestu īstenošanas jautājumus un pārkāpumu gadījumus. Papildus šiem uz sanāksmēm balstītajiem rīkiem Komisija var izmantot **rezultātu apkopojumus** vai barometrus, lai uzsvērtu dalībvalstu darbības rezultātus ES tiesību aktu īstenošanā.

102 ĢD atbild par šo **rīku izmantošanu**, lai savā politikas jomā atbalstītu dalībvalstis tiesību instrumentu apguvē. Komisijai nav centrāla informācijas reģistra par to, kā ĢD izmanto visus šos rīkus. Mūsu apsekojumos²¹ mēs jautājām ĢD un dalībvalstīm par katra rīka izmantošanu un efektivitāti, kā arī to galvenajām stiprajām pusēm un trūkumiem. Mēs arī jautājām dalībvalstīm par administratīvo slogu, ko tām rada konkrēti instrumenti, un to, kādus rīkus tās labprātāk izmanto biežāk un kādus — retāk. Mūsu analīzes rezultāti par katru no rīkiem ir izklāstīti **III pielikumā**. Turpmāk **13. attēlā** ir sniegts pārskats, kas atspoguļo, kā ĢD un dalībvalstis vērtē katru no galvenajiem rīkiem.

²¹ Sagatavojot jautājumus, mēs izmantojām tos, kurus EP Juridiskās komitejas Politikas departaments C “Pilsonu tiesības un konstitucionālās jautājumi” 2013. gadā uzdeva strukturētajās intervijās ar Komisijas un dalībvalstu ierēdņiem.

13. attēls. Atbilstības veicināšanas rīku efektivitāte



Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas ĢD un dalībvalstu apsekojumu.

103 Vispārīgi **ĢD un dalībvalstis veicināšanas rīkus uzskata par efektīviem** (t. i., vismaz vidēja efektivitāte ar atzīmi “3”). Kopumā ģenerāldirektorāti veicināšanas rīku efektivitāti novērtēja augstāk nekā dalībvalstis. To lielā mērā nosaka tas, ka ĢD ir daudz labvēlīgāka attieksme pret skaidrojošajiem dokumentiem ar atbilstības tabulām un pret kompleksajām sanāksmēm nekā dalībvalstīm.

104 **Īstenošanas plāni** ir visretāk izmantotais rīks. ĢD un dalībvalstis tos arī kopumā uzskata par visneefektīvākajiem. Lai gan tika atzīts, ka tajos ir atspoguļoti galvenie īstenošanas sarežģījumi, to lietderīgumu uzskata par ierobežotu, jo nereti tos sagatavo pāragrā procesa posmā, nepievēršoties atsevišķu dalībvalstu specifikai.

105 **Vadlīnijas** ir viens no visplašāk izmantotajiem rīkiem. Gan ĢD, gan dalībvalstis uzskata, ka tās ir ļoti efektīvas, it sevišķi sarežģītu tiesību aktu gadījumā. Tika pausts viedoklis, ka vadlīnijām ir svarīga nozīme, nodrošinot vispārēju izpratni par ES direktīvām, pat ja vadlīnijās nav ietverta konkrēta ES tiesību aktu interpretācija. Lielākā daļa dalībvalstu uzskata, ka vadlīnijas vajadzētu izmantot plašāk.

106 **Skaidrojošus dokumentus ar atbilstības tabulām** par ļoti efektīviem uzskata ĢD, norādot, ka tie palīdz veikt transponēšanas pasākumu un atbilstības pārbaudes dalībvalstīs. Daudzas dalībvalstis norādīja, ka šādus dokumentus sagatavo savām vajadzībām saskaņā ar procedūrām ES direktīvu pareizas transponēšanas

nodrošināšanai, un novērtēja tos kā ļoti efektīvus. Tomēr dalībvalstis, kas skaidrojošus dokumentus ar atbilstības tabulām nesagatavo, norādīja, ka uzskata to izstrādi par ļoti apgrūtināšu. Dažādi ĢD un dalībvalstis ir atzinuši, ka skaidrojošie dokumenti arī sekmē juridisko noteiktību un pārredzamību ES tiesību aktu īstenošanā.

107 Lielākā daļa dalībvalstu ierosināja Komisijai plašāk izmantot **uz sanāksmēm balstītus rīkus**. Šāds ierosinājums pausts, neraugoties uz lielo administratīvo slogu, ko rada dalība šādos forumos. Tomēr vairākas dalībvalstis atzīmēja, ka dažādi ĢD izmanto atšķirīgas pieejas un ka Komisija šīm vajadzībām varētu izstrādāt mērķtiecīgāku un konsekventāku pieeju. Lai gan dalībvalstis atzina rezultātu apkopojumu nozīmi, mudinot tās uzlabot darbības rezultātus, lielākā daļa nevēlētos tos izmantot plašāk.

Pārredzamības nodrošināšana attiecībā uz atbilstību un pārraudzību

108 Iedzīvotāji un ieinteresētās personas no Komisijas sagaida augstu **pārredzamības līmeni** attiecībā uz visu veidu pārkāpuma lietu izskatīšanu, dalībvalstu atbilstību ES tiesību aktiem un Komisijas pārraudzības darbībām:

- sūdzību iesniedzēji — privātpersonas sagaida informāciju par rīcību, kas tiks īstenota, lai atrisinātu viņu problēmas, un par virzību šajā ziņā;
- dalībvalstis sagaida taisnīgu un konsekventu attieksmi saistībā ar uzraudzību un izpildes panākšanu;
- ES likumdevēji sagaida informāciju par pieņemto ES tiesību aktu īstenošanu un piemērošanu dalībvalstīs, kā arī vispārēju informāciju;
- citas ES iestāžu ieinteresētās personas, piemēram, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja (EESK), Reģionu komiteja (RK) un Eiropas Ombuds, kā arī plašāka sabiedrība sagaida informāciju gan par dalībvalstu atbilstību ES tiesību aktiem, gan par Komisijas pārraudzības darbību rezultātiem.

109 Komisija **saziņai ar** šīm dažādažām pusēm izmanto vairākus **rīkus, lai ziņotu** par konkrētām lietām, dalībvalstu atbilstības jautājumiem un Komisijas pārraudzības darbībām, vienlaikus vajadzības gadījumā nodrošinot konfidencialitāti.

110 Konkrētu lietu gadījumā galvenā saziņa ar sūdzību iesniedzējiem — privātpersonām notiek rakstiski. Šādas korespondences mērķis ir informēt sūdzību iesniedzējus par to, kā Komisija izskata sūdzību, un izskaidrot iemeslus, ja tiek pieņemts Komisijas lēmums neizmeklēt sūdzību vai slēgt lietu. Komisija ir sūdzību iesniedzējiem noteikusi vairākas administratīvās garantijas (sk. **6. izcēlumu**).

6. izcēlums

Administratīvās garantijas sūdzību iesniedzējiem

Saskaņā ar labu administratīvo praksi Komisija sūdzību iesniedzējiem garantē, ka tā:

- o reģistrēs viņu sūdzību un apstiprinās tās saņemšanu 15 darba dienu laikā;
- o paziņos viņiem rakstiski jebkādu lēmumu turpināt lietas izskatīšanu, iesaistot attiecīgo dalībvalsti;
- o paziņos viņiem rakstiski jebkādu lēmumu slēgt lietu vai uzsākt oficiālu pārkāpuma procedūru;
- o “vēstulē par nodomu slēgt lietu” izskaidros jebkādu lēmumu slēgt lietu un dos sūdzības iesniedzējam četras nedēļas laika komentāru iesūtīšanai;
- o pēc gada informēs sūdzības iesniedzēju, ja sūdzība nav slēgta vai ja ir uzsākta pārkāpuma procedūra.

111 Kad Komisija ir uzsākusi oficiālu pārkāpuma procedūru, sūdzības iesniedzējs var sekot procedūras turpmākajiem posmiem Komisijas publiskajā pārkāpuma procedūru lēmumu reģistrā un saistītajos paziņojumos presei. EST nodoto lietu virzībai var sekot EST tīmekļa vietnē.

112 Attiecībā uz **dalībvalstu atbilstību** ES tiesību aktiem konkrēti ES tiesību akti pārskatīšanas klauzulās paredz noteikumu, ka Komisijai ir jāsagatavo īstenošanas ziņojumi²² par direktīvu transponēšanu. Transponēšanas jautājumi var tikt izklāstīti arī citos publicētos *ex post* pārskatos, piemēram, atbilstības pārbaudēs un izvērtējumos.

113 Tādu direktīvu gadījumā, kas saistītas tieši ar vienoto tirgu, Komisija **vienotā tirgus rezultātu apkopojumā** publicē rādītājus un informāciju par vairākiem īstenošanas un piemērošanas jautājumiem. Rezultātu apkopojumā ir virkne rādītāju, tostarp saistībā ar direktīvu transponēšanu, pārkāpuma lietām un *EU pilot* lietām (sk. **7. izcēlums**).

²² Saukti arī par “uzraudzības ziņojumiem” vai “transponēšanas ziņojumiem”.

7. izcēlums

Vienotā tirgus rezultātu apkopojuma rādītāji, kas saistīti ar ES tiesību aktu piemērošanu dalībvalstīs

Transponēšana

- Nepietiekama transponēšana (% no visām netransponētajām direktīvām)
- Progress pēdējo sešu mēnešu laikā (netransponēto direktīvu skaita izmaiņas)
- Stipri novēlotas direktīvas (divi gadi vai vairāk)
- Kopējais transponēšanas kavējums (mēnešos) novēlotām direktīvām
- Nepietiekama atbilstība (% no visām nepareizi transponētajām direktīvām)

Pārkāpumi

- Neizskatītu pienākumu neizpildes procedūru skaits
- Izmaiņas pēdējo sešu mēnešu laikā (pārkāpuma lietu skaita izmaiņas)
- Pienākumu neizpildes procedūras ilgums (mēnešos)
- Ilgums pēc Tiesas spriedumiem (mēnešos)

EU pilot

- Vidējais laiks, kādā dalībvalstis atbild uz Komisijas vaicājumu, salīdzinājumā ar desmit nedēļu kritēriju

114 Komisija publicē savu **pārraudzības darbību** rezultātus un to aspektus **gada pārskatā** par ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzību. Komisija šo pārskatu sagatavo galvenokārt Eiropas Parlamentam. EP Juridiskā komiteja katru gadu pārbauda pārskatu, lai sagatavotu EP ziņojumu. Komisija jau vairākus gadus ir saglabājusi konsekventu pieeju attiecībā uz gada pārskatu saturu un prezentāciju, pievienojot informāciju un analīzi pēc EP pieprasījuma. Šajā kontekstā EESK ir aicinājusi Komisiju pieprasīt EESK atzinumu par gada pārskatu, lai rastos iespēja pieņemt zināšanai organizētas pilsoniskās sabiedrības viedokli par ES tiesību aktu piemērošanu. Tāpat tā ir mudinājusi Komisiju likt lielāku uzsvāru uz publisku informāciju par pārkāpumiem vispār²³. Līdzīgā veidā arī Reģionu komiteja ir norādījusi, ka būtu svarīgi paplašināt

²³ EESK 2017. gada 18. oktobra atzinums "ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzība".

publisku piekļuvi informācijai par ES tiesību aktu piemērošanu, ņemot vērā vietējo un reģionālo pašvaldību būtisko nozīmi ES tiesību aktu īstenošanā²⁴.

115 Laikposmā no 2014. līdz 2016. gadam, uz ko attiecas mūsu apskats, Komisijas gada pārskati ietvēra labi ilustrētu kvalitatīvu ziņojumu (aptuveni 30 lappuses) un divus pielikumus ar detalizētu informāciju un grafikiem par katru no 28 dalībvalstīm un katru no konkrētajām politikas jomām. Augsta līmeņa kopsavilkumā ir aprakstīta ES politika pārkāpumu jomā, uzsvērts Komisijas pārraudzības darbību ieguldījums priekšsēdētāja Ž. K. Junkera vadītās Komisijas prioritātēs un skaidroti Komisijas un dalībvalstu attiecīgie pienākumi, īstenojot ES tiesību aktus. Tāpat kopsavilkumā ir analizēti svarīgākie aspekti, kas attiecas uz sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšanu Komisijā un uz EST nolēmumiem, kā arī sniegti ilustratīvi piemēri. Tomēr Komisija nesniedz **informāciju un analīzi** par vairākiem jautājumiem, kas ir svarīgi plašam ieinteresēto personu lokam (sk. **8. izcēlumu**).

²⁴ Šo ierosinājumu izteica Reģionu komitejas ierēdņi, sniedzot rakstisku atbildi uz jautājumiem šā vispārējā stāvokļa apskata sagatavošanas gaitā.

8. izcēlums

Gada pārskats par Komisijas pārraudzības darbībām

Komisija analizē:

- kopējo sūdzību un pārkāpuma lietu skaitu, kas izskatīts gada laikā;
- 5 gadu tendences sūdzību un pārkāpumu lietu izskatīšanā;
- atvērtu sūdzību un pārkāpumu lietu skaitu;
- informāciju par preventīvām darbībām, tostarp izvēlētajiem atbilstības veicināšanas rīkiem (t. i., vadlīnijām, īstenošanas plāniem un skaidrojošajiem dokumentiem);
- informāciju par dalībvalstu darbības rezultātiem procedūru termiņu ievērošanā;

Komisija neanalizē:

- katra sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšanas procesa posma vidējo ilgumu;
- attiecības starp sūdzību, *EU pilot* lietu un pārkāpuma lietu tendencēm;
- laiku, cik ilgi sūdzības un pārkāpumu lietas ir bijušas atvērtas;
- informāciju par citu atbilstības uzraudzības rīku (piemēram, galveno uz sanāksmēm balstīto rīku) izmantošanu;
- informāciju par Komisijas darbības rezultātiem, nosakot kritērijus sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšanai.

116 Šajā kontekstā mēs vēlamies atzīmēt, ka Eiropas Ombuds, balstoties uz stratēģisku izziņas darbu, 2017. gadā ierosināja Komisijai *tās gada pārskatā par ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzību sniegt plašāku informāciju par saviem darbības rezultātiem ES tiesību aktu faktiski pārkāpumu risināšanā pirmspārkāpuma procedūru ietvaros, kā arī par procesa vidējo ilgumu*²⁵.

²⁵ *Strategic inquiry OI/5/2016/AB on timeliness and transparency in the European Commission's handling of infringement complaints* [Stratēģisks izziņas dokuments Nr. OI/5/2016/AB par pārkāpuma sūdzību izskatīšanas savlaicīgumu un pārredzamību Eiropas Komisijā].

Publiskā sektora revīzija par atbilstību ES tiesību aktiem

Publiskā sektora revīzija valsts līmenī

117 Mūsu apskata ietvaros mēs aicinājām **dalībvalstu augstākās revīzijas iestādes (ARI)** apzināt revīzijas ziņojumus, kas saistīti ar ES tiesību aktu piemērošanu laikposmā no 2013. līdz 2017. gadam, lai gūtu priekšstatu par ARI darbu šajā jomā. No 185 ziņojumiem, ko iesniedza 13 ARI, mēs izskatījām 62 ziņojumus, kuru saturs, mūsdiā, visvairāk atbilda šā vispārējā stāvokļa apskata tvērumam. Šajos ziņojumos ir atspoguļotas gan atbilstības, gan lietderības revīzijas perspektīvas.

118 ARI revīzijas aptvēra dažādas **politikas jomas**, tomēr lielākā daļa attiecās uz vidi, enerģētiku, nodokļiem un transportu. Daudzi vides un enerģētikas politikas ziņojumi (24 ziņojumi) aplūkoja tādu sarežģītu direktīvu kā Ūdens pamatdirektīva vai Atkritumu pamatdirektīva īstenošanu. Otrā visbiežāk aplūkotā politikas joma ir nodokļu politika (deviņi ziņojumi), savukārt vairāk nekā viens ziņojums attiecas uz e-komercijas un PVN apakšnozarēm. Trešā visbiežāk aplūkotā politikas joma ir transports (astoņi ziņojumi), kas ietver dažādus tematus no dzelzceļa līdz autotransportam. No pārējām politikas jomām ziņojumos ir izskatīti tādi jautājumi kā finanšu un ekonomikas pārvaldība, lauksaimniecība, reģionālā attīstība un citi konkrēti temati, kas saistīti ar vienoto tirgu, tostarp tādi jautājumi kā publiskais iepirkums vai valsts atbalsts.

119 Dažās dalībvalstu valsts pārvaldes lietderības revīzijās ir analizēti novēlotas transponēšanas iemesli, bet tikai atsevišķas politikas vai konkrēta ES tiesību instrumenta kontekstā. Lielākoties **revīzijas mērķi** ir saistīti ar valsts politikas darbības rezultātiem gadījumos, kad ir spēkā kādi ES tiesību akta noteikumi. Šajos gadījumos ARI galvenokārt novērtē valsts politikas pasākumu efektivitāti mērķu sasniegšanā. Šīs revīzijas parasti neietver novērtējumu par valsts procedūrām ES tiesību aktu transponēšanai un īstenošanai valsts tiesību aktos.

120 Tomēr daudzos ziņojumos bija vismaz pieminēts ES tiesību aktu **transponēšanas** savlaicīgums un atzīmēti kavējumi. Dažos gadījumos ARI ir analizējušas šādu kavējumu iemeslus un novērtējušas jebkādas citas iespējamās nepilnības vai nekonsekvences saistībā ar ES tiesību aktu transponēšanu valsts tiesību aktos. Vienā revīzijas ziņojumā ir konstatēts novēlotas transponēšanas risks, ņemot vērā valsts tiesību aktu analīzi attiecībā uz saistībām, kas izriet no ES tiesību aktiem. Kādā citā revīzijas ziņojumā ir ietverts pārskats par valsts procedūru ES direktīvu transponēšanai. Turklāt dažos ziņojumos ir minētas oficiāla **pārskatīšana vai EU pilot lietas**, kas saistītas ar revīzijas tematu, kā arī dažas ARI ir sniegušas pārskatu par sekām, kas izriet no neatbilstības ES tiesību aktiem, tostarp par finansiālo ietekmi.

121 Dažas revīzijas, kas attiecās uz izskatāmajām pārkāpuma lietām, ietvēra valsts tiesību aktu noteikumu kvalitatīvu **novērtējumu attiecībā uz to atbilstību** ES tiesību aktiem. Vienā revīzijas ziņojumā ir analizēts valsts transponēšanas pasākums, kas izstrādāts direktīvas transponēšanai. Kādā citā ziņojumā ir ieteikumi, kuri ņemti vērā, īstenojot attiecīgo direktīvu. Vēl kādā citā ziņojumā ir aplēstas izmaksas, kas saistītas ar pielāgošanos jaunas un vēl transponējamas direktīvas prasību īstenošanai.

122 Vairākos gadījumos revīzijas ziņojumi attiecas ne tikai uz centrālo valdību vien. Šajās revīzijās ir novērtēti pasākumi, kas pieņemti **reģionālā un vietējā līmenī**, lai īstenotu no ES tiesību aktiem izrietošās saistības.

123 Mēs konstatējām vienu gadījumu, kad ARI, veicot **starpvaldību lietderības revīziju** par ES tiesību aktu īstenošanas efektivitāti valsts pārvaldē, ir novērtējusi pamatā esošos procesus un faktorus, kas skar ES tiesību aktu īstenošanas savlaicīgumu un pareizību (sk. **9. izcēlumu**).

9. izcēlums

Revīzija par valsts procesiem ES tiesību aktu īstenošanai

“Šīs revīzijas mērķis ir izskatīt, kuri iekšējie administratīvie jautājumi un darbības vides jautājumi nodrošina vajadzīgos priekšnoteikumus ES tiesību aktu lietderīgai īstenošanai.”

Revīzijā izskata:

- 1) vai gadu gaitā ir **uzlabojusies ES tiesību aktu īstenošana** (nodalot novēlotas transponēšanas un nepareizas īstenošanas gadījumus);
- 2) vai valdība **īstenošanai** nodrošina **efektīvus nosacījumus** (novērtējot situāciju dažādās ministrijās, atbalsta pasākumus, norādījumus, plānošanu);
- 3) vai īstenošana atbilst ES tiesību aktiem un **labas tiesību aktu izstrādes principiem** (novērtējot pārredzamību, īstenošanas instrumentus, prioritāšu noteikšanu un atbildības dalīšanu);
- 4) vai valdība efektīvi izmanto **direktīvās paredzētās rīcības iespējas** (izskatot tādus jautājumus kā rīcības brīvība un pārredzamība un tādus rīkus kā atbilstības tabulas vai ietekmes novērtējumi).

124 Visbeidzot, vairākas ARI **gada ziņojumos sniedz pārskatus** par ES tiesību aktu transponēšanu (kuru pamatā parasti ir oficiāli ES statistikas dati) un pārkāpuma lietām pret dalībvalstīm.

Publiskā sektora revīzija ES līmenī

125 ERP atbild par **ES ieņēmumu un izdevumu revīziju**. Tas ietver atbilstību ES finanšu noteikumiem. Tāpat tas ietver politikas virzienu un izdevumu programmu lietderības revīziju. Šajā kontekstā ERP revīzijas dažreiz ietver jautājumus, kas saistīti ar dalībvalstu atbilstību ES tiesību aktiem.

126 Mēs izskatījām ERP 2014.–2017. gada īpašos ziņojumus. Mēs atklājām, ka 11 no 106 ziņojumiem ir aplūkoti **jautājumi, kas saistīti ar ES tiesību aktu piemērošanu dalībvalstīs** vai ar Komisijas pārraudzības darbībām saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu.

127 Mūsu īpašajos ziņojumos, kas saistīti ar ES tiesību aktu piemērošanu, paustie novērojumi galvenokārt attiecas uz gadījumiem, kad ES direktīvu nepareiza vai novēlota transponēšana varētu apdraudēt **darbības rezultātus konkrētā politikas jomā**. Dažos gadījumos mēs arī izdarījām novērojumus attiecībā uz laiku, kas bijis vajadzīgs pārkāpumu atrisināšanai. Attiecībā uz Komisijas **pārraudzības darbībām** viena revīzija ietver novērtējumu par transponēšanas un atbilstības pārbaudēm, kuras Komisija veikusi enerģētikas politikas jomā. Mēs arī publicējām ziņojumu, kas bija tieši orientēts uz Komisijas darbības rezultātiem, nodrošinot direktīvas efektīvu īstenošanu²⁶.

128 Mūsu konstatējumi, novērojumi un secinājumi šajos ziņojumos atspoguļo vairākas problēmas, uz kurām ĢD un dalībvalstis ir norādījuši mūsu apsekojumus, piemēram:

- **ES tiesību aktu skaidrība** — mēs novērojam, ka dažos gadījumos īstenošanu apgrūtina neskaidrais Pakalpojumu direktīvas teksts un ka Komisija nav vēlējusies piemērot pārkāpuma pasākumus daļēji tieši juridiskā pamata nestabilitātes dēļ²⁷;
- **pārmērīga reglamentēšana** — mēs konstatējam, ka uzņēmumi un citi tirgus dalībnieki dažādās dalībvalstīs var saskarties ar prasībām un noteikumiem, kas atšķiras no tiem, kuri noteikti ES tiesību aktos vai vadlīnijās, kas attiecas uz emisijas kvotu tirdzniecības sistēmu (ETS)²⁸;
- **dalībvalstīm ir grūti laikus transponēt direktīvas** — mēs novērojam, ka transponēšanas termiņos ir iekļāvušās tikai astoņas dalībvalstis, un pēdējā

²⁶ Īpašais ziņojums Nr. 5/2016 “Vai Komisija ir nodrošinājusi Pakalpojumu direktīvas efektīvu īstenošanu?”.

²⁷ Īpašais ziņojums Nr. 5/2016.

²⁸ Īpašais ziņojums Nr. 6/2015 “ES ETS integritāte un īstenošana”.

dalībvalsts transponēšanu pabeidza divus gadus un piecus mēnešus pēc termiņa²⁹;

- **dalībvalstu finansiālās spējas ierobežojumu ietekme** — attiecībā uz Dzeramā ūdens direktīvu mēs secinājām, ka ūdens kvalitāte un pieejamība uzlabojās trijās dalībvalstīs, bet joprojām bija vajadzīgi lieli ieguldījumi³⁰;
- **dalībvalstu pastāvīga neatbilstība** — attiecībā uz cīņu pret pārtikas izšķērdēšanu mēs atklājām ietilgušas pretrunas starp ES un dalībvalstu noteikumiem attiecībā uz produktu pārdošanas likumību pēc to lietošanas termiņa beigām³¹;
- **GD ir grūti pārbaudīt transponēšanu un atbilstību** — mēs secinājām, ka Komisijas veiktās transponēšanas un atbilstības pārbaudes nenodrošina to tiesību aktu sekmīgu īstenošanu, kuri vērsti uz ES mērķa sasniegšanu³²;
- **pārkāpuma procedūras uzsākšanas kavējumi** — mēs konstatējām, ka procedūru pret kādu dalībvalsti uzsāka pēc četriem gadiem pēc atbilstības pārbaudes veikšanas³³;
- **būtiski kavējumi *EU pilot* lietu izskatīšanā** — mēs secinājām, ka, lai gan *EU pilot* ir lietderīgs rīks dalībvalstu un Komisijas sadarbībai, tas nereti radīja pārkāpuma procedūru uzsākšanas kavējumus³⁴. Turklāt mēs konstatējām, ka gadījumos, kad neatbilstība tika novērsta izmeklēšanas laikā, tas nepalīdzēja nodrošināt ES iedibināto tiesību praksi attiecīgajā jomā³⁵.

²⁹ Īpašais ziņojums Nr. 5/2016.

³⁰ Īpašais ziņojums Nr. 12/2017 “Dzeramā ūdens direktīvas īstenošana: ūdens kvalitāte un pieejamība Bulgārijā, Ungārijā un Rumānijā ir uzlabojusies, bet joprojām ir vajadzīgi lieli ieguldījumi”.

³¹ Īpašais ziņojums Nr. 34/2016 “Cīņa pret pārtikas izšķērdēšanu: iespēja Eiropas Savienībai uzlabot pārtikas apgādes ķēdes resursu efektivitāti”.

³² Īpašais ziņojums Nr. 16/2015 “Energoapgādes drošības uzlabošana, veidojot iekšējo enerģijas tirgu: jāstrādā vairāk”.

³³ Īpašais ziņojums Nr. 12/2017.

³⁴ Īpašais ziņojums Nr. 12/2017.

³⁵ Īpašais ziņojums Nr. 5/2016.

Turpmākā rīcība — sarežģījumi un iespējas

Komisijai ir iespējas vēl vairāk nostiprināt pārraudzību saskaņā ar tai Līgumā noteiktajiem pienākumiem

129 Komisija daudzu gadu gaitā ir izstrādājusi savu pieeju ES tiesību aktu piemērošanas pārraudzībai, lai pildītu savus pienākumus saskaņā ar LES 17. panta 1. punktu. Tādējādi tā ir pilnveidojusi šo pieeju, reaģējot uz galvenajiem sarežģījumiem, ar ko tā saskaras, pārraugot ES tiesību aktu piemērošanu un panākot to izpildi dalībvalstīs. Mēs apzinājām vairākas jomas, kurās joprojām saskatām sarežģījumus.

130 Komisija savu pārraudzības funkciju ir integrējusi plašākā **labāka regulējuma pieejā**. Tas arī turpmāk nodrošinās ieguvumus un iespējas panākt, lai gan jaunie, gan pārskatītie tiesību akti būtu pēc iespējas vienkāršāki un vieglāk piemērojami. Šajā kontekstā Komisija varētu izskatīt iespēju veikt **pārraudzības politikas novērtējumu**, aptverot savu pārraudzības darbību ekonomiskuma, lietderības un efektivitātes būtiskos aspektus.

131 Dažās politikas jomās dalībvalstis var pieteikties uz atbalstu un tehnisko palīdzību no **ES budžeta**, lai īstenotu darbības, kuras varētu uzlabot to finansiālo un administratīvo spēju pareizi un laikus īstenot un piemērot ES tiesību aktus. Budžeta instrumentu izmantošana arī sniedz Komisijai papildu iespējas novērst, atklāt un koriģēt neatbilstības. Komisija varētu izskatīt iespēju izstrādāt **konsekventu un koordinētu pieeju ES līdzekļu izmantošanai**, lai stiprinātu savu spēju veicināt un uzraudzīt ES tiesību aktu piemērošanu dalībvalstu politikā — gan atsevišķās jomās, gan visās kopumā — un panākt to izpildi.

132 Komisijas pārraudzības funkcija ir **strukturēta pa politikas jomām**, un daudzu ĢD pienākumi ietver gan likumdošanu, gan pārraudzību. Tas sniedz ieguvumus, tostarp palīdzot pārvaldīt neatbilstības objektīvos riskus, kas saistīti ar konkrētiem ES tiesību aktiem. Mūsu apskatā ir uzsvērts, kā no dalībvalsts līmeņa specifikas izriet citi objektīvie riski, kas skar vairāk nekā vienu politikas jomu. Mēs arī uzsveram Komisijas īstenotos pasākumus, lai tās ĢD savstarpēji apmainītos ar informāciju un labu praksi. Turklāt mūsu pārskatā ir uzsvērti sarežģījumi, ar ko saskaras daži ĢD, cenšoties nodrošināt zināšanu un specializēto zināšanu par dalībvalstīm savlaicīgu pieejamību. Komisija varētu apsvērt iespēju īstenot papildu pasākumus, lai dažādās politikas jomās

uzlabotu apmaiņu ar zināšanām un specializētajām zināšanām par dalībvalstīm, vajadzīgā gadījumā ietverot resursu koplietošanu.

133 Komisija ir nostiprinājusi **attiecības un sadarbību ar dalībvalstu iestādēm**, izmantojot vairākus informācijas apmaiņas rīkus. Cita starpā dalībvalstis ir norādījušas, ka šādi rīki tām palīdz koordinēt pašām savas darbības. Mēs uzskatām, ka Komisija varētu apsvērt iespēju vēl vairāk pilnveidot šos rīkus nolūkā **nodrošināt koordinētu informācijas plūsmu starp Komisiju un dalībvalstīm** par iespējamiem un faktiskiem pārkāpumu gadījumiem, lai ņemtu vērā izpildes panākšanas politikas izmaiņas kopš 2017. gada.

134 Kopumā mēs konstatējam, ka dalībvalstis atbalsta Komisijas iespēju vēl vairāk pilnveidot savus **atbilstības veicināšanas rīkus**, neraugoties uz administratīvo slogu, ko tie rada dalībvalstīm. Komisija varētu apsvērt iespēju uzlabot dienestu savstarpējo koordināciju saistībā ar šādu rīku pilnveidi un izvēršanu, lai nodrošinātu **mērķtiecīgāku un konsekventāku pieeju visām politikas jomām**, pienācīgi ņemot vērā dalībvalstīm radīto slogu. Mēs esam arī uzsvēruši, ka **dalībvalstis varētu sagatavot vairāk labu skaidrojošo dokumentu**. Šiem dokumentiem ir būtiska nozīme, lai iedzīvotājiem nodrošinātu pārredzamību par valsts tiesību aktiem, ar kuriem tiek īstenotas viņu tiesības, ko noteikuši ES likumdevēji, kā arī lai uzlabotu Komisijas spēju lietderīgi un efektīvi pārliecināties, ka dalībvalstis ir ES tiesību aktus transponējušas pilnīgi un precīzi. ES likumdevēji varētu apsvērt iespēju regulāri prasīt dalībvalstīm sniegt nepārprotamus un konsekventus skaidrojumus par to, kā tās ir īstenojušas ES direktīvas.

135 Komisija ir noteikusi izpildes panākšanas **prioritātes un kritērijus** lietu izskatīšanai, un vairāki ĢD jau veic uzraudzību un par savām pārraudzības darbībām ziņo gada pārskatos. Komisija varētu apsvērt iespēju pilnveidot šos elementus, iestrādājot **kopējā satvarā**, kurā sniegti rādītāji un mērķrādītāji, kas aptver tās pārraudzības darbību ekonomiskumu, lietderību un efektivitāti. Šāds satvars varētu būt pamatā stratēģiskākas un konsekventākas pieejas izstrādei attiecībā uz pārraudzības pārvaldību laika gaitā saistībā ar resursiem un procesiem.

136 No Komisijas tiek sagaidīts augsts **pārredzamības** līmenis. Komisija izmanto virkni rīku, lai sazinātos ar ieinteresētajām personām un informētu tās par savām pārraudzības darbībām; pie šiem rīkiem pieder ikmēneša paziņojumi presei par lēmumiem attiecībā uz pārkāpumiem un gada pārskats, kurā sniegta kvalitatīva, plaša un detalizēta informācija. Mūsu apskatā ir uzsvērtā papildu informācija, kas varētu būt svarīga plašam ieinteresēto personu lokam. Komisija varētu apsvērt iespēju vēl pilnveidot savu gada pārskatu, lai ņemtu vērā ieinteresēto personu liktās cerības,

tostarp sniedzot **plašāku informāciju par lietu izskatīšanu Komisijā kopumā**, bet ievērojot sūdzības iesniedzēju un dalībvalstu tiesības uz konfidencialitāti.

Publiskā sektora revīzija par atbilstības ES tiesību aktiem pārraudzību

137 Mūsu vispārējā stāvokļa apskats parāda, ka dalībvalstu **ARI un ERP** ir aplūkojušas jautājumus, kas attiecas uz to, kā dalībvalstis un Komisija nodrošina atbilstību ES tiesību aktiem, un ka tas galvenokārt noticis lietderības revīziju ietvaros attiecībā uz publiskajiem izdevumiem konkrētās politikas jomās. Tomēr dažas revīzijas ir bijušas vērstas tieši uz valsts un ES līmeņa pārraudzības pasākumiem, kuru mērķis ir nodrošināt ES tiesību aktu pareizu un savlaicīgu piemērošanu. Šajā vispārējā stāvokļa apskatā ir uzsvērtā ERP darbības joma, novērtējot Komisijas īstenoto pārraudzību attiecībā uz to, kā dalībvalstis piemēro ES tiesību aktus, un ietverti, piemēram, šādi aspekti:

- **ES budžeta** ieguldījums, atbalstot dalībvalstis ES tiesību aktu īstenošanā;
- Komisijas **pārraudzības pasākumi** konkrētās ES politikas jomās;
- Komisijas īstenoto **sūdzību un pārkāpumu gadījumu pārvaldība**;
- Komisijas **ziņojumu par pārraudzības darbību rezultātiem** kvalitāte.

Pielikumi

I pielikums — Darbības joma: ĢD un politikas jomas

AGRI:	Lauksaimniecība un lauku attīstība*
CLIMA:	Klimata politika
CNECT:	Komunikācijas tīkli, saturs un tehnoloģijas
COMP:	Konkurence
EAC:	Izglītība, jaunatne, sports un kultūra
ECFIN:	Ekonomika un finanšu lietas
EMPL:	Nodarbinātība, sociālie jautājumi un iekļautība*
ENER:	Enerģētika*
ENV:	Vide*
FISMA:	Finanšu stabilitāte, finanšu pakalpojumi un kapitāla tirgu savienība*
GROW:	Iekšējais tirgus, rūpniecība, uzņēmējdarbība un MVU*
HOME:	Migrācija un iekšlietas*
JUST:	Tiesiskums un patērētāji*
MARE:	Jūrlietas un zivsaimniecība*
MOVE:	Mobilitāte un transports*
REGIO:	Reģionālā politika un pilsētpolitika
SANTE:	Veselība un pārtikas nekaitīgums*
TAXUD:	Nodokļu politika un muitas savienība*

* Apzīmē 13 politikas jomas, kuras Komisija ietver savā gada pārskatā par ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzību.

II pielikums — Pieeja —avoti un metodes

- Mēs analizējam Komisijas iesniegtos datus no galvenajām IT sistēmām sūdzību un pārkāpuma lietu izskatīšanai (*CHAP, EU pilot un NIF*).
- Mēs veicām 18 Komisijas ĢD apsekojumu (sk. **I pielikumu**).
 - Apsekojums ietvēra jautājumus par ĢD politikas jomu, struktūru, lietu izskatīšanu, atbilstības veicināšanas rīkiem un uzraudzības un ziņošanas pasākumiem 2014.–2016. gadā.
 - Runājot par apsekojuma rezultātiem, mēs parasti izmantojam šādus formulējumus:
 - “gandrīz visi” — visi, izņemot vienu vai divus no ĢD, kas sniedz atbildes;
 - “lielākā daļa” — vairāk nekā puse no ĢD, kas sniedz atbildes;
 - “daudzi” — vairāk nekā trešdaļa, bet mazāk par pusi no ĢD, kas sniedz atbildes;
 - “daži” — vairāk par trim, bet mazāk par trešdaļu no ĢD, kas sniedz atbildes;
 - “nedaudzi” — līdz trim ĢD, kas sniedz atbildes.
 - Atsaucoties uz rezultātiem, dažos gadījumos mēs norādām jautājuma respondentu kopējo skaitu (t. i., x atbildes/y respondenti).
- Mēs veicām dalībvalstu apsekojumu.
 - Uz mūsu apsekojuma jautājumiem atbildēja 27 no 28 dalībvalstīm. Atbildes koordinēja dalībvalstu pastāvīgo pārstāvniecību juridiskie konsultanti un sniedza ar nosacījumu, ka dalībvalstis netiks konkrēti identificētas.
 - Ne visi respondenti atbildēja uz visiem jautājumiem. Runājot par dalībvalstu apsekojuma rezultātiem, mēs izmantojam tādu pašu pieeju kā ĢD apsekojumā, kas aprakstīts iepriekš.
- Mēs intervējām galvenās ES iestāžu ieinteresētās personas no Eiropas Parlamenta, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas, Reģionu komitejas un Eiropas Ombuda.
- Mēs izskatījām dažādus Komisijas dokumentus, tostarp paziņojumus par izpildes panākšanas politiku, ĢD gada darbības pārskatus un gada pārskatus par ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzību.
- Mēs izskatījām 11 attiecināmus ERP revīzijas ziņojumus un 62 attiecināmus dalībvalstu ARI ziņojumus no 2013.–2017. gada perioda.

III pielikums — Atbilstības veicināšanas rīki

Īstenošanas plāni

Komisija sagatavo īstenošanas plānus attiecībā uz tiesību aktiem, kuriem, pēc Komisijas jomām, ir vajadzīgi atbalsta pasākumi. Īstenošanas plānu **pievieno Komisijas tiesību akta priekšlikumam** kopā ar ietekmes novērtējumu. Tajā ir apzināti tehniskie, atbilstības un laika griezuma sarežģījumi, ar ko saskaras dalībvalstis, un uzskaitītas Komisijas atbalsta darbības (t. i., citi izmantojamie veicināšanas rīki). Īstenošanas plānos var būt iekļautas dalībvalstu darbības un uzraudzības pasākumi.

Komisija sagatavo samērā **nelielu skaitu īstenošanas plānu** (no viena līdz četriem plāniem katru gadu 2014.–2016. gada periodā, aptverot trīs politikas jomas). Arī daži ĢD sagatavo iekšējus īstenošanas plānus. Kopumā ĢD un dalībvalstis tos vērtē kā vidēji efektīvus. Lielākā daļa dalībvalstu, kas sniedza atbildes (10/18), neatbalsta Komisijas īstenošanas plānu plašāku izmantošanu; dažas dalībvalstis, kuras tos uzskata par efektīviem, atbalstīja to plašāku izmantošanu.

Runājot par **stiprajām pusēm**, ĢD atzīst plānu nozīmi, palīdzot prognozēt problēmas un pārvaldīt daudzveidīgas atbalsta darbības. Dažādas dalībvalstis norādīja, ka šie plāni ir lietderīgi dažās jomās, sekmē lietderīgu īstenošanu un dalībvalstu apņemšanos, palīdz gūt kopīgu izpratni un nodrošina laika grafiku īstenošanai.

Runājot par **trūkumiem**, ĢD atzīmēja, ka dažreiz plāni tiek sagatavoti pārāk agrīni un ir jāatjaunina, ka bieži vien tie nenodrošina dalībvalstu apņemšanos un rada tām administratīvo slogu. Dažādas dalībvalstis arī uzsvēra, ka īstenošanas plānos ne vienmēr ir ņemtas vērā dalībvalstu atšķirības, ka tie ierobežo dalībvalstu rīcības brīvību un tikai netieši veicina atbilstību.

Vadlīnijas

Komisija sagatavo **rakstiskus norādījumus** dalībvalstīm un/vai ieinteresētajām personām par to, kā īstenot un piemērot konkrētus ES tiesību instrumentus. Vadlīnijās ir ietverta Komisijai saistoša ES tiesību aktu interpretācija. Vadlīnijas ir jāpieņem Komisijai.

Vadlīnijas ir viens no **visbiežāk izmantotajiem** rīkiem. ĢD norādīja, ka tie sagatavo vadlīnijas galvenokārt gadījumos, kad iespējami īstenošanas sarežģījumi, bet dažkārt

arī, reaģējot uz īstenošanas grūtībām vai atsaucoties uz dalībvalstu pieprasījumu. Gan ĢD, gan dalībvalstis vadlīnijas vērtē kā vienu no efektīvākajiem rīkiem.

Runājot par **stiprajām pusēm**, ĢD minēja, ka vadlīnijas sekmē kopīgu izpratni, izskaidro tiesību normas un apzina konkrētas problēmas. Dalībvalstu vērtējumā vadlīnijas ir sevišķi lietderīgas, izskatot sarežģītus tiesību aktus. Dažādas dalībvalstis uzsvēra vadlīniju pozitīvo nozīmi Komisijas viedokļa izskaidrošanā, īstenošanas jautājumu precizēšanā, juridiskās noteiktības sekmēšanā, transponēšanas atvieglošanā un atšķirīgas dalībvalstu prakses riska mazināšanā.

Runājot par **trūkumiem**, ĢD atzīmēja, ka Komisijai ir ierobežota juridiskā kompetence, lai interpretētu ES tiesību aktus, ka dalībvalstis ne vienmēr vēlas ievērot Komisijas vadlīnijas un ka to sagatavošana var būt ļoti darbietilpīga, tās var būt pārlietu garas vai izdotas pārāk novēloti. Dažādas dalībvalstis norādīja, ka vadlīnijas nesniedz ES tiesību aktu galīgo interpretāciju. Tās arī uzsvēra, ka vadlīnijas ne vienmēr ir atbilstīgi detalizētas vai pietiekamā mērā neatspoguļo apstākļus atsevišķās dalībvalstīs. Turklāt dažos gadījumos vadlīnijas ierobežo dalībvalstu rīcības brīvību, samazina Komisijas spēju elastīgi reaģēt uz neparedzētiem apstākļiem un nebalstās uz pietiekamu apspriešanos ar dalībvalstīm. Arī Reģionu komiteja, atbildot uz mūsu jautājumiem, norādīja, ka reizēm vietējās un reģionālās pašvaldības mulsina vadlīniju juridiskā statusa nenoteiktība un pretrunas starp ES tiesību aktiem un vadlīnijām.

Kopumā dalībvalstis biežāk pauda pozitīvu nekā negatīvu viedokli par vadlīniju skaidrību, savlaicīgumu, tvērumu un detalizētību. Lielākā daļa dalībvalstu uzskata, ka vadlīnijas vajadzētu **izmantot plašāk** (12/20).

Skaidrojošie dokumenti

Dalībvalstis var sagatavot dokumentus, kuros tās skaidro attiecības starp direktīvas komponentiem un transponējošo valsts aktu attiecīgajām daļām. Skaidrojošos dokumentus **pievieno dalībvalstu paziņojumam par to transponēšanas pasākumiem**. Tie var būt noteikti attiecīgajā tiesību aktā. Komisija novērtē tiesību instrumentus un ierosina, vai būtu nepieciešams sagatavot skaidrojošos dokumentus. Komisija parasti neierosina pieprasīt skaidrojošos dokumentus attiecībā uz direktīvām, kas paredz vien dažus juridiskus pienākumus pietiekami kompaktās politikas jomās, kas netiek lielā mērā reglamentētas valsts līmenī. Skaidrojošajos dokumentos var būt iekļautas atbilstības tabulas vai tie var būt sagatavoti šādā veidā.

Sarežģītu direktīvu gadījumā var būt noteikts, ka dalībvalstīm ir jāiesniedz Komisijai skaidrojošie dokumenti par to valsts transponēšanas pasākumiem. Visi ĢD, kuru pārziņā ir liels skaits direktīvu, vērtē skaidrojošos dokumentus ar atbilstības tabulām kā ļoti **efektīvus**. Tie arī uzskata, ka skaidrojošie dokumenti bez atbilstības tabulām ir

krietni neefektīvāki. Lielākā daļa dalībvalstu (18/23) vērtē skaidrojošos dokumentus ar atbilstības tabulām kā efektīvus, lai gan neliels skaits dalībvalstu (5/23) tā neuzskata.

Daudzas dalībvalstis izstrādā atbilstības tabulas vai ko tamlīdzīgu savām vajadzībām. Pārējām dalībvalstīm atbilstības tabulu sagatavošana rada ievērojamu papildu **administratīvo slogu**. Lielākā daļa dalībvalstu norādīja, ka parasti sagatavo atbilstības tabulas, ja ir prasība iesniegt skaidrojošu dokumentu (17/23).

Lielākā daļa ĢD vēlas, lai dalībvalstis skaidrojošo dokumentu sagatavošanā izmantotu **standarta veidni** (kas ietver atbilstības tabulas). Dažas dalībvalstis (7/23) piekrita, ka standarta veidne tās vairāk mudinātu sagatavot skaidrojošos dokumentus ar atbilstības tabulām; neliels skaits dalībvalstu (3/5), kas nesagatavo skaidrojošos dokumentus ar atbilstības tabulām, tam nepiekrita.

Runājot par **stiprajām pusēm**, ĢD uzsvēra, ka labi sagatavoti skaidrojošie dokumenti sniedz lietderīgu pārskatu par dalībvalstu veiktajiem valsts transponēšanas pasākumiem. Dažādi ĢD norādīja, ka tas palīdz Komisijai izprast juridiskos jautājumus dažādās dalībvalstīs un tās salīdzināt. ĢD uzskata, ka labi sagatavoti skaidrojošie dokumenti arī palīdz gan dalībvalstīm, gan Komisijai nodrošināt pilnīgu un precīzu transponēšanu, dažos gadījumos samazinot nepieciešamību ĢD izmantot ārpalpojumu pārbaužu veikšanai. Dažādas dalībvalstis atzina skaidrojošo dokumentu nozīmi, jo tie palīdz gan dalībvalstīm, gan Komisijai. Tās arī uzsvēra skaidrojošo dokumentu pozitīvo ieguldījumu valsts transponēšanas pasākumu juridiskajā noteiktībā un pārredzamībā.

Runājot par **trūkumiem**, dažādi ĢD uzsvēra, ka dalībvalstīm netiek prasīts sagatavot skaidrojošos dokumentus un ka tās ne vienmēr vēlas to darīt. Tās arī atzīmēja, ka dažādu dalībvalstu skaidrojošo dokumentu kvalitāte būtiski atšķiras, it sevišķi sniegtās informācijas skaidrības, pilnīguma un lietderīguma ziņā. Dalībvalstis uzsvēra ar tiem saistīto administratīvo slogu, neorientēšanos uz likumdošanas plānotajiem rezultātiem un nepieciešamību atjaunināt skaidrojošos dokumentus, lai ņemtu vērā turpmākās izmaiņas valsts tiesību aktos.

Lielākā daļa dalībvalstu (13/19) uzskata, ka būtu atbilstīgi pieprasīt skaidrojošos dokumentus tikai ļoti sarežģītu direktīvu gadījumā. Lai gan lielākā daļa dalībvalstu neiesaka nekādas izmaiņas skaidrojošo dokumentu **izmantošanas intensitātē** (11/21), vairākas dalībvalstis dotu priekšroku to plašākai izmantošanai, nevis samazinātai. Dalībvalstis, kuras ierosināja samazināt skaidrojošo dokumentu izmantošanu, parasti bija tās, kuras tos sagatavo visretāk (4/5). Ar skaidrojošo dokumentu, kas ietver atbilstības tabulas, sagatavošanu saistīto slogu dalībvalstis vērtēja kā samērā lielu, salīdzinot ar citiem rīkiem, un lielāku par slogu, kas saistīts ar skaidrojošajiem dokumentiem bez atbilstības tabulām.

Komitejas, tīkli, ekspertu grupas un semināri

Attiecībā uz galvenajiem rīkiem, kas balstīti uz sanāksmēm, Komisija izmanto **komitejas, tīklus, ekspertu grupas un seminārus**, lai veicinātu ES tiesību aktu labu īstenošanu visās politikas jomās, kurās ir spēkā liels skaits direktīvu.

- **Komitejas** — ar direktīvām var tikt izveidotas komitejas, kas palīdz Komisijai īstenošanas jautājumos. Tajās ir dalībvalstu pārstāvji, un tās vada Komisija. Starp pārstāvjiem var būt eksperti, kas sniedz konsultācijas un piedalās salīdzinošajā izvērtēšanā. Komitejas sniedz oficiālus atzinumus par īstenošanas aktu priekšlikumiem.
- **Tīkli** — lai uzlabotu sadarbību, Komisija var izveidot neformālus tīklus ar dalībvalstu pārstāvjiem, kas atbild par konkrētu ES tiesību aktu īstenošanu. Valsts pārstāvji tīklos piedalās brīvprātīgi. Tīkli var ietvert arī ieinteresēto personu pārstāvjus.
- **Ekspertu grupas** — Komisija var izveidot ekspertu grupas, lai saņemtu ieteikumus par ES tiesību aktu īstenošanu.
- **Semināri** — Komisija organizē seminārus, lai apspriestos ar dalībvalstīm, kā arī lai atvieglotu un veicinātu ES tiesību instrumentu īstenošanu. Seminārus var organizēt tehniskā līmenī vai augstā politiskajā līmenī (iesaistot komisāru un/vai augsta ranga dalībvalstu amatpersonas).

ĢD un dalībvalstis vērtē, ka šo rīku **efektivitāte** ir no vidējas līdz augstai; dalībvalstu vērtējums ir nedaudz augstāks par ĢD vērtējumu. Caurmērā dalībvalstu un ĢD vērtējumā ekspertu grupas ir efektīvākas par pārējiem trim rīkiem.

No šiem četriem rīkiem visbiežāk **ĢD izmanto ekspertu grupas**, kam seko semināri. Lielākā daļa ĢD bieži izmanto arī tīklus un seminārus. Lielākajā daļā politikas jomu vismaz dažreiz izmanto komitejas, taču dažās jomās tas notiek reti (5/15). Lielākā daļa attiecīgo ĢD norādīja, ka likumdošanai savās politikas jomās sistemātiski izmanto komitejas un ekspertu grupas. Savukārt tīklus un seminārus tie parasti izmanto tikai gadījumos, kad gaidāmi īstenošanas sarežģījumi. Lielākā daļa dalībvalstu atbalsta šo rīku izmantošanu tikai tad, ja Komisija uzskata, ka ir gaidāmi īstenošanas sarežģījumi, vai ja tā reaģē uz dalībvalstu pieprasījumu. Tikai neliels skaits dalībvalstu uzskata, ka Komisijai vajadzētu tos sistemātiskāk izmantot visu jauno direktīvu vai politikas virzienu gadījumā.

Attiecībā uz **līdzdalību** vairākums dalībvalstu norādīja, ka vismaz dažreiz piedalās komitejās, tīklos, ekspertu grupās un semināros (18/27). Tomēr neliels skaits dalībvalstu norādīja, ka piedalās vienmēr (2/27). Ieinteresēto personu, izņemot

Komisijas vai dalībvalstu pārstāvju (piemēram, dalībvalstu ARI, pilsoniskās sabiedrības pārstāvju utt.), līdzdalības pakāpe komitejās, tīklos un ekspertu grupās ir dažāda.

Lielākā daļa ĢD organizē **seminārus** (10/16) drīz pēc tiesību instrumenta pieņemšanas, taču pēc vajadzības tos var organizēt arī pirms pieņemšanas vai vēlākā posmā. Lielākā daļa dalībvalstu uzskata, ka semināri ir vislietderīgākie drīz pēc tiesību instrumenta pieņemšanas (12/17) vai dažus mēnešus vēlāk, lai būtu iespējams veikt pirmo transponēšanas sarežģītumu novērtējumu (4/12). Neliels skaits dalībvalstu (4/17) uzskata, ka semināri ir vislietderīgākie tiesību akta izstrādes vai pieņemšanas laikā.

Ārējās ieinteresētās personas dažreiz un dažās jomās piedalās komitejās(4); biežāk tās piedalās tīklos un ekspertu grupās ļoti dažādās politikas jomās. Līdzdalības intensitāte atšķiras atkarībā no dalībvalsts. Lielākā daļa dalībvalstu, kas sniedza atbildes (14/27), norādīja, ka ieinteresētās personas no to dalībvalsts piedalās dažreiz vai reti; tikai divas dalībvalstis norādīja, ka to ieinteresētās personas piedalās biežāk.

Runājot par **stiprajām pusēm**, ĢD atzīst visu četru rīku sniegto iespēju veicināt sadarbību, apspriest ar dalībvalstīm konkrētus jautājumus un sekmēt kopīgu izpratni par tiesību aktiem, apmainīties ar pieredzi un uzsvērt labu praksi. ĢD arī īpaši uzsvēra komiteju ieguldījumu informētu lēmumu pieņemšanā un ekspertu grupu nozīmi vadlīniju izstrādē. Dažādas dalībvalstis atzīmēja dažas vispārējas stiprās puses, uzsverot šo rīku sniegto iespēju izpētīt kopīgus sarežģītumus un rast risinājumus ES tiesību aktu piemērošanas problēmām. Dalībvalstis arī tieši uzsvēra komiteju un ekspertu grupu nodrošinātu piekļuvi specializētām zināšanām, kā arī tīklu sniegto iespēju risināt neformālāku apspriešanos.

Runājot par **trūkumiem**, dažādi ĢD uzsvēra jebkādu risinājumu nesaistošo raksturu, nepieciešamību īstenot turpmākus pasākumus, ņemot vērā sanāksmju rezultātus, dalībvalstu reizēm izrādīto nevēlēšanos piedalīties, dalībnieku specializēto zināšanu kvalitāti un iesaistītos resursus. Dažādas dalībvalstis uzsvēra, ka sanāksmēs apspriestie jautājumi nereti neskar pārējās dalībvalstis, ka jāpanāk, lai sanāksmēs piedalītos atbildīgās personas, kā arī uzsvēra šo rīku pārklāšanās risku, pārredzamības trūkumu to izmantošanā un iespējas racionalizēt to izmantošanu kā tādu.

Daudzas dalībvalstis arī atzīmēja, ka šie rīki rada samērā lielu slogu laika, izmaksu un iesaistīto cilvēkresursu ziņā. Kopumā dalībvalstis šo četru uz sanāksmēm balstīto rīku radīto **administratīvo slogu** uzskatīja par vidēju; semināru radīto slogu uzskatot par lielāku salīdzinājumā ar pārējiem trim rīkiem.

Neraugoties uz radīto slogu, lielākā daļa dalībvalstu (12/20) ierosināja Komisijai **plašāk izmantot** uz sanāksmēm balstītos rīkus. Neviena dalībvalsts neuzskata, ka šos rīkus vajadzētu izmantot mazāk.

Kompleksās sanāksmes

Komisija organizē “kompleksās” sanāksmes ar dalībvalstu valsts, reģionālā un vietējā līmeņa pārstāvjiem, lai risinātu dažādas atbilstības problēmas (t. i., transponēšanas sarežģījumus, *EU pilot* lietas un pārkāpumu gadījumus). Parasti tās organizē *ad hoc* un konkrētā politikas jomā.

Pretēji uz sanāksmēm balstīto rīku gadījumam tikai neliels skaits ĢD sistemātiski izmanto **kompleksās sanāksmes** (5/15). Tie ir daži no ĢD ar vislielāko skaitu atvērtu pārkāpuma lietu (5/7 no ĢD ar vairāk nekā 100 atvērtām lietām). Divi ĢD norādīja, ka izmanto komplekso sanāksmju alternatīvas, proti, GROW norādīja, ka organizē atbilstības dialogus ar trim dalībvalstīm; un CNECT norādīja, ka uz visām dalībvalstīm organizē ikgadējas faktu vākšanas misijas konkrētā politikas jomā.

ĢD, kas izmanto kompleksās sanāksmes, vērtē tās kā ļoti **efektīvas**. Gandrīz visas dalībvalstis, kas sniedza atbildes, vērtē kompleksās sanāksmes kā efektīvas (22/23). Lai gan lielākā daļa dalībvalstu tās vērtēja pozitīvi (12/23), to vērtējums par kompleksajām sanāksmēm bija zemāks nekā par pārējiem četriem uz sanāksmēm balstītajiem rīkiem. Dažas, bet ne visas dalībvalstis izmanto iespēju piedalīties kompleksajās sanāksmēs.

Runājot par **stiprajām pusēm**, dažādi ĢD norādīja, ka kompleksās sanāksmes sniedz iespēju apspriest ar konkrētu dalībvalsti saistītos jautājumus, uzlabot izpratni par dalībvalsts sarežģījumiem un uzzināt, kāda ir jaunākā notikumu attīstība dalībvalstī, kā arī sekmēt sadarbību ar valsts iestādēm un stiprināt to uzticēšanos. Dažādas dalībvalstis uzsver, ka kompleksās sanāksmes sniedz priekšstatu par Komisijas viedokli, sekmē savstarpēju saprašanos un ļauj apmainīties ar viedokļiem par dažādiem gadījumiem. Dalībvalstis arī uzskata, ka kompleksās sanāksmes ir labs veids, kā vienlaikus risināt daudzus jautājumus un gadījumus, tostarp tādus, kas skar vairākas jomas.

Runājot par **trūkumiem**, dažādi ĢD norādīja, ka pastāv risks nerast risinājumu, ka ir administratīvais slogs, kas saistīts ar sanāksmju sagatavošanu un organizēšanu, ka notiek palaušanās uz to, ka sanāksmes apmeklēs dalībvalstu atbildīgās personas, un ka process nav pietiekami pārredzams. Tāpat dalībvalstis atzīmēja, ka kompleksās sanāksmes varētu radīt lielu administratīvo slogu un to sekmes ir atkarīgas no tā, vai izdodas sapulcēt visas atbilstīgās personas, kas varētu būt sarežģīti, ja ir iesaistīta vairāk nekā viens valdības departaments. Dalībvalstis arī norādīja, ka dažās politikas jomās kompleksās sanāksmes nenotiek pietiekami regulāri vai nenotiek vispār, ka dažreiz tajās cenšas vienlaikus risināt pārāk daudz sarežģītu jautājumu un ka tās ne vienmēr nodrošina ātrus risinājumus.

Tāpat kā pārējo uz sanāksmēm balstīto rīku gadījumā, lielākā daļa dalībvalstu komplekso sanāksmju radīto **administratīvo slogu** vērtēja kā vidēju.

Lielākā daļa dalībvalstu, kas sniedza atbildes, ieteica Komisijai organizēt **vairāk komplekso sanāksmju** (12/20). Daudzas dalībvalstis ieteica neveikt izmaiņas komplekso sanāksmju izmantošanā. Tikai viena dalībvalsts, kas norādīja uz komplekso sanāksmju izmantošanas lielu intensitāti, ierosināja to samazināt.

Rezultātu apkopojumi

Komisija var publicēt rezultātu apkopojumus (vai barometrus), lai ļautu sabiedrībai **salīdzināt dalībvalstu darbības rezultātus** noteiktu mērķu sasniegšanā, tostarp attiecībā uz ES tiesību aktu pareizu un savlaicīgu piemērošanu konkrētās politikas jomās.

Lai gan Komisija publicē vairākus rezultātu apkopojumus³⁶, tikai **vienotā tirgus rezultātu apkopojums** ietver rādītājus un informāciju par direktīvu transponēšanu, *EU pilot* lietām un pārkāpuma lietām³⁷. Vienotā tirgus rezultātu apkopojums attiecas uz direktīvām, kas ietekmē vienotā tirgus darbību. Tas ietver direktīvas, kas ir tieši saistītas ar personu brīvu pārvietošanos un preču, pakalpojumu un kapitāla brīvu apriti pāri robežām ES iekšienē, kā arī direktīvas, kuras tieši ietekmē vienoto tirgu. Direktīvas attiecas uz tādām politikas jomām kā nodokļi, nodarbinātība, sociālā politika, izglītība, kultūra, sabiedrības veselība, patērētāju tiesību aizsardzība, enerģētika, transports, vide³⁸, informācijas sabiedrība un plašsaziņas līdzekļi.

Vidēji attiecīgie ĢD vērtēja rezultātu apkopojumu kā vidēji **efektīvu**, norādot, ka tas mēreni motivē dalībvalstis ievērot ES tiesību aktus. Dalībvalstis rezultātu apkopojumu efektivitāti vērtē augstāk, kā arī uzskata, ka to motivējošā ietekme uz dalībvalstīm, lai tās uzlabotu atbilstību, ir lielāka.

Runājot par **stiprajām pusēm**, ĢD norādīja, ka rezultātu apkopojumi sniedz saprotamu pārskatu par darbības rezultātiem, ļauj laika gaitā salīdzināt dalībvalstis un rada salīdzinošās izvērtēšanas spiedienu, vienlaikus veicinot pārredzamību, informētību un sabiedrības iesaistīšanos. Dažādas dalībvalstis uzsvēra līdzīgus ieguvumus. Tās arī atzīmēja nozīmi, kāda rezultātu apkopojumiem varētu būt, palīdzot dalībvalstīm apzināt jomas, uz kurām orientēt centienus atbilstības uzlabošanai.

³⁶ Piemēram, rezultātu apkopojums tiesiskuma jomā, Eiropas inovācijas rezultātu apkopojums un valsts atbalsta rezultātu apkopojums.

³⁷ Komisijas gada pārskats par ES tiesību aktu piemērošanas uzraudzību ietver arī Komisijas pārraudzības darbību rezultātus dalījumā pa dalībvalstīm.

³⁸ Izņemot dabas aizsardzību.

Runājot par **trūkumiem**, dažādi ĢD uzsvēra dalībvalstu gatavību nodrošināt atbilstību, politikas konkrētības trūkumu, sagatavošanas izmaksas un radīto slogu, un dalībvalstu negatīvas reakcijas risku. Dažādas dalībvalstis norādīja, ka rezultātu apkopojumi sniedz pārmērīgi vienkāršotus novērtējumus, ietver dažus maldinošus rādītājus, neņem vērā to, ka daudzas problēmas ir saistītas ar konkrētiem tiesību aktiem, un objektīvi neatspoguļo dalībvalstu atšķirīgos izejas nosacījumus un tiesību sistēmas. Dalībvalstis arī atzīmēja, ka vienotā tirgus rezultātu apkopojuma efektivitāti ierobežo datu novēlota publicēšana, pārskata perioda nesaskaņošana ar kalendāro gadu un sankciju neesība vāju darbības rezultātu gadījumā.

Lielākā daļa dalībvalstu, kas sniedza atbildes, neieteica samazināt rezultātu apkopojumu **izmantošanas intensitāti** (15/18). Tikai divas dalībvalstis atbalstīja rezultātu apkopojumu plašāku izmantošanu, un tikai viena dalībvalsts ierosināja rezultātu apkopojumus izmantot daudz retāk. Kopumā dalībvalstis, kas sniedza atbildes uz mūsu apsekojuma jautājumiem, nevēlas, lai Komisija paplašinātu rezultātu apkopojumu izmantošanu.

Akronīmi un saīsinājumi

ARI: augstākā revīzijas iestāde

BUDG: Budžeta ģenerāldirektorāts

EESK: Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja

EP: Eiropas Parlaments

ERP: Eiropas Revīzijas palāta

ES: Eiropas Savienība

ESI fondi: Eiropas strukturālie un investīciju fondi

EST: Eiropas Savienības Tiesa

ETS: Emisijas kvotu tirdzniecības sistēma

EUR-LEX: Eiropas Savienības tiesību aktu oficiālais reģistrs

ĢD: Eiropas Komisijas ģenerāldirektorāts. Pilnīgs saraksts ar apsekojumā iesaistītajiem ĢD ir sniegts **I pielikumā**.

ĢS: Eiropas Komisijas Ģenerālsekretariāts

LES: Līgums par Eiropas Savienību

LESD: Līgums par Eiropas Savienības darbību

RK: Eiropas Reģionu komiteja

SMS: vienotā tirgus rezultātu apkopojums

Vispārējā stāvokļa apskata komanda

Šo vispārējā stāvokļa apskatu sagatavoja V apakšpalāta, kuru vada ERP loceklis *Lazaros S. Lazarou* un kura pievēršas Eiropas Savienības finansēšanas un pārvaldības jautājumiem.

Apskata sagatavošanu vadīja ERP loceklis *Leo Brincat*, kuru atbalstīja biroja vadītājs *Neil Kerr* un biroja preses sekretāre *Annette Farrugia*; atbildīgais vadītājs *Alberto Gasperoni*; uzdevuma vadītājs *James McQuade*; revidenti *Michael Spang*, *Attila Horvay-Kovacs* un *Jitka Benesova*.



No kreisās uz labo: Annette Farrugia, Alberto Gasperoni, Leo Brincat, Neil Kerr, Jitka Benesova, James McQuade, Attila Horvay-Kovacs.

PDF ISBN 978-92-847-0671-6 doi:10.2865/911359 QJ-01-18-807-LV-N
HTML ISBN 978-92-847-0696-9 doi:10.2865/530690 QJ-01-18-807-LV-Q



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA



Publikāciju birojs



© Eiropas Savienība, 2018

Lai izmantotu vai reproducētu fotoattēlus vai citus materiālus, uz kuriem neattiecas Eiropas Savienības autortiesības, atļauja jādūdz tieši autortiesību īpašniekam.