



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.7.2017.
COM(2017) 370 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE

**Praćenje primjene zakonodavstva Europske Unije
Godišnje izvješće za 2016.**

{SWD(2017) 259 final}
{SWD(2017) 260 final}

Praćenje primjene zakonodavstva Europske unije Godišnje izvješće za 2016.

I.	Uvod.....	3
II.	Izvršenje u prioritetnim područjima politika.....	4
1.	Novi poticaj za zapošljavanje, rast i ulaganja	5
2.	Povezano „jedinstveno digitalno tržište”	6
3.	Čvrsta energetska unija s naprednom klimatskom politikom	7
4.	Povezanije i pravednije unutarnje tržište s ojačanim industrijskim temeljem	7
5.	Bolje povezana i pravednija ekonomska i monetarna unija	11
6.	Područje pravosuđa i temeljnih prava utemeljeno na uzajamnom povjerenju	11
7.	Ususret novoj migracijskoj politici	13
8.	Suradnja s državama članicama na osiguranju pravilne provedbe zakonodavstva EU-a	13
8.1.	Provedbeni planovi: trenutačno stanje	14
8.2.	Dokumenti s obrazloženjima: trenutačno stanje	14
III.	Postupci zbog povrede	17
IV.	Prije pokretanja postupka zbog povrede	18
1.	Otkrivanje problema.....	18
1.1.	Predmeti na vlastitu inicijativu	18
1.2.	Pritužbe i predstavke.....	18
2.	EU Pilot	20
V.	Faze u postupcima zbog povrede	23
1.	Faza prije pokretanja postupka.....	23
2.	Presude Suda Europske unije u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 2. UFEU-a 26	
VI.	Prenošenje direktiva	28
1.	Kasno prenošenje	28
2.	Upućivanja Sudu Europske unije u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 3. UFEU- a 30	
VII.	Zaključci.....	32

I. Uvod

Učinkovita primjena zakonodavstva EU-a od ključne je važnosti ako javnost i poduzeća žele ostvariti korist od politika Europske unije. Kad se pojave problemi kao što su emisije ispušnih plinova, nezakonita odlagališta otpada ili sigurnost u prometu, često problem nije nepostojanje zakonodavstva EU-a, već to da se ne primjenjuje učinkovito.

Države članice odgovorne su za pravodobno i točno prenošenje direktiva u svoje nacionalno zakonodavstvo te za pravilnu primjenu i provedbu cjelokupnog zakonodavstva EU-a (pravna stečevina)¹. Komisija kao čuvarica Ugovorâ, nadzire mjere država članica i osigurava da je njihovo zakonodavstvo u skladu sa zakonodavstvom EU-a.² Ako država članica ne postupa u skladu sa zakonodavstvom Unije, Komisija može pokrenuti postupak zbog povrede te, prema potrebi, postupak pred Sudom EU-a. Ako država članica ne izvrši presudu Suda ili Komisiji ne priopći mjere za prenošenje direktive, mogu joj se odrediti novčane kazne³.

Bolja primjena zakonodavstva EU-a prioritet je Junckerove Komisije i ključni dio Agende za bolju regulativu. Komisija je svoju opredijeljenost za poboljšanje primjene zakonodavstva EU-a ponovila u Komunikaciji iz prosinca 2016. u kojoj je utvrđen strateški pristup njezinoj politici u pogledu povreda⁴. Najavila je da će dati prednost provođenju postupaka protiv najtežih povreda prava EU-a koje utječu na interese građana i poduzeća.

U ovom godišnjem izvješću istaknute su glavne promjene u politici izvršenja tijekom 2016. Struktura izvješća odraz je usmjerenosti na izvršenje u prioritetnim područjima politika Komisije. Komisija je, na primjer, provodila mjere izvršenja u području unutarnjeg tržišta, gdje se posebno usmjerila na neuspjeh država članica da uspostave ili primjenjuju sustave kazni kojima bi odvratila proizvođače automobila od povrede zakonodavstva o emisijama ispušnih plinova. Drugi primjer je prenošenje pravila EU-a o javnoj nabavi i koncesijama ; u tom su pogledu potpuno prenošenje i provedba zakonodavstva EU-a od ključne važnosti kako bi se malim i srednjim poduzećima omogućilo lakše i jeftinije sudjelovanje u natječajima za javne ugovore u skladu s načelima EU-a u pogledu transparentnosti i tržišnog natjecanja. Osim prioritetnih područja, u dokumentima priloženima izvješću⁵ razmatra se koliko se dobro primjenjivalo zakonodavstvo EU-a i koji su se izazovi javljali u svakoj državi članici i svakom području politike.

¹ Članak 291. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

² Članak [17. UFEU-a](#) „[Komisija] Osigurava primjenu prava Ugovora i mjera koje na temelju njih donose institucije. Ona nadzire primjenu prava Unije[...]”.

³ Članak 260. stavci 2. i 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)..

⁴ Komunikacija „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”, [C\(2016\) 8600](#), SL C 18, 19. siječnja 2017.

⁵ SWD(2017) 259 i SWD(2017) 260.

II. Izvršenje u prioritetnim područjima politika

Osiguravanje bolje primjene i provedbe pravnih instrumenata EU-a preduvjet je za ostvarivanje ciljeva politike EU-a općenito te posebno za ostvarivanje političkih prioriteta Junckerove Komisije. Komisija se za ostvarivanje ciljeva politika EU-a koristi nizom alata, među ostalim postupcima zbog povrede. U Godišnjem izvješću za 2016. prikazan je pregled djelovanja Komisije u tom pogledu.

Nova politika izvršenja — Komunikacija Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata

Komisija je u prosincu 2016. donijela novu Komunikaciju o politici izvršenja: *Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata*⁶. U Komunikaciji se utvrđuje kako će Komisija, kao čuvarica Ugovora, pojačati svoje napore usmjerene na osiguravanje usklađenosti s pravom EU-a. Ideju da EU bude „veći i ambiciozniji u velikim temama, a manji i skromniji u manjim temama” trebalo bi prevesti u strateškiji i djelotvorniji pristup izvršenju u smislu postupanja u slučaju povreda. U okviru provedbe ovog pristupa Komisija bi se trebala usmjeriti na probleme u pogledu kojih ona svojim mjerama izvršenja može ostvariti konkretne rezultate te na prioritete u područjima politika. Komisija će stoga razlikovati predmete prema njihovoj dodanoj vrijednosti koja se može postići postupkom zbog povrede. Ona će zaključiti predmete kada smatra da je to primjereno s gledišta politike.

Komisija će se usmjeriti na slučajeve kada države članice:

- ne priopće mjere za prenošenje ili kada se tim mjerama direktive netočno prenose,
- ne postupi u skladu s presudom Suda EU-a (kako je navedeno u članku 260. stavku 2. UFEU-a) ili
- nanesu veliku štetu financijskim interesima EU-a ili povrijede isključive ovlasti EU-a.

Komisija će strogo postupati u predmetima povezanim sa sustavnim nedostacima u pravnom sustavu države članice. To bi uključivalo slučajeve nacionalnih pravila ili opće prakse kojima se sprječava postupak donošenja odluka o prethodnim pitanjima Suda EU-a. Komisija će također strogo postupati u predmetima u kojima nacionalni sudovi zbog nacionalnog zakonodavstva ne mogu priznati nadređenost zakonodavstva EU-a. Ona će davati prednost slučajevima kada u nacionalnom zakonodavstvu nije predviđena učinkovita pravna zaštita u slučaju povrede zakonodavstva EU-a ili kada se nacionalnim pravom na neki drugi način onemogućuju nacionalni pravosudni sustavi da osiguravaju učinkovitu primjenu zakonodavstva EU-a. Komisija će žurno provoditi istrage takvih povreda. Pokrenut će postupke zbog povrede bez primjene mehanizma EU Pilota, osim ako se uporaba EU Pilota smatra korisnom u određenom predmetu.

Pri primjeni svog novog pristupa Komisija će i dalje cijeniti ključnu ulogu pojedinačnih podnositelja pritužbi u utvrđivanju opsežnijih problema povezanih s izvršenjem prava EU-a koji utječu na interese građana i poduzeća. Međutim, od ključne je važnosti da građani razumiju prirodu postupka zbog povrede da znaju što mogu očekivati. Mnogi podnose pritužbu očekujući da bi mogli ostvariti novčanu naknadu ili neku drugu vrstu pravne zaštite zbog povrede zakonodavstva EU-a. To nije svrha postupka zbog povrede. Stoga se određeni pojedinačni slučajevi nepravilne primjene kojima se ne uzrokuju širi problemi često mogu na zadovoljavajući način riješiti drugim prikladnijim mehanizmima EU-a i nacionalnim mehanizmima. U takvim slučajevima, ako je dostupna djelotvorna pravna zaštita, Komisija u pravilu podnositelje pritužbe upućuje na nacionalnu razinu.

Iako će Komisija i dalje podupirati napore država članica usmjerene na prenošenje, primjenu i provedbu zakonodavstva EU-a, od ključne je važnosti da države članice ispunjavaju svoju odgovornost poštovanja i izvršenja pravila koja su zajednički utvrdile. Komisija će u tom pogledu pojačati svoj pristup kaznama za nepriopćavanje nacionalnih mjera za prenošenje. U predmetima pokrenutima pred Sudom EU-a u skladu s člankom 258. u vezi s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, Komisija će sada sustavno tražiti od Suda da određuje i paušalni iznos i periodične kazne.

⁶ [C\(2016\) 8600](#), SL C 18, 19.siječnja 2017.

1. Novi poticaj za zapošljavanje, rast i ulaganja

Prvi prioritet Junckerove Komisije jest pojačati konkurentnost Europe i poticati ulaganja kojima se otvaraju radna mjesta. Međutim, naponi koji se ulažu u stvaranje odgovarajućeg regulatornog okruženja za podupiranje poduzeća i zapošljavanje oslabljeni su ako se pravna stečevina EU-a ne provodi pravilno i na vrijeme. Izvršenjem primjene i provedbe zakonodavstva EU-a stoga se također znatno pridonosi zapošljavanju, rastu i ulaganjima.

Komisija je svoje aktivnosti izvršenja tijekom 2016. usmjerila na sljedeća područja:

Izvršenje pravne stečevine u području slobode kretanja radnika i zdravlja i sigurnosti na radu

Komisija je i dalje nastojala osigurati jednake uvjete na tržištu rada EU-a provjeravanjem prenošenja li države članice potpuno i pravilno direktive u području slobodnog kretanja radnika i zdravlja i sigurnosti na radu.

Rok za prenošenje dvije važne direktive istekao je 2016.: jedna se odnosi na ostvarivanje prava slobodnog kretanja radnika,⁷ a druga na ostvarivanje prava upućenih radnika⁸. Budući da nekoliko država članica nije Komisiju unutar roka obavijestilo o svojim mjerama prenošenja, ona je u rujnu 2016. pokrenula niz postupaka zbog povrede.

U području zdravlja i sigurnosti na radu rok za prenošenje Direktive o zdravstvenim i sigurnosnim zahtjevima u slučaju izloženosti elektromagnetskim poljima⁹ istekao je 1. srpnja 2016. Direktivom se znatno pridonosi zaštiti zdravlja radnika. Komisija provjerava nacionalne mjere za prenošenje država članica te je 2016. pokrenula niz postupaka zbog povrede.

Komisija je nastavila provoditi provjeru prenošenja Direktive o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa¹⁰ te je osam država članica poslala upite kako bi provjerila pravilnu provedbu Direktive o sprečavanju ozljeda radnika oštrim predmetima u bolničkom sektoru i zdravstvu¹¹.

Izvršenje pravne stečevine u području okoliša

Komisija je svoje izvršenje pravila zaštite okoliša EU-a usmjerila na postizanje zdravijeg okoliša i na stvaranje snažnijeg i „kružnijeg” gospodarstva u kojem se resursi upotrebljavaju na održiviji način. Nastojala je osigurati i jednake uvjete za sve države članice i gospodarske subjekte koji moraju zadovoljiti zahtjeve u području zaštite okoliša. Strogim izvršenjem također se potiče tržište na pronalaženje inovativnih načina za povećanje učinkovitog korištenja resursa i smanjenje ovisnosti o uvozu, a time se može pridonijeti konkurentnosti poduzeća EU-a i zapošljavanju.

U nekim državama članicama postoje znatni nedostaci u provedbi i izvršenju zakonodavstva u području okoliša, posebno u pogledu gospodarenja otpadom, infrastrukture za pročišćavanje otpadnih voda i sukladnosti s graničnim vrijednostima za kvalitetu zraka.

Komisija i dalje uklanja te nedostatke pravnim sredstvima, posebno postupcima zbog povrede, ali i bliskom suradnjom s nacionalnim nadležnim tijelima i ostalim dionicima u cilju poticanja usklađivanja. U tom kontekstu Komisija je 2016. pokrenula Pregled aktivnosti u području okoliša¹². Tim se postupkom nastoji poboljšati opće znanje o nedostacima u provedbi zakonodavstva i politike o okolišu u svakoj državi članici i ukloniti ključni uzroci tih nedostataka. Također se pokušavaju pronaći rješenja koja su komplementarna provedbi zakona te se nastoji potaknuti razmjena dobre prakse. Pregled se

⁷ Direktiva [2014/54/EU](#).

⁸ Direktiva [2014/67/EU](#).

⁹ Direktiva [2013/35/EU](#).

¹⁰ Direktiva [2014/27/EU](#).

¹¹ Direktiva [2010/32/EU](#).

¹² [COM\(2016\) 316 final](#).

temelji na izvješćima o pojedinim državama članicama koja se izrađuju svake dvije godine s naglaskom na ključne teme iz područja zakonodavstva i politika o okolišu u svakoj državi članici. Izvješća će služiti kao osnova za razgovore sa svakom državom članicom i unutar svake države članice.

Izvršenje pravne stečevine u području poljoprivrede

Komisijina strategija izvršenja bila je usmjerena na osiguravanje provedbe mjera u području poljoprivrede kojima bi se najviše mogli poticati rast i zapošljavanje. Njima se pridonosi i stvaranju dubljeg i pravičnijeg unutarnjeg tržišta.

Zajedničkom poljoprivrednom politikom (ZPP) i provedbom povezanih pravila EU-a pridonosi se poticanju konkurentnosti primarnog sektora i njegove usmjerenosti na tržište, a istodobno se poljoprivrednici štite od naglih i ozbiljnih poremećaja na tržištu. Opći cilj je osigurati održivost poljoprivrede u Europi.

Komisija je 2016. posvetila posebnu pozornost provedbi odredaba o izravnim plaćanjima u svim državama članicama, što je glavni element reforme ZPP-a iz 2014. Nakon ispitivanja usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s odredbama EU-a, Komisija je s nekoliko država članica pokrenula dijaloge u okviru EU Pilota.

Komisija se također usmjerila na aktivno praćenje pravilnog, jasnog i pravodobnog prenošenja Direktiva EU-a o poljoprivredi u svim državama članicama. Time se nastojala stvoriti pravna sigurnost, a građanima i poduzećima omogućiti da iskoriste mogućnosti jedinstvenog tržišta. Komisija je pomogla državama članicama da na vrijeme provedu Direktivu o kazeinima i kazeinatima¹³ (do 22. prosinca 2016.).

Izvršenje pravne stečevine o pomorstvu i ribarstvu

Komisijina strategija izvršenja bila je 2016. usmjerena na područja očuvanja ribarstva i kontrole koja su od ključne važnosti za izgradnju „kružnog” gospodarstva u kojem se riblji resursi održivo upotrebljavaju i kojim se dugoročno osiguravaju zapošljavanje i rast u sektoru ribarstva. Posebna pozornost posvetila se sustavnim nedostacima u nacionalnim sustavima praćenja ribarstva zbog kojih se ne uspijeva otkriti aktivnosti nezakonitog ribolova, čime se šteti održivosti sektora. Nadalje, u nekoliko slučajeva razmatralo se nepoštovanje isključive vanjske nadležnosti EU-a u cilju podupiranja njegova cilja da postane snažniji globalni dionik u području ribarstva. Nadalje, kada je 18. rujna 2016. isteklo razdoblje prenošenja nekih odredaba Direktive o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja,¹⁴ Komisija je pokrenula postupke zbog povrede protiv pet država članica koje ju nisu obavijestile o nacionalnim mjerama za prenošenje. Pokrenuta su još tri predmeta zbog djelomičnog prenošenja.

2. Povezano „jedinstveno digitalno tržište”

Strategija izvršenja koju je Komisija provodila u području komunikacijskih mreža, sadržaja i tehnologije bila je 2016. usmjerena na prioritete u nekoliko sektora. Među njima su, primjerice, strukturni elementi zakonodavstva u području elektroničkih komunikacija kao što su neovisnost nacionalnih regulatornih tijela, poštovanje postupaka savjetovanja u postupcima analize tržišta, upravljanje spektrom i sloboda poslovnog nastana. Mjere izvršenja bile su usmjerene i na odredbe koje su od ključne važnosti za očuvanje unutarnjeg tržišta audiovizualnih usluga, na primjer načelo države podrijetla i načelo slobode prijama.

Komisija je pokrenula postupke zbog povrede protiv većine država članica jer nisu u cijelosti prenijele Direktivu o smanjenju troškova širokopojsnog pristupa¹⁵ i Direktivu o kolektivnom ostvarivanju

¹³ Direktiva (EU) [2015/2203](#).

¹⁴ Direktiva [2014/89/EU](#).

¹⁵ Direktiva [2014/61/EU](#).

prava¹⁶. Poduzela je daljnje korake u postupcima zbog povrede koji su već pokrenuti zbog neprenošenja Direktive o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (Direktiva PSI).¹⁷ Komisija je također održala razgovore s državama članicama o pitanjima usklađenosti. Teme tih razgovora uključivale su praktične mehanizme za pravilnu provedbu Uredbe o e-IDAS-u i pravilno prenošenje Direktive o kolektivnom ostvarivanju prava.

3. Čvrsta energetska unija s naprednom klimatskom politikom

U Komisijinoj *Okvirnoj strategiji za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom*¹⁸ predviđeno je da je „potpuna provedba i stroga primjena postojećeg energetskeg i srodnog zakonodavstva prvi prioritet za uspostavljanje energetske unije.”

Komisija je pozorno pratila primjenu pravne stečevine u području klimatske i energetske politike. Ona je provodila sustavne provjere prenošenja u državama članicama i usklađenosti s nekoliko direktiva. Također je nastavila provoditi postupke zbog povrede koje je već pokrenula u pogledu sljedećih direktiva:

- direktiva iz Trećeg energetskeg paketa¹⁹,
- Direktive o energetskej učinkovitosti zgrada²⁰,
- Direktive o utvrđivanju zahtjeva za zaštitu zdravlja stanovništva od radioaktivnih tvari u vodi namijenjenoj za ljudsku potrošnju²¹,
- Direktive o radioaktivnom otpadu²²,
- Direktive o energetskej učinkovitosti²³,
- Direktive o odobalnoj sigurnosti²⁴,
- Direktive o obnovljivoj energiji²⁵,
- Direktive o zalihama nafte²⁶,
- Uredbe o sigurnosti opskrbe plinom²⁷,
- Direktive o sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova²⁸,
- Direktive o kvaliteti goriva²⁹ i
- Direktive o geološkom skladištenju ugljikova dioksida³⁰.

Nakon provjera usklađenosti Komisija je 2016. s nekoliko država članica pokrenula dijaloge u okviru Pilota EU-a. Pokrenula je i 31 postupak zbog povrede nakon sustavnih provjera usklađenosti i zbog nedostatnog izvješćivanja o energetskej učinkovitosti i u području nuklearne energije.

4. Povezanije i pravednije unutarnje tržište s ojačanim industrijskim temeljem

Jedinstvenim tržištem pružaju se brojne prilike europskim poduzećima, a potrošačima niže cijene i veći izbor. Ljudima se omogućuje da putuju, žive, rade i studiraju gdje god žele. Međutim te se prednosti ne mogu ostvariti ako se ne primjenjuju i ne provode pravila jedinstvenog tržišta ili ako njihovu učinkovitost umanjuju druge prepreke.

¹⁶ Direktiva [2014/26/EU](#).

¹⁷ [Direktiva 2013/37/EU](#).

¹⁸ [COM\(2015\)80](#).

¹⁹ Direktive [2009/72/EZ](#) i [2009/73/EZ](#).

²⁰ Direktiva [2010/31/EU](#).

²¹ Direktiva [2013/51/Euratom](#).

²² Direktiva [2011/70/Euratom](#).

²³ Direktiva [2012/27/EU](#).

²⁴ Direktiva [2013/30/EU](#).

²⁵ Direktiva [2009/28/EZ](#).

²⁶ Direktiva [2009/119/EZ](#).

²⁷ Uredba (EU) [br. 994/2010](#).

²⁸ Direktive [2008/101/EZ](#) i [2009/29/EZ](#).

²⁹ Direktiva [2009/30/EZ](#).

³⁰ Direktiva [2009/31/EZ](#).

Izvršenje pravne stečevine u području tržišnog natjecanja

Komisijine aktivnosti izvršenja u području tržišnog natjecanja bile su usmjerene na osiguravanje usklađenosti s pravilima EU-a o zaštiti tržišnog natjecanja i državnim potporama. Komisija je 2016. nastavila postupak zbog povrede kojim se nastojalo spriječiti moguće jačanje vladajućeg položaja monopolista na tržištu električne energije u jednoj državi članici. To je posljedica mjera koje je poduzela ta država članica i kojima je monopolistu dodijeljena većina koncesija za hidroenergiju na dugo razdoblje bez provođenja natječajnog postupka.

Izvršenje odluka u području državnih potpora od ključne je važnosti za vjerodostojnost kontrola Komisije nad državnim potporama. Komisija je 2016. odlučila protiv Grčke pokrenuti postupak pred Sudom EU-a u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a zbog neprovođenja odluke Komisije o povratu iz 2008. u predmetu o grčkim brodogradilištima i zbog neusklađenosti s presudom suda iz 2013.³¹

Komisija je pomagala državama članicama s provedbom Direktive o postupcima za naknadu štete za kršenje odredaba prava tržišnog natjecanja³² i nastaviti će ulagati znatne napore u osiguravanje njezine pravodobne i pravilne provedbe.

Izvršavanje pravne stečevine u području jedinstvenog tržišta, industrije, poduzetništva i MSP-ova

U Komisijinoj strategiji jedinstvenog tržišta³³ predviđen je razvoj kulture usklađenosti i pametnog izvršenja. To uključuje primjenu holističkog pristupa izvršenju pravila o jedinstvenom tržištu. Ovim pristupom obuhvaćene su sve faze donošenja politika – od osmišljavanja do prenošenja politike, te do provedbe i pametnog izvršenja pravila o jedinstvenom tržištu – u skladu s pristupom bolje regulative. On uključuje bolju integraciju evaluacije i izvršenja u oblikovanje politike i pružanje više pomoći i smjernica državama članicama i gospodarskim subjektima o tome kako provoditi pravila unutarnjeg tržišta. Opći je cilj poboljšati usklađenost s pravilima jedinstvenog tržišta specifično te s cijelim zakonodavstvom EU-a općenito.

U skladu s tim pristupom Komisija državama članicama nudi smjernice. Ona je to učinila 2016. pružanjem pravnih tumačenja, primjerice, primjenjivih pravila EU-a u inovativnim područjima suradničkog gospodarstva i e-trgovine³⁴. Komisija također daje smjernice građanima i poduzećima EU-a kako bi osigurala da ostvaruju svoja prava u skladu s pravilima o jedinstvenom tržištu. Ona to čini na način da ih usmjerava na odgovarajuće mehanizme pravne zaštite, kao što je mreža SOLVIT. Istodobno se dokazima prikupljenima s pomoću predmeta u mreži SOLVIT Komisiji može pomoći da utvrdi moguće povrede zakonodavstva EU-a. To pokazuje da je SOLVIT pametan alat za izvršenje.

Komisija je 2016. primijenila svoj pristup pametnog izvršenja, među ostalim, u dva posebna područja. U sektoru usluga Komisija je zatražila da devet država članica ukloni pretjerane i neopravdane prepreke pružanju usluga na unutarnjem tržištu. Smatrala je da su zahtjevi nametnuti određenim pružateljima usluga u tim državama članicama protivni Direktivi o uslugama³⁵. U sektoru automobila Komisija pažljivo prati kako nacionalna tijela izvršavaju postojeća pravila EU-a. Ona je 2016. pokrenula postupke zbog povrede protiv sedam država članica jer nisu ispunile svoje obveze iz zakonodavstva o homologaciji tipa vozila³⁶. Te su mjere posebno bile usmjerene na njihov neuspjeh da uspostave ili primjenjuju sustave kazni kako bi odvratile proizvođače automobila od kršenja zakonodavstva o emisijama ispušnih plinova.

³¹ Predmet [C-246/12P](#); Ellinika Nafpigeia protiv Komisije.

³² Direktiva [2014/104/EU](#).

³³ [COM\(2015\) 550 final](#).

³⁴ [COM\(2016\) 356 final](#).

³⁵ Direktiva [2006/123/EZ](#).

³⁶ Direktiva [2007/46/EZ](#) i Uredba (EZ) br. [715/2007](#).

Nadalje, Komisija je pokrenula postupke zbog povrede protiv većine država članica jer nisu u cijelosti prenijele direktive o javnoj nabavi,³⁷ zakonskoj metrologiji,³⁸ naprednim inženjerskim i proizvodnim sustavima,³⁹ eksplozivima za civilnu uporabu i proizvodima za obranu⁴⁰ i o informacijskom sustavu unutarnjeg tržišta⁴¹.

Izvršenje pravne stečevine u području unije tržišta kapitala i financijskih usluga

Unijom tržišta kapitala nastoji se inovativnim trgovačkim društvima, novoosnovanim trgovačkim društvima i malim i srednjim poduzećima olakšati pristup financiranju. Njome se nastoje tržišta kapitala EU-a učiniti privlačnijima za maloprodajne i institucijske ulagače te dodatno proširiti prekogranična ulaganja. Unijom tržišta kapitala također se nastoji pridonijeti obnovi stabilnosti i povjerenja u financijski sektor nakon krize.

Komisijin *Akcijski plan o izgradnji unije tržišta kapitala* iz 2015.⁴² dopunjen je u rujnu 2016. *Komunikacijom o uniji tržišta kapitala — ubrzavanje reforme*⁴³. Ta se inicijativa podupire mjerama izvršenja koje provodi Komisija i koje uključuju uklanjanje nacionalnih prekograničnih prepreka ulaganjima (npr. slučajevi zlatnih dionica, ograničenja ulaganja) i osiguravanje potpune provedbe direktiva o uniji tržišta kapitala povezanih s tržištima kapitala. Komisija je, na primjer, pokrenula predmete zbog povrede protiv 21 države članice u vezi s njihovim prenošenjem Direktive o transparentnosti,⁴⁴ kojom se nastoji osigurati da izdavatelji vrijednosnih papira objavljuju određene ključne informacije o svojem poslovanju.

Nakon financijske krize doneseno je nekoliko direktiva u cilju daljnjeg otvaranja tržišta financijskih usluga EU-a i jačanja otpornosti i stabilnosti financijskog sektora. Ključne mjere uključuju Direktive o računovodstvu i reviziji,⁴⁵ Direktivu o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire⁴⁶ i Direktivu o hipotekarnim kreditima⁴⁷. Komisija je 2016. svoje mjere izvršenja usmjerila na osiguravanje potpune provedbe tih direktiva provjerama njihova potpunog i pravilnog prenošenja. Pokrenula je, primjerice, postupke zbog povrede protiv 20 država članica zbog kasnog prenošenja Direktive o hipotekarnim kreditima, protiv 16 država članica zbog Direktive o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire i protiv 18 država članica zbog Direktive o reviziji.

Izvršenje pravne stečevine u području oporezivanja i carina

Nakon presuda Suda povezanih s tumačenjem Direktive o PDV-u i Direktive o trošarinama, Komisija je posebnu pozornost posvetila osiguravanju primjene tih presuda u svim državama članicama. Nadalje, Komisija je istražila nekoliko slučajeva oporezivanja automobila jer je utvrdila povrede neutralnosti poreza na registraciju vozila.

U području izravnog oporezivanja Komisija je nastavila provjeravati jednako porezno postupanje u pogledu prekograničnog nasljeđivanja, prekograničnih radnika (koji žive u jednoj državi članici, ali rade u drugoj) i takozvanih mobilnih osoba (koje se sele iz jedne države članice EU-a u drugu) u cijelom EU-u. U skladu s *Akcijskim planom o izgradnji unije tržišta kapitala* Komisija je pokrenula novo istraživanje o diskriminacijskim poreznim preprekama za rezultate prekograničnih ulaganja mirovinskih fondova i trgovačkih društava koje nude usluge životnog osiguranja.

³⁷ Direktiva [2014/23/EU](#), Direktiva [2014/24/EU](#), Direktiva [2014/25/EU](#).

³⁸ Direktive [2014/31/EU](#), [2014/32/EU](#) i [2015/13/EU](#).

³⁹ Direktive [2013/53/EU](#), [2014/29/EU](#), [2014/30/EU](#), [2014/33/EU](#), [2014/34/EU](#), [2014/35/EU](#), [2014/53/EU](#) i [2014/68/EU](#).

⁴⁰ Direktive [2014/28/EU](#) i [2016/970/EU](#).

⁴¹ Direktiva [2013/55/EU](#).

⁴² [COM\(2015\) 468](#) final.

⁴³ [COM\(2016\) 601](#) final.

⁴⁴ Direktiva [2013/50/EU](#).

⁴⁵ Direktive [2013/34/EU](#) i [2014/56/EU](#).

⁴⁶ Direktiva [2014/91/EU](#).

⁴⁷ Direktiva [2014/17/EU](#).

Nakon presude Suda⁴⁸ Komisija je pokrenula i horizontalne provjere sukladnosti kako bi ispitala razmjernost kazni koje države članice određuju u slučaju unošenja neprijavljene gotovine u EU.

Izvršenje pravne stečevine u području zaštite potrošača

Komisija je početkom 2016. uspostavila europsku platformu za internetsko rješavanje sporova⁴⁹. Njome se olakšava izvansudsko rješavanje sporova nastalih na temelju ugovora o prodaji ili pružanju usluga koje su potrošači EU-a sklopili na internetu. Platforma može funkcionirati samo ako se Direktiva o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova pravilno provodi i primjenjuje u državama članicama. To je stoga prioritet u okviru aktivnosti izvršenja Komisije⁵⁰.

Komisija je 2016. nastavila svoju procjenu potpunosti i točnosti nacionalnih mjera za prenošenje Direktive o pravima potrošača⁵¹.

Na kraju 2016. u tijeku je bilo trinaest postupaka zbog povrede povezanih s prenošenjem Direktive o nepoštenoj poslovnoj praksi⁵². Mnoge države članice počele mijenjati svoje zakonodavstvo kako bi ga uskladile s Direktivom. Nadalje, Komisija je 2016. objavila revidirane smjernice o primjeni Direktive. Tim smjernicama nastoji se poboljšati usklađenost s Direktivom, posebno s obzirom na nove poslovne modele i tržišne subjekte u digitalnom gospodarstvu.

Komisija je pokrenula i postupak zbog povrede zbog neobavješćivanja o mjerama za prenošenje Direktive o računima za plaćanje⁵³. Direktivom je propisano da sve države članice EU-a moraju osigurati da potrošači imaju pristup osnovnom računu za plaćanje i olakšava im se usporedba naknada koje banke naplaćuju za takve račune. Njome se također uspostavlja brz i jednostavan postupak za potrošače koji premještaju svoj bankovni račun u drugu banku ili drugome pružatelju platnih usluga.

Aktivnosti izvršenja koje je Komisija provela u pogledu provedbe Direktive o putovanjima u paket aranžmanima⁵⁴ dovele su do izmjena zakona u pet država članica. Komisija je 2016. pomogla državama članicama i u njihovim nastojanjima na prenošenju Direktive organiziranjem triju radionica o prenošenju za nacionalne stručnjake⁵⁵.

Jedan postupak zbog povrede povezan s pravilnim prenošenjem Direktive o ugovorima o pravu na vremenski ograničenu uporabu nekretnine⁵⁶ još je u tijeku, a ostale predmete Komisija je zaključila 2016. nakon izmjena zakona u predmetnim državama članicama.

Izvršenje pravne stečevine u području zdravlja i sigurnosti hrane

Strategija izvršenja Komisije u području zdravlja bila je 2016. usmjerena na provjeru usklađenosti nacionalnih zakonodavstava s Direktivom o ljudskim tkivima i stanicama⁵⁷ i Direktivom o prekograničnoj zdravstvenoj skrbi⁵⁸ i, prema potrebi, na provedbu postupaka zbog povrede.

U sektoru dobrobiti životinja postignuta je usklađenost sa zahtjevima iz direktiva o kokošima nesilicama i grupnom smještaju krmača i zaključena je većina postupaka zbog povrede⁵⁹.

⁴⁸ Chmielewski, [C-255/14](#).

⁴⁹ Uredba (EU) br. [524/2013](#).

⁵⁰ Direktiva [2013/11/EU](#).

⁵¹ Direktiva [2011/83/EU](#).

⁵² Direktiva [2005/29/EZ](#).

⁵³ Direktiva [2014/92/EU](#).

⁵⁴ Direktiva [90/314/EEZ](#).

⁵⁵ Direktiva [2015/2302/EU](#), za koju rok prenošenja ističe 1. siječnja 2018.

⁵⁶ Direktiva [2008/122/EZ](#).

⁵⁷ Direktiva [2004/23/EZ](#).

⁵⁸ Direktiva [2011/24/EU](#).

Izvršenje pravne stečevine u području mobilnosti i prometa

Komisija je u tom području pokrenula i provodila predmete zbog povrede u pogledu pitanja koja izravno utječu na dovršetak unutarnjeg tržišta, posebno u pogledu sljedećeg:

- diskriminacijske naknade za korisnike osobnih automobila,
- ograničenja pristupa zanimanju cestovnog prijevoznika,
- prepreka slobodi poslovnog nastana uzrokovane monopolističkim uvjetima zapošljavanja lučkih radnika i
- ograničenja u pogledu pružanja usluga prijevoza i slobodnog kretanja robe koja su posljedica nacionalnih zakona o minimalnoj plaći.

Države članice su 2016. pojačale svoje napore usmjerene na usklađivanje s odredbama Direktive o interoperabilnosti elektroničkih sustava za naplatu cestarine⁶⁰. Komisija je stoga mogla zaključiti postupke zbog povrede protiv nekoliko država članica. Međutim, većina država članica nije uspjela u roku prenijeti Direktivu o uspostavi infrastrukture za alternativna goriva⁶¹.

Komisija je svoje napore usmjerila i na pitanja sigurnosti, posebno u pomorskom sektoru. Pojačala je praćenje primjene zakonodavstva EU-a u tom području i 2016. je pokrenula ili provodila nekoliko postupaka zbog povrede u pogledu primjene zakonodavstva EU-a o istragama nesreća,⁶² nadzoru države luke⁶³ i pitanjima države zastave⁶⁴. Komisija je nastavila provoditi provjere usklađenosti provedbe Direktive o vozačkim dozvolama⁶⁵ i triju direktiva o željeznici⁶⁶.

5. Bolje povezana i pravednija ekonomska i monetarna unija

Pravilima bankarske unije EU-a nastoje se osigurati snažnije banke koje su pod boljim nadzorom i, prema potrebi, da se problemi mogu lakše rješavati bez trošenja novca poreznih obveznika. Nakon financijske krize EU je donio niz mjera usmjerenih na daljnje otvaranje jedinstvenog tržišta financijskih usluga EU-a za potrošače i poduzeća, na poboljšanje nadzora financijskih institucija i jačanje otpornosti i stabilnosti financijskog sektora. Ovaj novi okvir temelji se na mjerama koje uključuju Direktivu o kapitalnim zahtjevima IV.,⁶⁷ Direktivu o sustavima osiguranja depozita⁶⁸ i Direktivu o oporavku i sanaciji banaka⁶⁹. Komisijine aktivnosti izvršenja bile su 2016. usmjerene na provjeru potpunog i točnog prenošenja tih direktiva. Komisija je, na primjer, nekoliko država članica dostavila obrazložena mišljenja o njihovom nepotpunom prenošenju Direktive o kapitalnim zahtjevima IV. i Direktive o oporavku i sanaciji banaka.

6. Područje pravosuđa i temeljnih prava utemeljeno na uzajamnom povjerenju

Komisija daje prednost istraživanju povreda iz kojih su vidljive sustavne slabosti koje narušavaju funkcioniranje institucijskog okvira EU-a. To se posebno odnosi na povrede koje utječu na sposobnost nacionalnih pravosudnih sustava da pridonose djelotvornom izvršenju zakonodavstva EU-a. Mjere Komisije od ključne su važnosti posebno kada se čini da se „nacionalnim mjerama zaštite vladavine prava” više ne mogu rješavati sustavne prijetnje vladavini prava. To se temelji na činjenici da je očuvanje vladavine prava preduvjet za očuvanje svih prava i obveza koje proizlaze iz Ugovora.

⁵⁹ Direktive [1999/74/EZ](#) i [2008/120/EZ](#).

⁶⁰ Direktiva [2004/52/EZ](#).

⁶¹ Direktiva [2014/94/EU](#).

⁶² Direktiva [2009/18/EZ](#).

⁶³ Direktiva [2009/16/EZ](#).

⁶⁴ Direktiva [2009/15/EZ](#).

⁶⁵ Direktiva [2006/126/EZ](#).

⁶⁶ Direktive [2012/34/EU](#), [2008/57/EZ](#) i [2004/49/EZ](#).

⁶⁷ Direktiva [2013/36/EU](#).

⁶⁸ Direktiva [2014/49/EU](#).

⁶⁹ Direktiva [2014/59/EU](#).

U tom kontekstu Komisija je poduzela korake unutar okvira vladavine prava⁷⁰ kako bi riješila znatne promjene u poljskom pravnom sustavu kojima se ugrožava pravilno funkcioniranje i učinkovitost ustavnog suda. Nakon što je 1. lipnja 2016. donijela mišljenje o stanju u Poljskoj, Komisija je 27. lipnja donijela prvu Preporuku, a 21. prosinca drugu Preporuku. Zabrinjavale su ju sustavne prijetnje vladavini prava u Poljskoj. Njezina zabrinutost proizlazila je iz toga što nakon reformi provedenih 2015. i 2016. ustavni sud nije mogao potpuno osigurati učinkovito ustavno preispitivanje. To stanje negativno utječe na cjelovitost, stabilnost i pravilno funkcioniranje suda kao jedne od ključnih zaštitnih mjera vladavine prava u Poljskoj.

U području **slobode kretanja osoba** Komisija je provela sveobuhvatne procjene usklađenosti novog nacionalnog zakonodavstva donesenog u Češkoj, Irskoj i Slovačkoj s pravilima EU-a o slobodnom kretanju i pravima boravišta građana EU-a.

U području **kaznenog i postupovnog prava** donošenjem triju novih direktiva dovršen je Plan postupovnih prava. Te direktive odnose se na jačanje određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u vlastitom kaznenom postupku,⁷¹ postupovna jamstva za djecu⁷² i pravnu pomoć⁷³. Istodobno devet država članica nije potpuno prenijelo Direktivu o pravima žrtava⁷⁴. Komisija je 2016. procijenila i pravilnost prenošenja Direktive o pravu na usmeno i pisano prevođenje⁷⁵ i Direktive o pravu na informiranje u kaznenom postupku⁷⁶.

Gotovo sve države članice završile su prenošenje Direktive o europskom nalogu za zaštitu⁷⁷. Primjena tog instrumenta u praksi ovisi o svijesti korisnika (žrtava i pravnih stručnjaka). Do sada se prekogranično priznaje samo nekoliko mjera zaštite. Komisija se obvezala da će objaviti izvješće o njegovoj primjeni kada bude dostupno više podataka o broju izdanih ili priznatih naloga.

Komisija je u rujnu 2016. pokrenula postupke zbog povrede protiv 18 država članica jer ju nisu obavijestile o svojim nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive o kaznenopravnim sankcijama za zlouporabu tržišta⁷⁸.

U području **zaštite podataka** novom Općom uredbom o zaštiti podataka⁷⁹ koja je donesena 2016. staviti će se izvan snage i zamijeniti postojeće zakonodavstvo od 25. svibnja 2018.⁸⁰ Komisija će ocijeniti svoje aktivnosti izvršenja u svjetlu nove pravne stečevine. Nadalje, Komisija je započela pripremne aktivnosti kako bi državama članicama i dionicima pomogla s provedbom i primjenom nove Direktive o policijskim i kaznenopravnim tijelima⁸¹, kojom će se zamijeniti trenutačna Okvirna odluka⁸².

Tijekom 2016. aktivnosti izvršenja provodile su se u okviru **Europskog programa sigurnosti**⁸³ i razvoja nove sigurnosne unije. Od rujna 2016. Komisija je stvorila posebni portfelj i Povjereniku je povjerila odgovornost za provedbu sigurnosne unije.

Aktivnostima izvršenja pridonijelo se odgovoru Komisije na tragične terorističke napade tijekom 2016. Pokrenuti su postupci zbog povrede u pogledu nepravilne provedbe Uredbe o stavljanju na tržište i uporabi prekursora eksploziva⁸⁴. Komisija je pokrenula i prve postupke zbog povrede u pogledu

⁷⁰ [COM\(2014\) 158 final/2.](#)

⁷¹ Direktiva [2016/343.](#)

⁷² Direktiva [2016/800.](#)

⁷³ Direktiva [2016/1919.](#)

⁷⁴ Direktiva [2012/29/EU.](#)

⁷⁵ Direktiva [2010/64/EU.](#)

⁷⁶ Direktiva [2012/13/EU.](#)

⁷⁷ Direktiva [2011/99/EU.](#)

⁷⁸ Direktiva [2014/57/EU.](#)

⁷⁹ Uredba (EU) br. [2016/679.](#)

⁸⁰ Direktiva [95/46/EZ.](#)

⁸¹ Direktiva (EU) [2016/680.](#)

⁸² Okvirna odluka Vijeća [2008/977/PUP.](#)

⁸³ [COM\(2015\) 185 final.](#)

⁸⁴ Uredba (EU) br. [98/2013.](#)

instrumenata koji pripadaju bivšem „trećem stupu”. Postupci su se odnosili na neobavješćivanje o nacionalnim mjerama za provedbu „Švedske inicijative”⁸⁵ o pojednostavnjenju razmjene informacija i obavještajnih podataka među tijelima kaznenog progona država članica Europske unije i na neusklađivanje s prümским odlukama⁸⁶ o razmjeni informacija u cilju suzbijanja terorizma i teškog kriminala.

Komisija je dovršila provjere prenošenja Direktive o sprečavanju i suzbijanju trgovanja ljudima⁸⁷ i Direktive o seksualnom zlostavljanju djece⁸⁸. Zaključila je gotovo sve postupke zbog povrede pokrenute zbog neobavješćivanja o nacionalnim mjerama za provedbu tih direktiva. Međutim, Komisija je nastavila provoditi postupke zbog povrede pokrenute zbog neobavješćivanja o nacionalnim mjerama o provedbi Direktive o napadima na informacijske sustave⁸⁹. Pokrenula je postupke zbog povrede i zbog neobavješćivanja o nacionalnim mjerama za provedbu Direktive o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.⁹⁰

Komisija redovito izvješćuje Europski parlament, Europsko vijeće i Vijeće o napretku prema stvaranju učinkovite i stvarne sigurnosne unije. To uključuje doprinos njezinih aktivnosti izvršenja učvršćivanju sigurnosne unije.

7. Ususret novoj migracijskoj politici

Odgovor Komisije na razvoj situacija povezanih s migracijom i sigurnošću uključuje njezine aktivnosti usmjerene na provedbu **Europskog migracijskog programa**⁹¹ te na pakete za redovitu provedbu koje je predstavila.

Komisija je u tom pogledu 2016. poduzela daljnje mjere u pogledu postupaka zbog povrede koje je pokrenula 2015. zbog neobavješćivanja ili nepravilne provedbe instrumenata u okviru zajedničkog europskog sustava azila. Uputila je obrazložena mišljenja državama članicama koje još nisu obavijestile o nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive o postupcima azila⁹² i Direktive o uvjetima prihvata⁹³. Isto je učinila i u pogledu država članica koje ju nisu obavijestile o mjerama za potpuno prenošenje Direktive o proširenju područja djelovanja sustava rezidenta s dugotrajnim boravištem na korisnike međunarodne zaštite⁹⁴. Komisija je odlučila zaključiti tri postupka zbog povrede pokrenuta 2015. koja se odnose na nepravilnu provedbu Direktive o Eurodacu⁹⁵.

Pravilna provedba Direktive o vraćanju⁹⁶ i dalje je od ključne važnosti za ostvarivanje ciljeva Programa i za suzbijanje i sprječavanje nezakonitih migracija. Komisija je jednoj državi članici uputila obrazloženo mišljenje zbog nepravilne provedbe te Direktive. Ona redovito izvješćuje o provedbi Europskog migracijskog programa.

Komisija je pokrenula i postupke zbog povrede zbog neobavješćivanja o nacionalnim mjerama za provedbu Direktive o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika⁹⁷.

8. Suradnja s državama članicama na osiguranju pravilne provedbe zakonodavstva EU-a

⁸⁵ Okvirna odluka Vijeća [2006/960/PUP](#).
⁸⁶ Odluke [2008/615/PUP](#) i [2008/616/PUP](#).
⁸⁷ Direktiva [2011/36/EU](#).
⁸⁸ Direktiva [2011/93/EU](#).
⁸⁹ Direktiva [2013/40/EU](#).
⁹⁰ Direktiva [2014/42/EU](#).
⁹¹ [COM\(2015\) 240 final](#).
⁹² Direktiva [2013/32/EU](#).
⁹³ Direktiva [2013/33/EU](#).
⁹⁴ Direktiva [2011/51/EU](#).
⁹⁵ Uredba (EU) br. [603/2013](#).
⁹⁶ Direktiva [2008/115/EZ](#).
⁹⁷ Direktiva [2014/36/EU](#).

8.1. Provedbeni planovi: trenutačno stanje

U paketu za bolju regulativu Komisija se obvezala aktivno pomoći državama članicama s prenošenjem i provedbom zakonodavstva pripremom provedbenih planova za određene direktive i uredbe. Iako su za primjenu zakonodavstva EU-a odgovorne države članice, planovima provedbe nastoji im se pomoći s učinkovitom i pravovremenom provedbom zakonodavstva. U planovima su utvrđeni izazovi s kojima će se države članice suočiti i koje trebaju uzeti u obzir pri prenošenju i provedbi zakonodavstva. U planovima je također naveden širok opseg alata kojima će se pomoći državama članicama u provedbi zakonodavstva Unije, kao što su smjernice, stručne skupine i posebna web-mjesta.

Komisija je 2016. izradila plan provedbe kako bi osigurala učinkovito prenošenje i provedbu tri prijedloga koje je izdala u pogledu direktiva o sigurnosti putničkih brodova⁹⁸. U planu su navedene potrebne mjere za provedbu mjera pojednostavnjenja i utvrđuju se glavni tehnički, pravni i vremenski izazovi u provedbi.

Kada je riječ o mjerama potpore na razini EU-a, Komisija predviđa opsežnu uporabu postojeće Stručne skupine za sigurnost putničkih brodova za razvoj provedbenih mjera i olakšavanje postupka prenošenja. Ona će upotrijebiti i stručne skupine zadužene za provedbu inspekcijskih pregleda u okviru nadzora države luke te jedinstvenog nacionalnog prozora. Uz pomoć Europske agencije za pomorsku sigurnost (EMSA) organizirat će se niz posebnih radionica i skupina za korespondenciju u cilju daljnjeg razvoja pitanja tehničke prirode i pružanja tehničke pomoći tijekom razdoblja prenošenja. Na zahtjev država članica EMSA bi mogla provoditi posjete kako bi utvrdila teškoće u prenošenju i, prema potrebi, pružila tehničku pomoć.

Na nacionalnoj razini države članice bit će odgovorne za koordinaciju među relevantnim nadležnim tijelima, gospodarskim subjektima kao što su brodogradilišta, vlasnicima brodova i prijevoznicima i udruženjima putnika.

Komisija će pratiti uporabu provedbenih planova u državama članicama.

8.2. Dokumenti s obrazloženjima: trenutačno stanje

Institucije EU-a i države članice složile su se 2011. da bi države članice, kada Komisiju obavješćuju o nacionalnim mjerama za prenošenje, možda morale dostaviti i dokumente u kojima objašnjavaju kako su prenijele direktive u svoje zakonodavstvo⁹⁹. Komisija može tražiti od država članica da u opravdanim slučajevima dostave te „dokumente s obrazloženjima”¹⁰⁰.

Dokumenti s obrazloženjima imaju važnu ulogu u promicanju dobrog razumijevanja nacionalnih mjera za prenošenje. Njima se omogućuje lakše praćenje usklađenosti: bez tih dokumenata, Komisiji bi za praćenje načina prenošenja u svim državama članicama trebala znatna sredstva i morala bi učestalo komunicirati s nacionalnim nadležnim tijelima. Sve mjere za prenošenje moraju se spojiti sa složenim postojećim pravnim okvirom, a rezultat su prenošenja stotine mjera koje treba preispitati.

Komisija je 2016. zatražila dokumente s obrazloženjima za 20 od 40 prijedloga direktiva podnesenih Vijeću i Parlamentu. Od 37 direktiva koje su Parlament i Vijeće donijeli tijekom godine Komisija je za njih osam zatražila dokumente s obrazloženjima. U svih osam u završnom je tekstu zadržana dogovorena uvodna izjava o potrebi za takvim dokumentima.

⁹⁸ Prijedlog direktive o sustavu inspekcijskih pregleda radi sigurnog obavljanja linijske plovidbe ro-ro putničkih brodova i brzih putničkih plovila [COM\(2016\) 371](#); Prijedlog Direktive o izmjeni Direktive [2009/45/EZ](#) o sigurnosnim pravilima i normama za putničke brodove [COM\(2016\)369](#) i Prijedlog Direktive o izmjeni Direktive Vijeća [98/41/EZ](#) o upisu osoba koje putuju putničkim brodovima koji plove prema lukama ili iz luka država članica Zajednice [COM\(2016\) 370](#).

⁹⁹ Politika je sadržana u 1. Zajedničkoj političkoj deklaraciji od 28. rujna 2011. između Komisije i država članica ([SL 2011/C 369/02](#)) i 2. Zajedničkoj političkoj deklaraciji od 27. listopada 2011. između EP-a, Vijeća i Komisije ([SL 2011/C 369/03](#)).

¹⁰⁰ Uobičajena uvodna izjava u tim direktivama glasi kako slijedi: Države članice „obvezne su popratiti obavijest o mjerama prenošenja s jednim ili više dokumenata s objašnjenjima koji mogu biti u obliku korelacijskih tablica ili drugih dokumenata koji služe istoj svrsi”. Komisija će morati „u trenutku podnošenja relevantnih prijedloga, za svaki pojedini slučaj opravdati potrebu dostavljanja tih isprava i njihovu razmjernost”.

Države članice morale su tijekom godine prenijeti 70 direktiva¹⁰¹. Obvezale su se dostaviti dokumente s obrazloženjem za njih 20. U tijeku je postupak ocjenjivanja nacionalnih mjera za te direktive.

Pet od dvadeset direktiva za koje su se države članice obvezale 2016. dostaviti dokumente s obrazloženjem odnose se na **financijska tržišta**. Države članice dostavile su Komisiji sljedeći broj dokumenata s obrazloženjem:

- 26 za Direktivu o hipotekarnim kreditima¹⁰² (uključujući 7 korelacijskih tablica),
- 13 za Direktivu o sustavima osiguranja depozita¹⁰³ (uključujući 9 korelacijskih tablica),
- 12 za Direktivu o reviziji¹⁰⁴ (uključujući 8 korelacijskih tablica),
- 19 za Direktivu o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire¹⁰⁵ (uključujući 14 korelacijskih tablica) i
- 16 za Direktivu o računima za plaćanje¹⁰⁶ (uključujući 5 korelacijskih tablica).

Države članice u načelu šalju dokumente s obrazloženjima koji se odnose na financijska tržišta zajedno s posljednjim dokumentom koji pošalju kada objave potpuno prenošenje, iako ponekad dokumente s obrazloženjima šalju kasnije. U većini slučajeva dokumenti s obrazloženjem sastoje se od korelacijskih tablica koje u načelu uključuju podatke o prenošenju odredaba Direktive i o povezanim nacionalnim odredbama. Dostavljeni dokumenti bili su različite kvalitete. U mnogim slučajevima korelacijska tablica vrlo je jednostavna i uključuje samo unakrsno upućivanje između pravnog akta EU-a (npr. Direktive o subjektima za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire) i nacionalnog teksta. U drugim slučajevima dokument s obrazloženjima uključuje i tekst mjera za prenošenje i primjedbe ili napomene s obrazloženjem kako bi se dodatno olakšala provjera prenošenja. U tri slučaja dokumenti s obrazloženjima sadržavali su tekst mjera kojima se prenosi Direktiva o reviziji i prijevod na engleski te sažeto objašnjenje odnosa između različitih mjera za prenošenje.

Pet od dvadeset direktiva za koje su se države članice obvezale dostaviti dokumente s obrazloženjem odnosi se na **unutarnje tržište**. Države članice dostavile su Komisiji sljedeći broj dokumenata s obrazloženjem:

- 37 za Direktivu o priznavanju stručnih kvalifikacija¹⁰⁷ (uključujući 11 korelacijskih tablica);
- 14 za Direktivu o dodjeli ugovora o koncesiji¹⁰⁸ (uključujući 7 korelacijskih tablica);
- 32 za dvije direktive o javnoj nabavi¹⁰⁹ (uključujući 14 korelacijskih tablica), i
- 12 za Direktivu o popisu obrambenih proizvoda¹¹⁰ (uključujući 2 korelacijske tablice).

Tri od dvadeset direktiva odnose se na područje **zapošljavanja**. Komisija je zaprimila 25 dokumenata s obrazloženjem za Direktivu o minimalnim zdravstvenim i sigurnosnim zahtjevima u slučaju izloženosti elektromagnetskim poljima¹¹¹ (uključujući 15 korelacijskih tablica), 25 za Direktivu o pravima radnika na slobodno kretanje¹¹² (uključujući 9 korelacijskih tablica) i 7 za Direktivu o radnom vremenu u unutarnjoj plovidbi¹¹³ (uključujući 2 korelacijske tablice). Kvaliteta zaprimljenih dokumenata znatno se razlikuje. U nekim rijetkim slučajevima kvaliteta je nezadovoljavajuća, na primjer kada se

¹⁰¹ Za neke od tih 70 direktiva neke države članice imaju prijelazno razdoblje, a neke druge države članice nisu obuhvaćene.

¹⁰² Direktiva [2014/17/EU](#).

¹⁰³ Direktiva [2014/49/EU](#).

¹⁰⁴ Direktiva [2014/56/EU](#).

¹⁰⁵ Direktiva [2014/91/EU](#).

¹⁰⁶ Direktiva [2014/92/EU](#).

¹⁰⁷ Direktiva [2013/55/EU](#).

¹⁰⁸ Direktiva [2014/23/EU](#).

¹⁰⁹ Direktive [2014/24/EU](#) i [2014/25/EU](#).

¹¹⁰ Direktiva [2016/970/EU](#).

¹¹¹ Direktiva [2013/35/EU](#).

¹¹² Direktiva [2014/54/EU](#).

¹¹³ Direktiva [2014/112/EU](#).

upućuje samo na zakon kojim se prenosi odredba direktive i ne navodi se kojom se točnom odredbom nacionalnog prava prenosi određena odredba direktive. U tijeku je postupak ocjenjivanja nacionalnih mjera za te direktive i Komisija stoga još ne može donijeti konačne zaključke o kvaliteti zaprimljenih dokumenata s obrazloženjem.

Dvije od dvadeset direktiva odnose se na područje **migracija i unutarnjih poslova**. Komisija je zaprimila 10 dokumenata s obrazloženjem za Direktivu o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u svrhu zapošljavanja u statusu sezonskih radnika¹¹⁴ (uključujući 2 korelacijske tablice). Zaprimila je 11 dokumenata za Direktivu o uvjetima za ulazak i boravak državljana trećih zemalja u okviru premještaja unutar društva¹¹⁵ (uključujući 2 korelacijske tablice).

Jedna od dvadeset direktiva odnosi se na **komunikacijske mreže**. Komisija je zaprimila 7 dokumenata s obrazloženjem za Direktivu o kolektivnom ostvarivanju autorskih prava¹¹⁶ (uključujući 4 korelacijske tablice). Ova horizontalna direktiva složena je i često se provodi s više akata i / ili uvođenjem izmjena u postojeće pravne akte. Stoga je i njezino prenošenje složeno i dokumentima s obrazloženjima Komisiji se znatno olakšava ocjenjivanje nacionalnih mjera za prenošenje.

Jedna od dvadeset direktiva odnosi se na područje **tržišnog natjecanja**. Komisija je zaprimila 7 dokumenata s obrazloženjima (uključujući 1 korelacijsku tablicu) za Direktivu o naknadi štete¹¹⁷.

Jedna od dvadeset direktiva odnosi se na sektor **okoliša**. Komisija je zaprimila 9 dokumenata s obrazloženjem za Direktivu o ocjenjivanju kvalitete zraka¹¹⁸ (uključujući 2 korelacijske tablice).

Jedna od dvadeset direktiva odnosi se na područje **pravosuđa i potrošača**. Komisija je zaprimila 10 dokumenata s obrazloženjem za Direktivu o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku¹¹⁹ (uključujući 1 korelacijsku tablicu).

Jedna od dvadeset direktiva odnosi se na **zdravlje i sigurnost hrane**. Komisija je zaprimila 16 dokumenata s obrazloženjem za Direktivu o duhanskim proizvodima¹²⁰ (uključujući 10 korelacijskih tablica). Ti su dokumenti različitih oblika, na primjer korelacijske tablice, sažeta izvješća i bilješke s obrazloženjem.

Zaključno, države članice nisu 2016. u svim slučajevima ispunile svoju obvezu dostavljanja dokumenata s obrazloženjima zajedno s nacionalnim mjerama kojima su direktive prenesene u njihov pravni poredak. Početnom ocjenom dostavljenih dokumenata s obrazloženjem može se utvrditi da su nejednake kvalitete.

Komisija će nastaviti izvješćivati Europski parlament i Vijeće o dokumentima s obrazloženjem u svojim godišnjim izvješćima o primjeni zakonodavstva EU-a.

¹¹⁴ Direktiva [2014/36/EU](#).

¹¹⁵ Direktiva [2014/66/EU](#).

¹¹⁶ Direktiva [2014/26/EU](#).

¹¹⁷ Direktiva [2014/104/EU](#).

¹¹⁸ Direktiva [2015/1480/EU](#).

¹¹⁹ Direktiva [2013/48/EU](#).

¹²⁰ Direktiva [2014/40/EU](#).

III. Postupci zbog povrede

Postoje četiri glavne vrste povreda zakonodavstva EU-a:

- a) **neobavješćivanje:** država članica nije na vrijeme obavijestila Komisiju o svojim mjerama za prenošenje direktive;
- b) **neusklađenost/nespojivost:** Komisija smatra da zakonodavstvo države članice nije u skladu sa zahtjevima iz direktiva EU-a;
- c) **povreda Ugovora, uredbi i odluka:** Komisija smatra da zakonodavstvo države članice nije u skladu sa zahtjevima iz Ugovora, uredbi i odluka EU-a;
- d) **nepravilna/loša primjena:** nacionalna nadležna tijela ne primjenjuju zakonodavstvo EU-a pravilno ili ga uopće ne primjenjuju.

Komisija može otkriti povrede vlastitim istragama ili može za njih saznati iz pritužbi ili predstavlki javnosti, poduzeća, NVO-ova ili drugih organizacija ili na drugi način. Komisija aktivno obavješćuje podnositelja pritužbe o odlukama donesenima u svim fazama postupka¹²¹.

Postupak zbog povrede u skladu s člankom 258. UFEU-a sastoji se od **faze prije pokretanja postupka** i **faze postupka**.

U fazi **prije pokretanja postupka** zbog povrede Komisija državi članici prvo šalje **službeni opomenu** tražeći od nje da u određenom roku dostavi objašnjenje. Ako odgovor države članice nije zadovoljavajući ili ako ona uopće ne odgovori, Komisija šalje **obrazloženo mišljenje** tražeći od države članice da u određenom roku postupi u skladu s obrazloženim mišljenjem.

Ako država članica ne postupi u skladu s obrazloženim mišljenjem, Komisija može pokrenuti **postupak** pred Sudom EU-a u skladu s člankom 258. UFEU-a.

Kada pokrene postupak pred Sudom protiv države članice jer nije ispunila svoju obvezu priopćavanja mjera za prenošenje direktive donesene u zakonodavnom postupku, Komisija može predložiti novčane kazne u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a.

Sud se može složiti s Komisijom i presuditi da je država članica prekršila svoje obveze u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Ako Sud to učini, a država članica svejedno ne poduzme nužne korake za usklađivanje, Komisija može nastaviti provoditi postupak zbog povrede u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. To uključuje ponovno upućivanje države članice Sudu nakon slanja službene obavijesti u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. Komisija u takvim slučajevima može predložiti, a Sud može odrediti, financijske kazne u obliku paušalnog iznosa i/ili novčanih kazni po danu ili za neko drugo određeno razdoblje.

Komisija redovito na portalu Europa objavljuje informacije o svojim odlukama u postupcima zbog povrede¹²².

Na zahtjev nacionalnih sudova Sud može donijeti i odluke o prethodnim pitanjima u skladu s člankom 267. UFEU-a kojima odlučuje o usklađenosti nacionalnih zakona sa zakonodavstvom EU-a. Iako se odluke o prethodnim pitanjima razlikuju od presuda o povredi, njima se Komisiji pruža dodatna prilika da osigura ispravljanje povreda zakonodavstva EU-a koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva ili njegove primjene. Komisija sustavno prati primjenu odluka o prethodnim pitanjima u kojima je Sud utvrdio neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva.

¹²¹ Prilog Komunikaciji „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata”, [C\(2016\) 8600](#), SL C 18, 19. siječnja 2017.

¹²² [Odluke Komisije o povredama](#).

IV. Prije pokretanja postupka zbog povrede

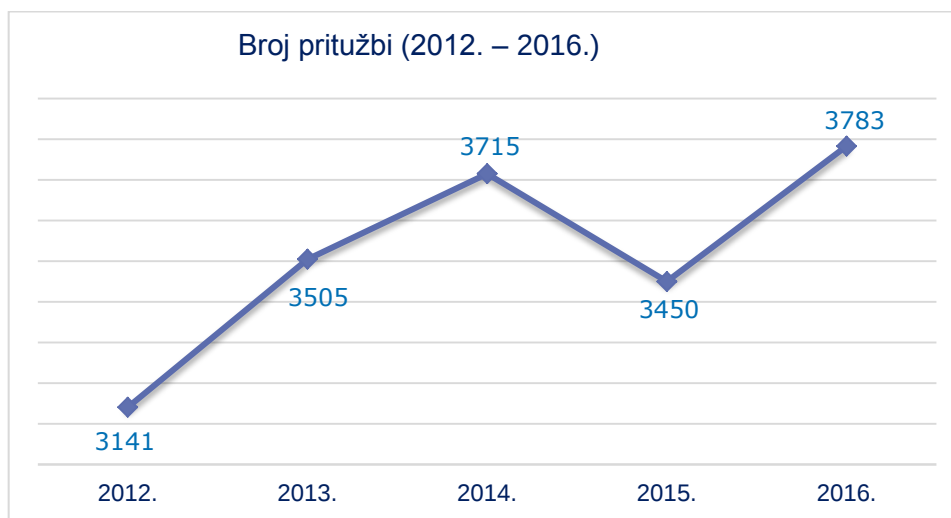
1. Otkrivanje problema

1.1. Predmeti na vlastitu inicijativu

Kada Komisija preispituje provedbu zakonodavstva EU-a, ona pokreće predmete na vlastitu inicijativu. Tijekom 2016. pokrenula je 520 takvih istraga uporabom mehanizma EU Pilota (EU Pilot je objašnjen u točki 2. u nastavku) u odnosu na 578 istraga koliko je pokrenula 2015.

1.2. Pritužbe i predstavke

Tijekom 2016. zaprimljen je najveći broj novih pritužbi od 2011. Broj pritužbi 2015. se prvi puta smanjio od 2011. (za otprilike 9 % u odnosu na 2014.).



Na grafikonu u nastavku prikazani su dodatni ključni podaci o pritužbama građana¹²³:

Pritužbe građana na kraju godine

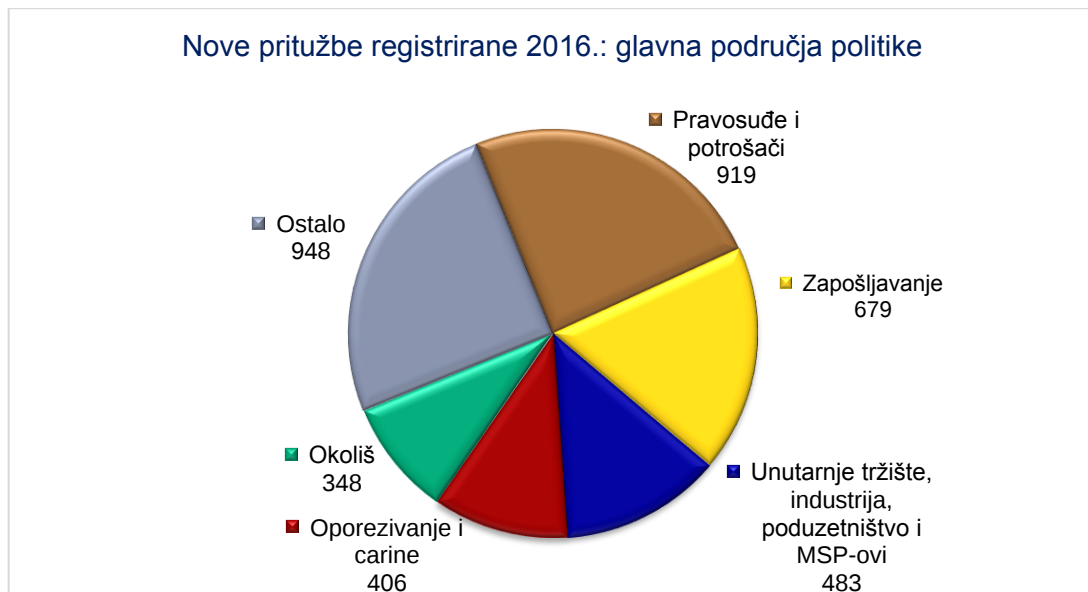
3 098	>	Otvorene pritužbe na kraju 2015.
3 783	>	Nove pritužbe registrirane 2016.
3 458	>	Pritužbe obrađene tijekom 2016.
= 3 423	>	Otvorene pritužbe na kraju 2016.

Komisija je 2016. zabilježila 3 783 nove pritužbe. Najviše pritužbi podnijela je protiv tri države članice, Italije, Španjolske i Francuske

- **Italija:** 753 pritužbe od kojih se većina odnosila na: zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (322 pritužbi); unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove (129 pritužbi) i okoliš (76 pritužbi),
- **Španjolska:** 424 pritužbe koje su se posebno odnosile na sljedeće: pravosuđe i potrošače (149 pritužbi); zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (57 pritužbi); oporezivanje i carinsku uniju (44 pritužbe) i
- **Francuska:** 325 pritužbi, koje su se većinom odnosile na sljedeće: mobilnost i promet (79 pritužbi); zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (60 pritužbi) te pravosuđe i potrošače (58 pritužbi).

¹²³ Broj pritužbi otvorenih na kraju 2016. (d) izračunava se tako da se broj spisa pritužbi otvorenih na kraju 2015. (a) zbroji s brojem novih pritužbi otvorenih 2016. (b) i od toga se oduzme broj pritužbi riješenih tijekom 2016. ((c) (a+b-c=d).

Na sljedećem grafikonu prikazano je pet područja politika s najvišim brojem novih pritužbi. One zajedno čine 75 % svih pritužbi zaprimljenih protiv svih država članica 2016.



Komisija je 2016. riješila 3 458 pritužbi. Nakon što je ocijenila pritužbe, Komisija može pokrenuti istragu uporabom mehanizma EU Pilota u cilju pojašnjenja jesu li prekršena pravila EU-a. Tijekom 2016. istrage nisu pokrenute na temelju svih pritužbi iz sljedećih razloga: nije prekršeno zakonodavstvo EU-a (2 253), Komisija nije imala ovlasti djelovanja (86) ili pismeno nije ispunjavalo uvjete za pritužbu (667). U 20 predmeta Komisija nije provodila postupak jer su podnositelji pritužbi povukli svoje pritužbe. Stoga je zaključeno tih 3 026 pritužbi.

Pritužbe na temelju kojih su pokrenute istrage uporabom mehanizma EU Pilota najčešće su se odnosile na oporezivanje i carine (68 spisa otvorenih u okviru EU Pilota), unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove (48 otvorenih spisa) te na pravosuđe i potrošače (26 otvorenih spisa).

Te su se pritužbe također većinom odnosile na Španjolsku, Francusku i Italiju.

- **Španjolska:** 34 nova spisa u EU Pilotu od kojih se većina odnosila pritužbe u području oporezivanja i carina (7); zapošljavanja (6); unutarnjeg tržišta, industrije, poduzetništva te malih i srednjih poduzeća (5) te mobilnosti i prometa (4)
- **Francuska:** 33 nova spisa u EU Pilotu, posebno u vezi s pritužbama u području oporezivanja i carina (6); zapošljavanja (4); unutarnjeg tržišta, industrije, poduzetništva te malih i srednjih poduzeća (4) te pravosuđa i potrošača (4),
- **Italija:** 23 nova spisa u EU Pilotu od kojih se većina odnosila pritužbe u području oporezivanja i carina (7); unutarnjeg tržišta, industrije, poduzetništva te malih i srednjih poduzeća (6) i zapošljavanja (5).

Dostavljanjem predstavki i pitanja Europski parlament obavijestio je 2016. Komisiju o nedostacima u načinu na koji države članice provode i primjenjuju određene propise EU-a. One uključuju sljedeće:

- **Okoliš:** Komisija je donijela obrazloženo mišljenje protiv jedne države članice zbog njezina neusklađenog prenošenja Direktive o javnom pristupu informacijama o

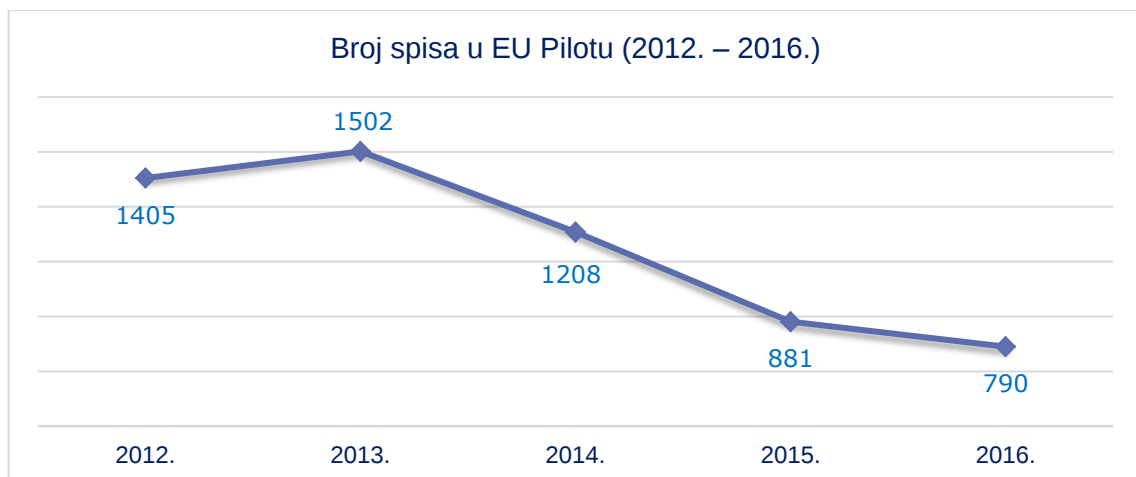
okolišu¹²⁴. U drugom slučaju o gospodarenju otpadom Komisija je započela bilateralne razgovore s predmetnim državama članicama.

- **Pravosuđe i potrošači:** Komisija je pokrenula bilateralni dijalog s državom članicom o priznavanju prezimena nakon sklapanja braka.
- **Oporezivanje:** U području izravnog oporezivanja Komisija je pokrenula daljnje postupke u vezi s predstavkom o porezu na nepokretnu imovinu. Pokrenula je bilateralne razgovore s predmetnom državom članicom o mogućoj diskriminaciji protiv umirovljenika iz EU-a. U sektoru carina Komisija je pokrenula bilateralne razgovore s nekim državama članicama o oslobađanju od carina proizvoda za osobe s invaliditetom.
- **Unutarnje tržište:** Komisija je pokrenula bilateralne razgovore s državom članicom u predmetu o usklađenosti s pravilima o javnoj nabavi.

2. EU Pilot

Dijalog u okviru EU Pilota između Komisije i država članica uspostavljen je kako bi se u odgovarajućim slučajevima moguće povrede zakonodavstva EU-a mogle brzo riješiti u početnoj fazi. Potrebno je izbjeći produživanje postupka zbog povrede, koji je sam po sebi sredstvo za pokretanje dijaloga s državom članicom za rješavanje problema, zbog upotrebe EU Pilota. U skladu s Komunikacijom *Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata*,¹²⁵ Komisija će od sada na dalje pokretati postupak zbog povrede prava bez oslanjanja na mehanizam rješavanja problema u okviru EU Pilota, osim ako se procijeni da bi za rješavanje određenog slučaja upotreba tog mehanizma mogla biti korisna

Broj novootvorenih spisa u EU Pilotu bio je 2016. najniži od 2011. (vidi grafikon u nastavku).



¹²⁴ Direktiva [2003/4/EZ](#).

¹²⁵ [C\(2016\) 8600](#), SL C 18, 19. siječnja 2017.

Grafikonom u nastavku prikazani su glavni podaci za EU Pilot za 2016.¹²⁶:

Spisi u EU Pilotu otvoreni na kraju godine

1 260 > Spisi u EU Pilotu otvoreni na kraju 2015.

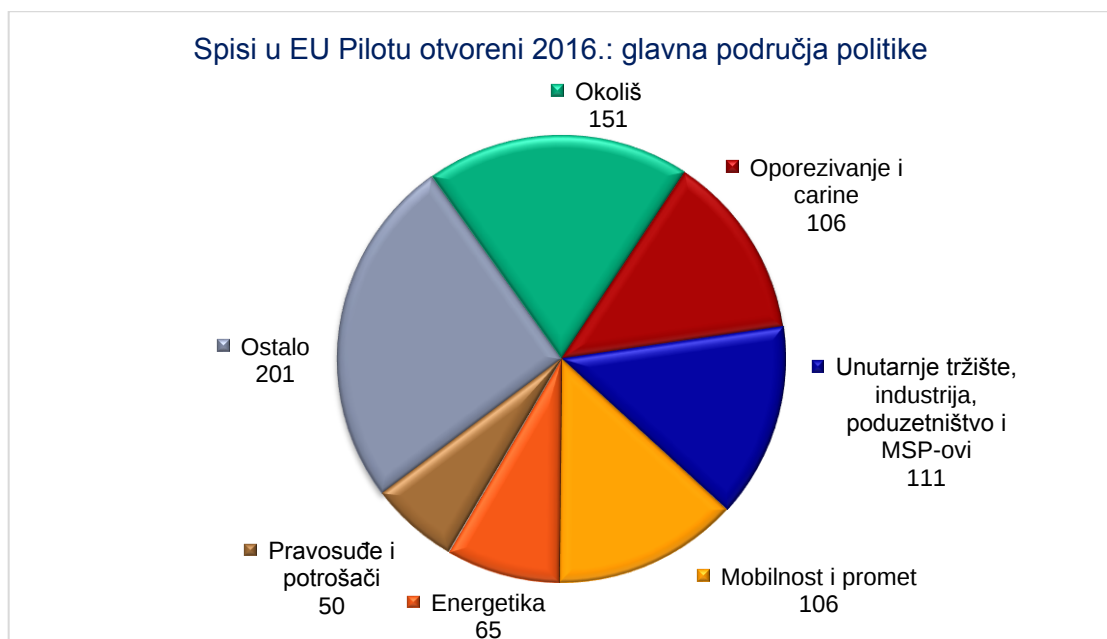
790 > Novi spisi u EU Pilotu registrirani 2016.

875 > Spisi u EU Pilotu obrađeni 2016.

= 1 175 > Spisi u EU Pilotu otvoreni na kraju 2016.

Tijekom 2016. otvoreno je 790 novih spisa u EU Pilotu. Od toga ih je 270 otvoreno na temelju pritužbi i upita, a 520 je otvorila Komisija na vlastitu inicijativu.

Na sljedećem tortnom grafikonu prikazana su područja politika u kojima je 2016. otvoreno najviše novih spisa u EU Pilotu:

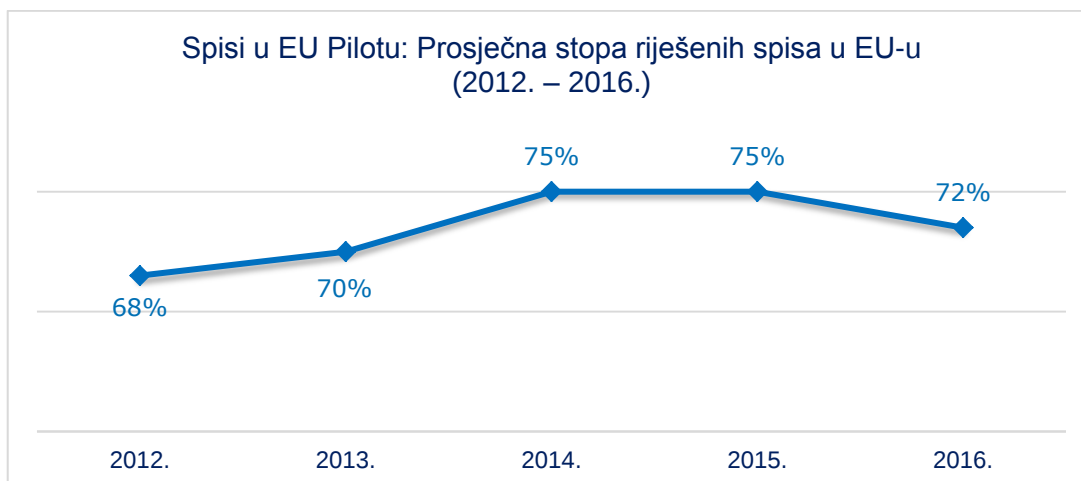


Komisija je 2016. riješila 875 spisa u EU Pilotu. Zatvorila je 630 spisa nakon što je zaprimila odgovarajuće odgovore od predmetnih država članica. To znači da je stopa rješavanja **72 %**, što je ispod razine iz 2015. i 2014.

Ukupno **245 spisa u EU Pilotu** zatvoreno je jer je Komisija odbacila odgovore koje su dostavile države članice. U 233 slučaju pokrenut je službeni postupak zbog povrede (2015. je takvih spisa bilo 201). Među tim postupcima 65 ih se temeljilo na pritužbama i upitima, a preostalih 168 Komisija je pokrenula na svoju inicijativu.

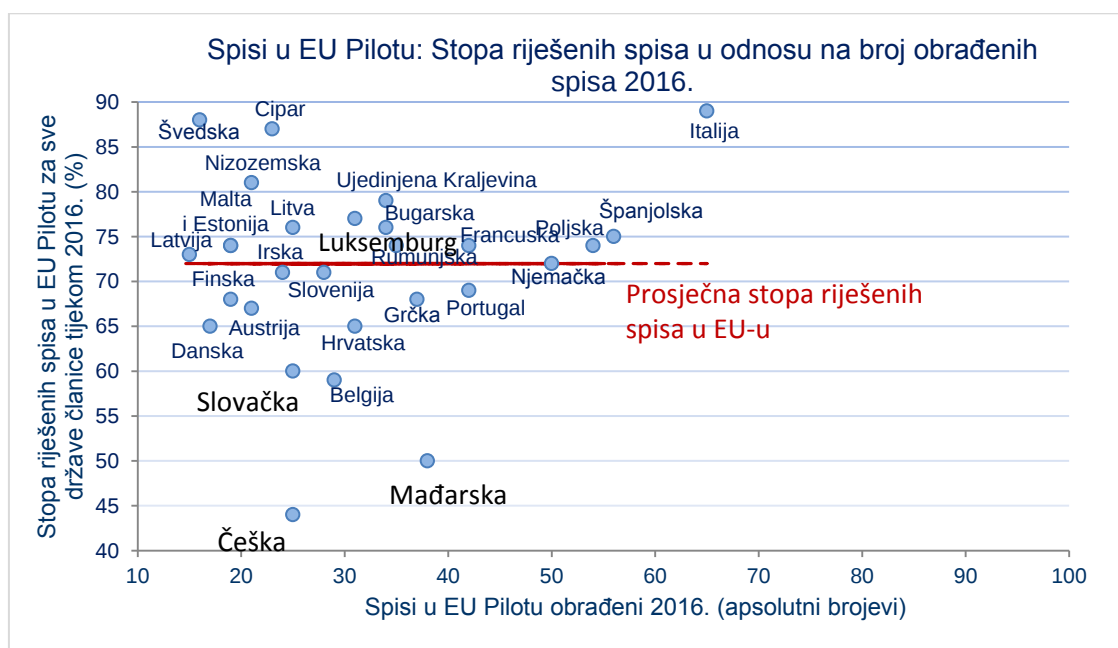
Većina spisa u EU Pilotu na temelju kojih su pokrenuti službeni postupci zbog povrede odnosili su se na sljedeća područja politika: okoliš (53 predmeta), unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo i MSP-ovi (38), energetika (29) i oporezivanje i carine (25). Mađarska i Njemačka imale su najveći broj spisa u EU Pilotu koji su se rješavali u okviru postupaka zbog povrede (Mađarska 18, a Njemačka 14 spisa), a slijedile su ih Španjolska i Poljska (svaka 13 spisa).

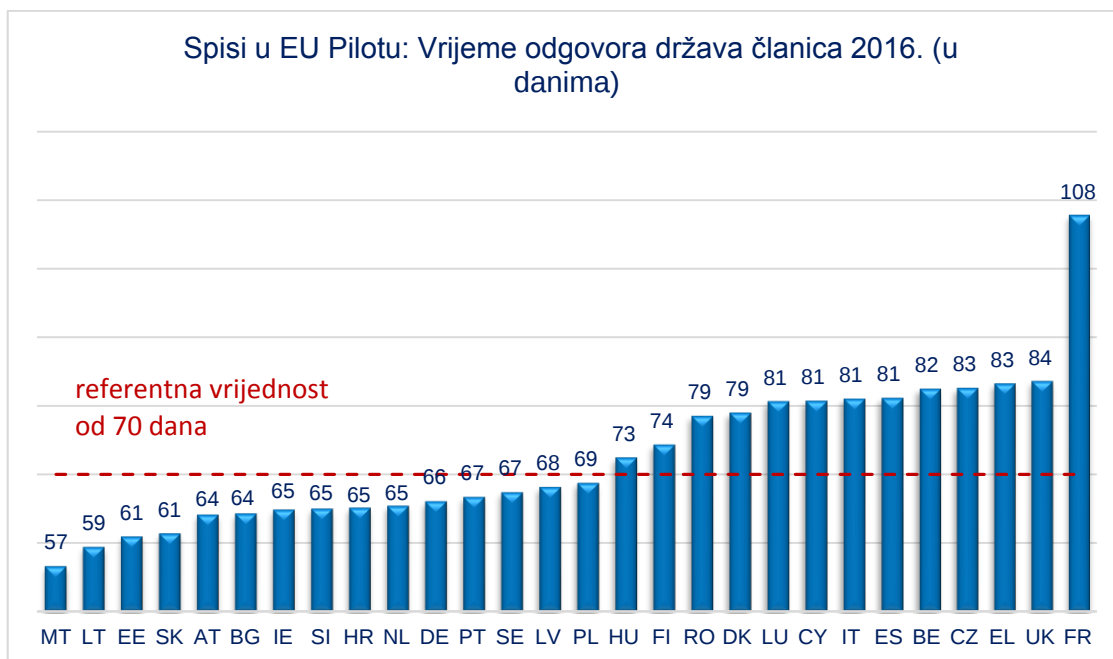
¹²⁶ Broj spisa u EU Pilotu otvorenih na kraju 2016. (d) izračunava tako da se broj spisa otvorenih na kraju 2015. (a) zbroji s brojem novih spisa otvorenih 2016. (b) i od toga se oduzme broj spisa riješenih tijekom 2016. (c) (a+b-c=d).



Na kraju 2016. u EU-u pilotu bilo je otvoreno 1 175 spisa. Oni su se većinom odnosili na Italiju (98), Španjolsku (75) i Francusku (73). Okoliš je i dalje bio glavno područje politike s (295 otvorenih spisa), a slijedili su ga pravosuđe (161) i unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo i MSP-ovi (143).

Grafikonom u nastavku prikazana je stopa rješavanja u okviru EU Pilota. To je postotak spisa koje je Komisija riješila 2016. tako da ih je mogla zatvoriti bez pokretanja postupka zbog povrede.

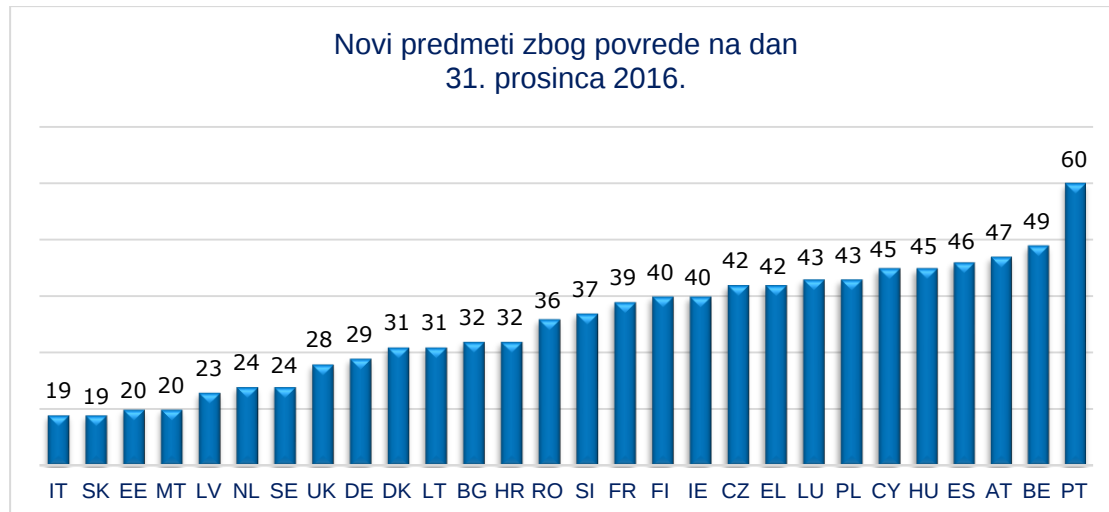




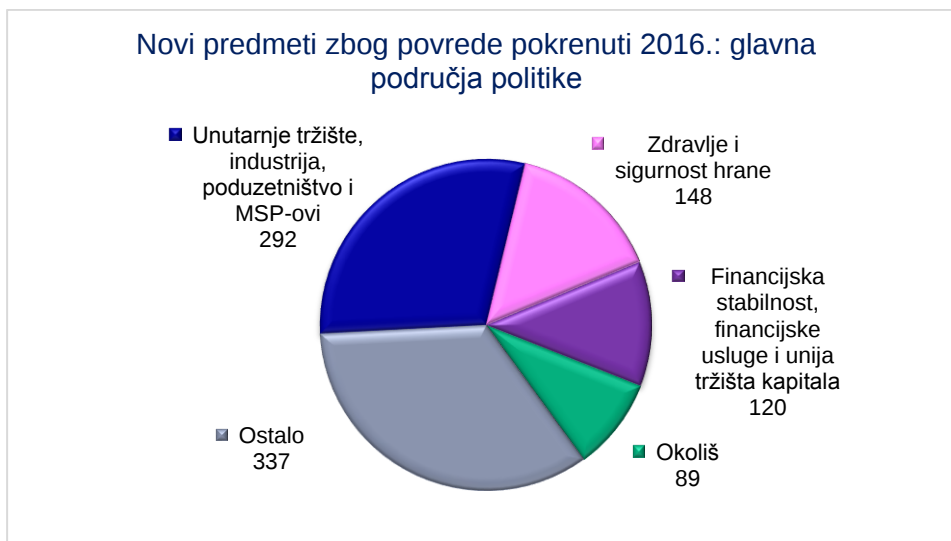
V. Faze u postupcima zbog povrede

1. Faza prije pokretanja postupka

Komisija je 2016. pokrenula **986** novih postupaka slanjem službene opomene. U sljedećem grafikonu prikazana je raščlamba po državama članicama.

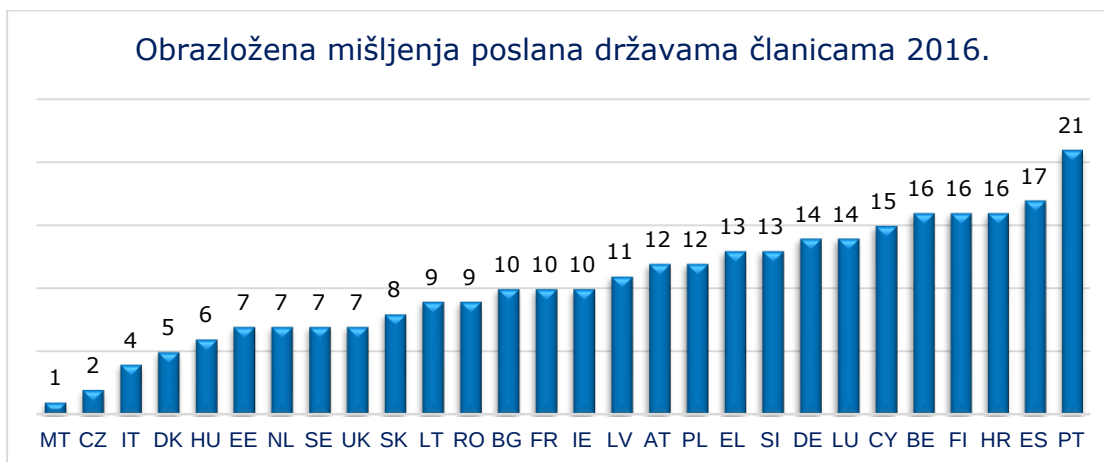


Na sljedećem grafikonu prikazana su glavna područja politike u kojima su pokrenuti novi postupci.

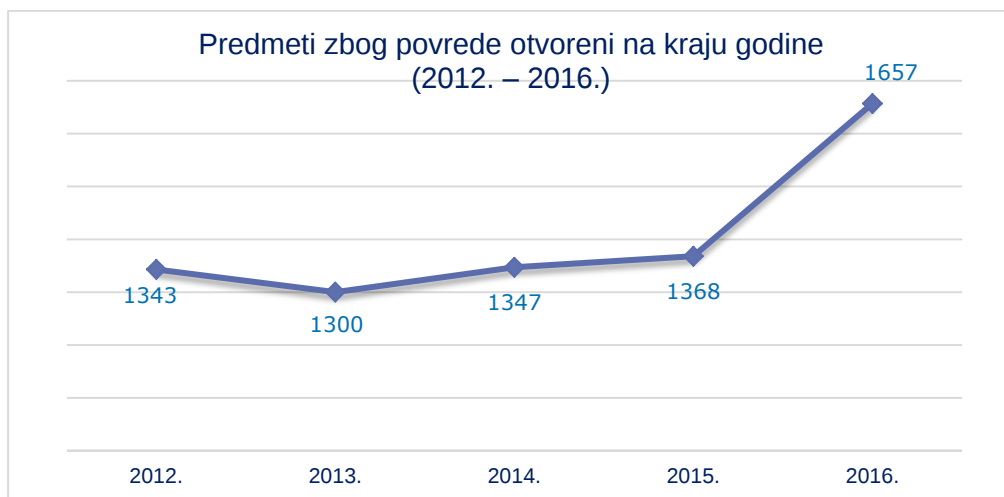


Komisija je također tijekom 2016. državama članicama poslala 292 obrazložena mišljenja. Glavna obuhvaćena područja politika uključivala su unutarnje tržište (92), mobilnost i promet (42), financijske usluge (37) i okoliš (33).

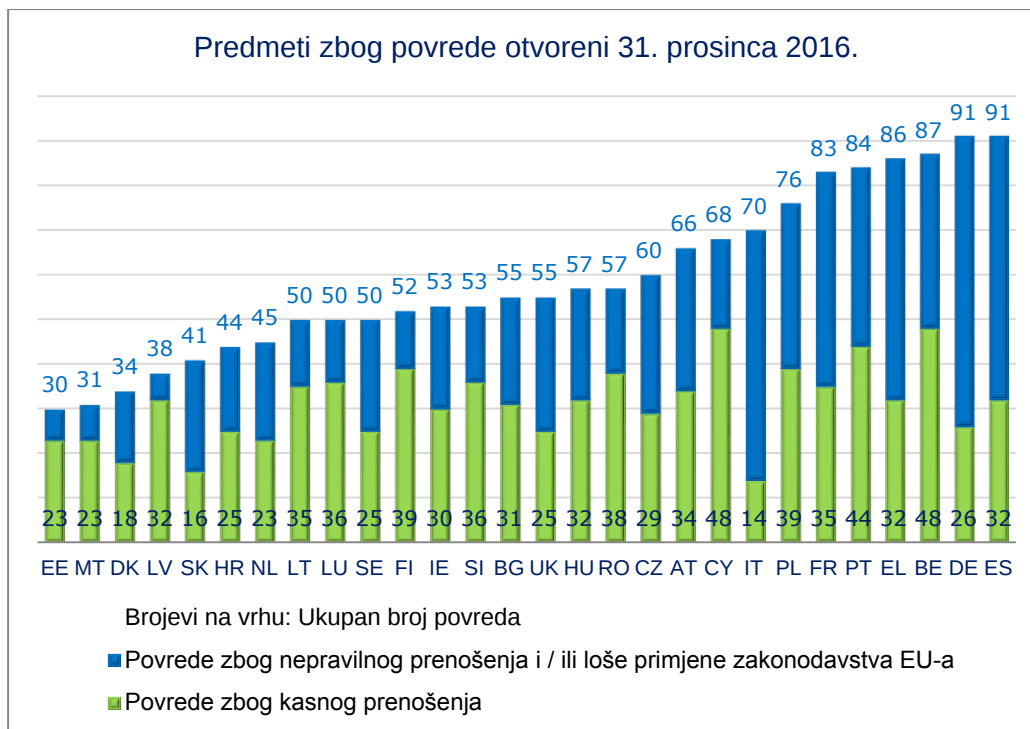
Na sljedećem grafikonu prikazana je raščlamba po državama članicama.



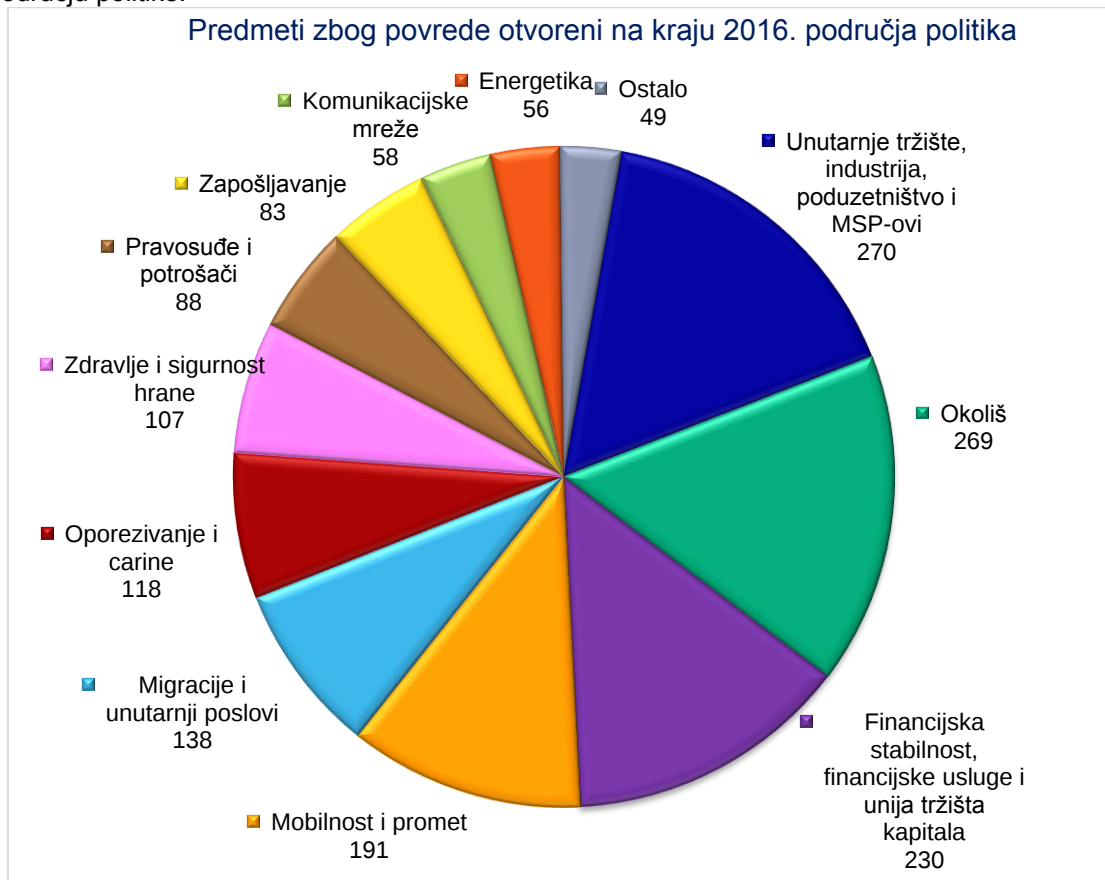
Na kraju 2016. ostalo je otvoreno **1 657** predmeta zbog povrede. To je znatno povećanje u odnosu na prethodnu godinu i veće nego svih prethodnih godina, kako je prikazano na sljedećem grafikonu.



Na sljedećem grafikonu prikazan je broj otvorenih predmeta zbog povrede po državama članicama na kraju 2016.:



Na sljedećem grafikonu prikazana je raščlamba predmeta zbog povrede otvorenih na kraju 2016. prema području politike:



Čak i nakon što je pokrenula službeni postupak Komisija nastavlja razgovore s državom članicom nastojeći postići usklađenost. Statističkim podacima potvrđeno je da države članice ulažu velike napore u uklanjanje svojih povreda prije nego što Sud donese presudu¹²⁷.

Komisija je 2016. zaključila:

- 520 povreda nakon slanja službene opomene,
- 126 predmeta nakon slanja obrazloženog mišljenja i
- 18 predmeta nakon donošenja odluke o upućivanju predmeta Sudu, ali prije podnošenja zahtjeva. Nadalje, Komisija je sa Suda povukla 9 predmeta prije donošenja presude.

2. Presude Suda Europske unije u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 2. UFEU-a

Sud je 2016. donio 28 presuda u skladu s člankom 258. UFEU-a od čega ih je 23 doneseno u korist Komisije. Sud je donio najviše presuda protiv sljedećih država:

- Portugala (4, sve u korist Komisije),
- Grčke (3, sve u korist Komisije),
- Španjolske (3, sve u korist Komisije),
- Ujedinjene Kraljevine (2, od kojih jedna u korist Ujedinjene Kraljevine),

¹²⁷ Podaci u nastavku izračunani su za sve predmete zbog povrede bez obzira na podrijetlo (tj. pritužba, na inicijativu Komisije ili kasno prenošenje direktiva u državama članicama).

- Nizozemske (2, od kojih jedna u korist Nizozemske),
- Poljske (2, obje u korist Komisije),
- Austrije (1, u korist Austrije),
- Belgije (1, u korist Komisije),
- Bugarske (1, u korist Komisije),
- Cipra (1, u korist Komisije),
- Češke (1, u korist Komisije),
- Njemačke (1, u korist Komisije),
- Francuske (1, u korist Komisije),
- Mađarske (1, u korist Komisije),
- Italije (1, u korist Komisije),
- Luksemburga (1, u korist Komisije),
- Malte (1, u korist Malte), i
- Rumunjske (1, u korist Komisije),

Portugal (4), Grčka (3) i Španjolska (3) bile su 2016. predmet većine sudskih presuda donesenih u skladu s člankom 258. UFEU-a.

Države članice često poduzimaju mjere potrebne za žurno postupanje u skladu sa sudskom presudom. Međutim, na kraju godine nakon presude Suda ostalo je otvoreno još 95 postupaka zbog povrede jer je Komisija smatrala da predmetne države članice još nisu postupile u skladu s presudama sukladno članku 258. UFEU-a. Oni su se većinom odnosili na Grčku (14), Španjolsku (8), Njemačku i Italiju (obje 7). Predmeti su se većinom odnosili na okoliš (37), promet i mobilnost (13), oporezivanje i carine (9) i unutarnje tržište (8).

Od tih 95 predmeta, 3 su upućena Sudu već drugi put. Kada Sud odredi novčane kazne u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a, država članica koja nije ispunila obveze mora odmah platiti paušalni iznos i nastavljati plaćati periodične kazne dok potpuno ne postupi u skladu s prvom i drugom presudom Suda. Sud je 2016. donio dvije presude u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a. Odredio je novčane kazne Grčkoj¹²⁸ i Portugalu¹²⁹. Na kraju 2016. ostalo je otvoreno još 10 postupaka zbog povrede nakon presude Suda u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a.

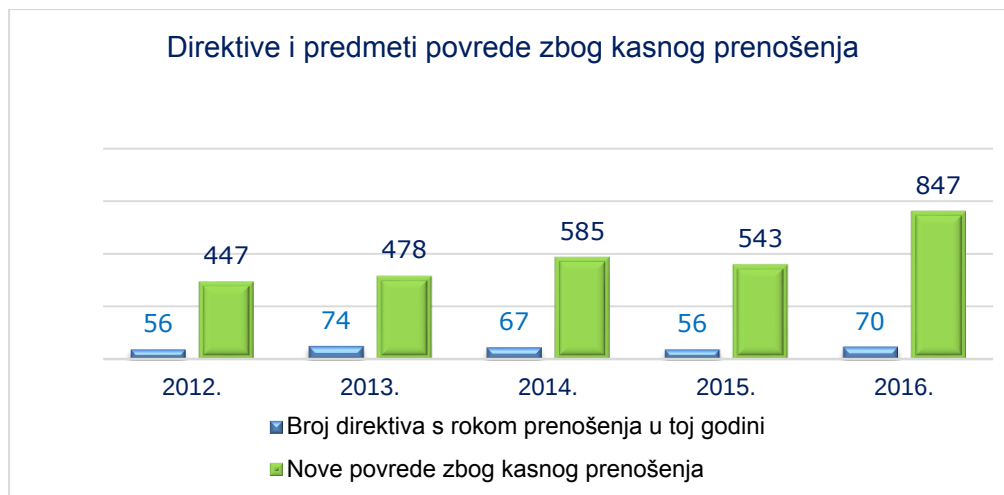
¹²⁸ Komisija protiv Grčke, [C-584/14](#) (plaćanje paušalnog iznosa u iznosu od 10 milijuna EUR; novčana kazna: 30 000 EUR za svaki dan kašnjenja s donošenjem mjera koje su nužne za usklađivanje s presudom u skladu s člankom 258. UFEU-a).

¹²⁹ Komisija protiv Portugala, [C-557/14](#) (plaćanje paušalnog iznosa u iznosu od 3 milijuna EUR; novčana kazna: 8 000 EUR za svaki dan kašnjenja s donošenjem mjera koje su nužne za usklađivanje s presudom u skladu s člankom 258. UFEU-a).

VI. Prenošnje direktiva

1. Kasno prenošenje

Suzbijanje kasnog prenošenja dugotrajni je prioritet Komisije. Komisija stoga predlaže novčane kazne svaki put kad uputi državu članicu Sudu u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 3. UFEU-a jer ga nije na vrijeme obavijestila o mjerama za prenošenje direktive donesenima u zakonodavnom postupku (vidjeti pojedinosti u pododjeljku VI.2).



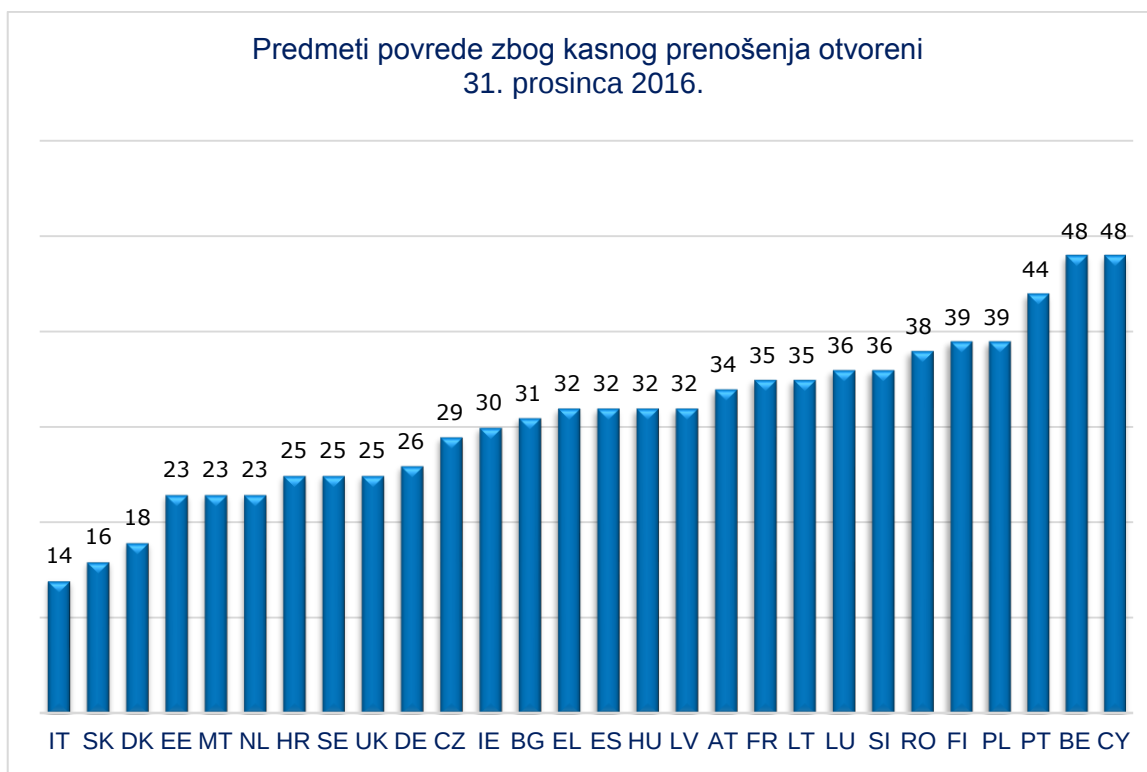
Tijekom 2016. trebalo je prenijeti 70 direktiva, što je povećanje u odnosu na 56 koliko ih je trebalo prenijeti 2015. **Broj novih povreda zbog kasnog prenošenja znatno se povećao s 543 na 847.**

Krajem 2016. bilo je otvoreno još **868 predmeta povrede zbog kasnog prenošenja**, što je povećanje od 67,5 % u odnosu na 518 otvorenih predmeta na kraju 2015.

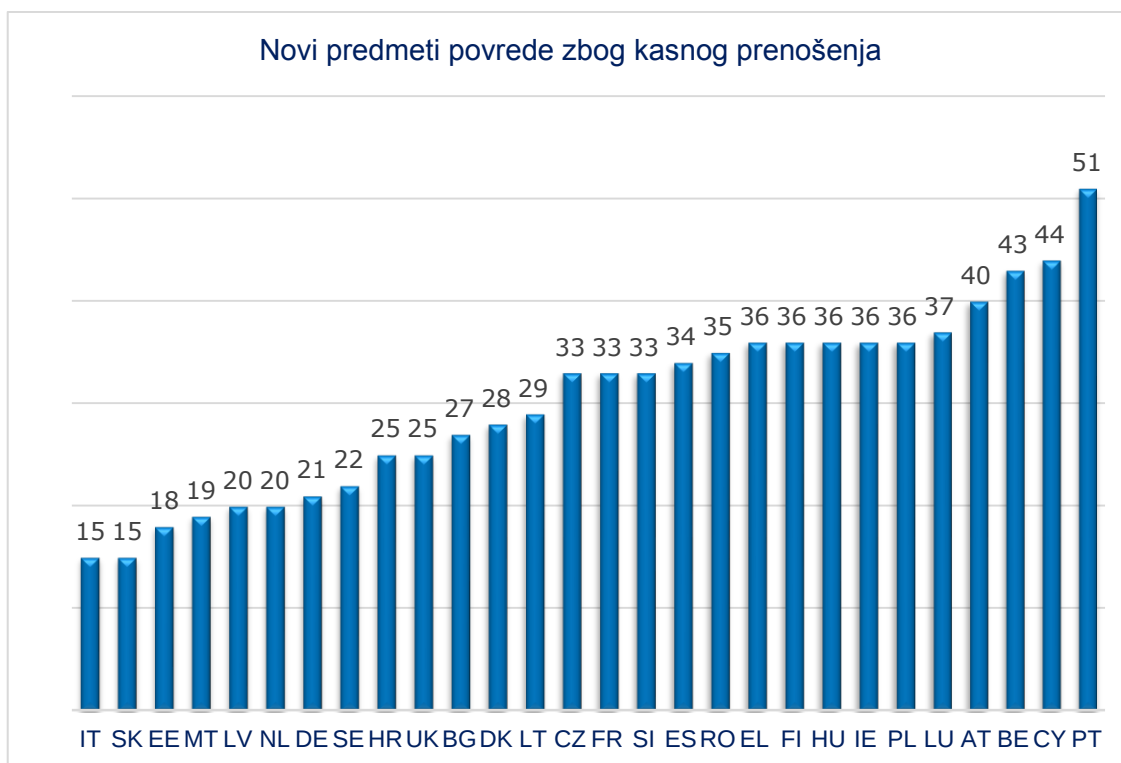
Predmeti povrede zbog kasnog prenošenja otvoreni na kraju godine

518	>	Predmeti povrede zbog kasnog prenošenja otvoreni na kraju na 2015.
847	>	Novi predmeti povrede zbog kasnog prenošenja evidentirani 2016.
498	>	Predmeti povrede zbog kasnog prenošenja zaključeni 2016.
= 868	>	Predmeti povrede zbog kasnog prenošenja otvoreni na kraju 2016.

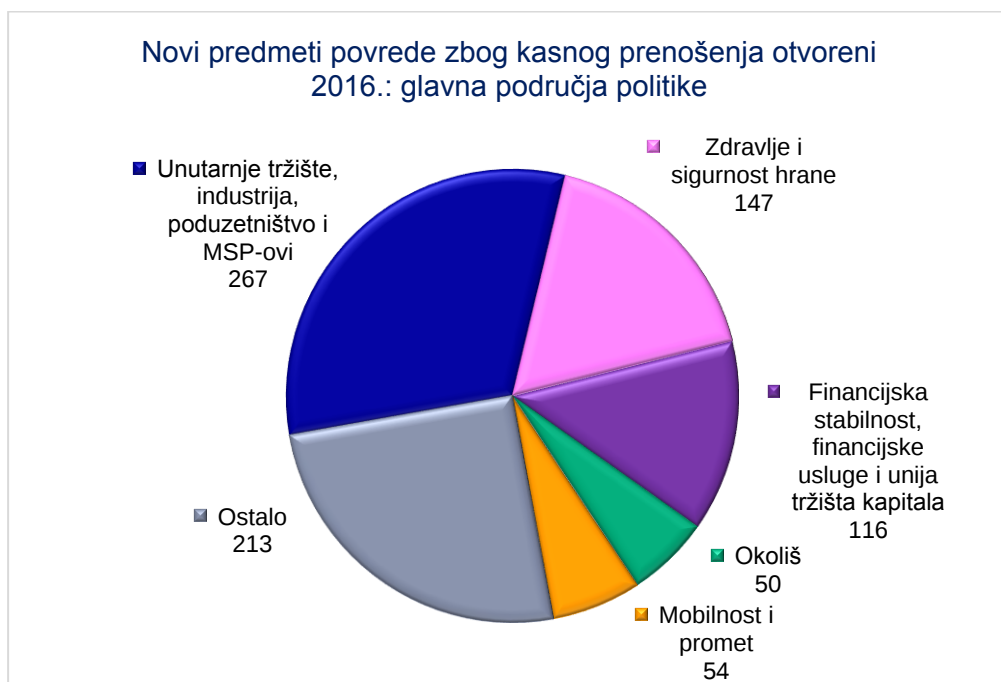
Na sljedećem grafikonu prikazan je broj predmeta povrede zbog kasnog prenošenja koji su bili otvoreni na kraju 2016., prema državama članicama, bez obzira na godinu kada je predmet otvoren.



Na sljedećem grafikonu prikazani su novi predmeti povrede zbog kasnog prenošenja (ukupno **847**) otvoreni 2016. prema državama članicama.



Područja politika u kojima su 2016. pokrenuti novi predmeti prikazana su na sljedećem grafikonu:



Novi predmeti pokrenuti su protiv 27 država članica zbog kasnog prenošenja Direktive o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina¹³⁰. Nadalje, 26 država članica bilo je uključeno u predmete kasnog prenošenja Direktiva o ljudskim tkivima i stanicama¹³¹. Komisija je pokrenula 23 postupka zbog kasnog prenošenja Direktive o kolektivnom ostvarivanju autorskog prava i srodnih prava¹³².

2. Upućivanja Sudu Europske unije u skladu s člankom 258. i člankom 260. stavkom 3. UFEU-a

U skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a, Komisija u slučaju nepotpunog prenošenja zakonodavne Direktive može predložiti novčane kazne u skladu s člankom 258. UFEU-a čak i kada predmet prvi puta upućuje Sudu EU-a. Tom se novošću, koja je uvedena Ugovorom iz Lisabona, nastoji države članice više potaknuti da pravodobno prenose direktive. Komisija odlučuje o razini novčanih kazni koje će predložiti u skladu s politikom utvrđenom u njezinoj Komunikaciji o provedbi članka 260. stavka 3. UFEU-a¹³³. U svojoj Komunikaciji o politici izvršenja: *Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata*,¹³⁴ Komisija je najavila da će za predmete zbog povrede pokrenute nakon njezine objave sustavno tražiti od Suda da naloži plaćanje paušalnog iznosa i periodične novčane kazne.

Komisija je 2016. nastavila upućivati Sudu Europske unije predmete povrede zbog kasnog prenošenja uz zahtjev za određivanje dnevne novčane kazne u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a. Sudu je 2016. uputila dvije države članice: Luksemburg (2 predmeta)¹³⁵ i

¹³⁰ Direktiva [2014/61/EU](#).

¹³¹ Direktive [2015/565/EU](#) i [2015/566/EU](#).

¹³² Direktiva [2014/26/EU](#).

¹³³ [SL C 12](#), 15.1.2011., str. 1. – 5.

¹³⁴ C(2016) 8600, [SL C 18](#), 19. siječnja 2017.

¹³⁵ Komisija protiv Luksemburga, [C-489/16](#). Komisija je Luksemburg uputila Sudu zbog nepotpune provedbe Direktive o jedinstvenom Europskom željezničkom prostoru. Predložila je dnevnu kaznu od 8 710 EUR; Komisija protiv Luksemburga, [C-511/16](#). Komisija je Luksemburg uputila sudu zbog nepotpunog prenošenja Direktive [2014/27/EU](#) u cilju njezina usklađivanja s Uredbom (EZ) br. [1272/2008](#) o razvrstavanju, označavanju i pakiranju tvari i smjesa. Predložila je dnevnu kaznu od 8 710 EUR.

Rumunjsku (1 predmet)¹³⁶. U još 4 predmeta Komisija je donijela odluku o upućivanju, ali su države članice donijele mjere za prenošenje prije nego što je Sudu poslan zahtjev i tako su izbjegle sudski postupak. Ti predmeti odnosili su se na prenošenje Direktive o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (Grčka),¹³⁷ Direktive o oporavku i sanaciji banaka¹³⁸ (Rumunjska i Češka) i Direktive o prevelikom oslanjanju na kreditne rejtinge¹³⁹ (Luksemburg).

Države članice pojačale su 2016. nastojanja da dovrše prenošenje zakonodavstva prije nego Sud Europske unije donese presudu. Međutim, ostalo je otvoreno 5 predmeta u kojima su predložene dnevne kazne: po 1 predmet protiv Belgije, Nizozemske, Poljske, Rumunjske i Švedske.

¹³⁶ Komisija protiv Rumunjske, [C-62/156](#). Komisija je Rumunjsku uputila Sudu zbog nepotpune provedbe Direktive o sadržaju sumpora u brodskim gorivima. Predložila je dnevnu kaznu od 38 042,60 EUR. Rumunjska je nakon toga donijela nužne zakonodavne mjere i Komisija je stoga povukla predmet.

¹³⁷ Direktiva [2012/34/EU](#).

¹³⁸ Direktiva 2014/59/EU.

¹³⁹ Direktiva 2013/14/EU.

VII. Zaključci

Velik broj postupaka zbog povrede, koji je 2016. dosegao najveću razinu u pet godina, i dalje je vrlo zabrinjavajući. Neosiguravanjem pravodobnog i pravilnog prenošenja zakonodavstva EU-a u konačnici se građani i poduzeća lišavaju svojih prava u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Komisija stoga pridaje veliku važnost osiguravanju učinkovite primjene prava EU-a.

EU i države članice zajedno obavljaju zadaću primjene, provedbe i izvršenja zakonodavstva EU-a. Komisija će državama članicama i dalje pružati potporu i pomoć koja im je potrebna tijekom faze provedbe. U skladu s Komunikacijom *Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata*, Komisija će usmjeriti svoje napore na probleme čijem se rješavanju uistinu može pridonijeti mjerama izvršenja. Ona će istodobno pojačati svoj odgovor pokretanjem postupaka zbog povrede u slučaju povreda zakonodavstva EU-a. Kako bi osigurala brže usklađivanje i kako bi mogla ostvariti svoje prioritete politika, Komisija će od sada na dalje pokretati postupak zbog povrede prava bez oslanjanja na mehanizam rješavanja problema u okviru EU Pilota, osim ako se procijeni da bi za rješavanje određenog slučaja upotreba tog mehanizma mogla biti korisna. Komisija je također pojačala svoj sustav sankcija u skladu s člankom 260. stavkom 3. UFEU-a za slučajeve kada države članice ne obavijeste na vrijeme o svojim mjerama za prenošenje direktive donesenima u zakonodavnom postupku.

Cilj je ovog strateškog pristupa izvršenju osigurati, zajedno s pravodobnim i učinkovitim djelovanjem Komisije, bolju primjenu zakonodavstva EU-a u korist svih nas.

I. Godišnje izvješće

1. Otkrivanje problema

Prvi grafikon: Broj pritužbi (2012. – 2016.)

Prikazan je ukupni broj pritužbi koje je Komisija zabilježila za godine 2012. – 2016.

Drugi grafikon: Otvorene pritužbe građana na kraju godine

Počinja s brojem otvorenih pritužbi prenesenih iz 2015. (prvi stupac). U drugom stupcu prikazan je broj novih pritužbi registriranih 2016. U trećem stupcu prikazuje se broj pritužbi o kojima je Komisija 2016. donijela odluku. U četvrtom stupcu prikazan je broj pritužbi otvorenih na kraju 2016. (izračunan zbrajanjem prve i druge brojke i oduzimanjem treće).

Treći grafikon: Nove pritužbe registrirane 2016.: glavna područja politike¹⁴⁰

Ovdje su prikazana glavna područja politika u kojima su 2016. registrirane nove pritužbe.

2. EU Pilot

Prvi grafikon: Broj spisa u EU Pilotu (2012. – 2016.)

Prikazan je ukupan broj spisa u EU Pilotu koje je Komisija otvorila u razdoblju 2012. – 2016.

Drugi grafikon: Spisi u EU Pilotu otvoreni na kraju godine

Počinja s brojem otvorenih spisa u EU Pilotu prenesenih iz 2015. (prvi stupac). U drugom stupcu prikazan je broj novih spisa u EU Pilotu otvorenih 2016. U trećem stupcu prikazuje se broj spisa o kojima je Komisija 2016. donijela odluku. U četvrtom stupcu prikazan je broj spisa u EU Pilotu otvorenih na kraju 2016. (izračunan zbrajanjem prve i druge brojke i oduzimanjem treće).

Treći grafikon: Spisi u EU Pilotu otvoreni 2016.: glavna područja politike

Ovdje su prikazana područja politika u kojima su 2016. otvoreni novi spisi u EU Pilotu.

Četvrti grafikon: Spisi u EU Pilotu: Prosječna stopa riješenih spisa u EU-u (2012. – 2016.)

Ovdje je prikazan ukupan broj spisa u EU Pilotu koje je Komisija zatvorila tijekom prethodne 4 godine bez pokretanja postupka zbog povrede.

Peti grafikon: Spisi u EU Pilotu: Stopa riješenih spisa u odnosu na broj spisa obrađenih 2016.

Ovdje je prikazana stopa rješavanja u EU Pilotu, odnosno postotak spisa koje je Komisija obradila 2016. na način da ih je mogla zatvoriti bez pokretanja postupka zbog povrede.

Šesti grafikon: Spisi u EU Pilotu: Vrijeme odgovora država članica 2016. (u danima)

¹⁴⁰ Podaci o područjima politika navedenima u glavnom izvješću i u odjeljcima o državama članicama temelje se na podacima dostupnima u središnjoj bazi podataka Europske komisije o povredama: Riječ je o sljedećim područjima politika: poljoprivreda i ruralni razvoj; proračun; mjere za zaštitu klime; komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologija; tržišno natjecanje; obrazovanje i kultura; gospodarstvo i financije; financijska stabilnost i unija tržišta kapitala; susjedstvo i pregovori o proširenju; zapošljavanje; energetika; okoliš; migracija i unutarnji poslovi; pravosuđe i potrošači; pomorstvo i ribarstvo; unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća; mobilnost i promet; regionalna politika; zdravlje i sigurnost hrane; oporezivanje i carine; trgovina.

Ovdje je prikazano prosječno vrijeme odgovora država članica u EU Pilotu tijekom 2016.

3. Postupci zbog povrede

Prvi grafikon: Novi predmeti zbog povrede na dan 31. prosinca 2016.

Ovdje je prikazan broj novih predmeta zbog povrede otvorenih tijekom 2016., prema državama članicama.

Drugi grafikon: Novi predmeti zbog povrede pokrenuti 2016.: glavna područja politike

Ovdje su prikazana glavna područja politika u kojima su 2016. otvoreni novi predmeti zbog povrede.

Treći grafikon: Obrazložena mišljenja poslana državama članicama 2016.

Ovdje je prikazan broj obrazloženih mišljenja poslanih državama članicama tijekom 2016.

Četvrti grafikon: Predmeti zbog povrede otvoreni na kraju godine (2012. – 2016.)

Ovdje je prikazan broj povreda koje su ostale otvorene 31. prosinca svake godine od 2012. do 2016.

Peti grafikon: Predmeti zbog povrede otvoreni na dan 31. prosinca 2016.

Ovi podaci pokazuju sve postupke koje je Komisija pokrenula protiv svake države članice slanjem službene opomene u skladu s člankom 258. UFEU-a. Obuhvaćene su opomene poslane 2016. ili prije, neovisno o fazi u kojoj se nalazio predmet. Prikazani su samo predmeti koji još nisu zaključeni formalnom odlukom. Na grafikonu se za svaku državu članicu razlikuje između povreda zbog nepravilnog prenošenja i / ili loše primjene zakonodavstva EU-a, s jedne strane, i povreda zbog kasnog prenošenja, s druge strane.

U skladu s time, brojke uključuju sve predmete koji su 31. prosinca 2016.:

nalazili se u fazi prije pokretanja postupka (službena opomena, obrazloženo mišljenje ili odluka o upućivanju Sudu u skladu s člankom 258. UFEU-a),

bili su tijekom pred Sudom u skladu s člankom 258. UFEU-a ili člankom 260. stavkom 3. UFEU-a,

Sud je o njima donio odluku, ali Komisija još nije mogla potvrditi je li država članica pravilno izvršila presudu,

drugi puta su se nalazili u fazi prije pokretanja postupka (službena opomena ili odluka o upućivanju u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a),

bili su u tijeku pred Sudom nakon što su po drugi puta upućeni ili

Sud je po drugi puta o njima donio odluku, ali Komisija još nije mogla potvrditi je li država članica pravilno izvršila drugu presudu.

Brojka *ne* uključuje, na primjer, otvorene spise u EU Pilotu. Nisu uključeni ni spisi u EU Pilotu za koje je Komisija odbacila odgovor države članice, ali još nije poslala službenu obavijest u skladu s člankom 258. UFEU-a.

Šesti grafikon: Predmeti zbog povrede otvoreni na kraju 2016. područja politika

Ovdje je prikazana raščlamba predmeta zbog povrede otvorenih na dan 31. prosinca 2016. prema području politike.

4. Prenošnje direktiva

Prvi grafikon: Direktive i predmeti povrede zbog kasnog prenošenja

Ovdje je prikazano koliko je direktiva moralo biti preneseno u razdoblju 2012.– 2016. i koliko je novih predmeta povrede zbog kasnog prenošenja otvoreno u tom razdoblju.

Drugi grafikon: Predmeti povrede zbog kasnog prenošenja otvoreni na kraju godine

Počnje s brojem povreda zbog kasnog prenošenja prenesenih iz 2015. (prvi stupac). U drugom stupcu prikazan je broj novih povreda zbog kasnog prenošenja registriranih 2016. U trećem stupcu prikazuje se broj pritužbi o kojima je Komisija 2016. donijela odluku. U četvrtom stupcu prikazan je broj povreda zbog kasnog prenošenja otvorenih na kraju 2016. (izračunan zbrajanjem prve i druge brojke i oduzimanjem treće).

Treći grafikon: Predmeti povrede zbog kasnog prenošenja otvoreni 31. prosinca 2016.

Ovdje je prikazan broj povreda zbog kasnog prenošenja otvorenih 31. prosinca 2016. prema državama članicama, bez obzira na godinu kada je predmet otvoren.

Četvrti grafikon: Novi predmeti povrede zbog kasnog prenošenja

Ova brojka odnosi se na broj službenih opomena upućenih svakoj državi članici u skladu s člankom 258. UFEU-a zbog neobavješćivanja ili djelomičnog obavješćivanja o nacionalnim mjerama za prenošenje tijekom 2016. Ona je već uključena u ukupni broj novih predmeta zbog povrede koji su pokrenuti protiv države članice tijekom 2016. i stoga bi ju *ne* bi trebalo dodati brojki prikazanoj u prvom grafikonu općeg statističkog dijela.

Imajte na umu da svi ovi novi predmeti povrede zbog kasnog prenošenja nisu nužno još uvijek bili otvoreni 31. prosinca 2016. Na primjer, ako je Komisija u ožujku 2016. slanjem službene opomene pokrenula postupak zbog povrede zbog kasnog prenošenja, on bi se uključio u nove predmete zbog povrede čak i ako je Komisija predmet zaključila u listopadu 2016. jer ju je država članica obavijestila o potpunom prenošenju.

Peti grafikon: Novi predmeti povrede zbog kasnog prenošenja otvoreni 2016.: glavna područja politike

Ovdje su prikazana glavna područja politika u kojima su 2016. pokrenuti postupci zbog kasnog prenošenja.