



Bruxelas, 6.7.2017  
COM(2017) 370 final

## **RELATÓRIO DA COMISSÃO**

### **Controlo da Aplicação do Direito da União Europeia Relatório Anual de 2016**

{SWD(2017) 259 final}

{SWD(2017) 260 final}

## Controlo da Aplicação do Direito da União Europeia Relatório Anual de 2016

I.	Introdução.....	3
II.	Aplicação coerciva nos domínios de intervenção prioritários .....	4
1.	Um novo impulso para o emprego, o crescimento e o investimento .....	6
2.	Um «mercado único digital» conectado .....	7
3.	Uma União da Energia resiliente, dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro .....	8
4.	Um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada	9
5.	Uma união económica e monetária mais aprofundada e mais equitativa .....	13
6.	Um espaço de justiça e de direitos fundamentais baseado na confiança mútua .....	13
7.	Rumo a uma nova política de migração .....	15
8.	Cooperar com os Estados-Membros na correta aplicação do direito da UE.....	15
8.1.	Planos de execução: situação atual .....	15
8.2.	Documentos explicativos: situação atual.....	16
III.	Processos por incumprimento.....	19
IV.	Previamente à propositura de uma ação por incumprimento.....	21
1.	Deteção de problemas .....	21
1.1.	Processos da iniciativa da Comissão .....	21
1.2.	Queixas e petições.....	21
2.	EU Pilot.....	23
V.	Fases dos processos por incumprimento.....	26
1.	Fase pré-contenciosa .....	26
2.	Acórdãos do Tribunal de Justiça nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 2, do TFUE.....	29
VI.	Transposição de diretivas.....	31
1.	Transposição tardia .....	31
2.	Ações intentadas junto do Tribunal de Justiça, nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, do TFUE	33
VII.	Conclusões.....	35

## I. INTRODUÇÃO

A aplicação efetiva do direito da UE é fundamental para que cidadãos e empresas beneficiem das políticas da União. Frequentemente, quando são suscitadas questões (ensaios de emissões em automóveis, aterros ilegais ou segurança e proteção dos transportes), o problema não reside na falta de legislação da UE, mas sim na sua deficiente aplicação.

Os Estados-Membros são responsáveis pela transposição atempada e rigorosa das diretivas para o direito nacional, bem como pela aplicação correta de todo o acervo legislativo da UE<sup>1</sup>. Na qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão controla as medidas adotadas pelos Estados-Membros e assegura que as suas legislações sejam consentâneas com o direito da UE<sup>2</sup>. Se um Estado-Membro persistir no incumprimento do direito da União, a Comissão pode encetar um processo por infração e submeter o caso ao Tribunal de Justiça. Podem ser propostas sanções pecuniárias aos Estados-Membros que não executem acórdãos do Tribunal ou não comuniquem à Comissão as medidas tomadas para transposição de diretivas legislativas<sup>3</sup>.

Melhorar a aplicação do direito da UE constitui uma prioridade da Comissão Juncker, sendo parte fundamental da Agenda «Legislar Melhor». Numa comunicação de dezembro de 2016, que estabelece uma abordagem mais estratégica para as suas políticas em matéria de infração<sup>4</sup>, a Comissão reafirmou o seu empenho nesta prioridade. Anunciou ainda que dará prioridade às ações contra as infrações mais importantes ao direito da UE, que afetem os interesses dos seus cidadãos e empresas.

O presente relatório anual destaca as principais evoluções da política de aplicação coerciva no ano de 2016. A estrutura do presente relatório reflete a ênfase colocada por esta Comissão nesta política, nos domínios de intervenção prioritários. Refiram-se, a título de exemplo, as medidas coercivas aplicadas pela Comissão no domínio do mercado interno, que visavam especificamente os Estados-Membros que não estabeleceram sistemas sancionatórios ou não aplicam sanções para dissuadirem os fabricantes de automóveis de violarem a legislação em matéria de emissões dos veículos a motor. Outro exemplo é a transposição e a aplicação integrais do direito da UE são fundamentais para tornar mais fácil e menos onerosa a participação das pequenas e médias empresas em concursos públicos, no pleno respeito dos princípios da transparência e da concorrência da União. Além dos domínios prioritários, os documentos que acompanham o relatório<sup>5</sup> analisam o grau de cumprimento do direito da UE e os desafios enfrentados em cada Estado-Membro e domínio de intervenção.

---

<sup>1</sup> Artigo 291.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>2</sup> Artigo 17.º do TUE: «A Comissão vela pela aplicação dos Tratados, bem como das medidas adotadas pelas instituições por força destes. Controla a aplicação do direito da União [...]».

<sup>3</sup> Artigo 260.º, n.ºs 2 e 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>4</sup> Comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação», [C\(2016\) 8600](#), JO C 18, 19 de janeiro de 2017.

<sup>5</sup> SWD(2017) 259 e SWD(2017) 260.

## II. APLICAÇÃO COERCIVA NOS DOMÍNIOS DE INTERVENÇÃO PRIORITÁRIOS

Uma melhor aplicação dos instrumentos jurídicos da UE constitui uma condição prévia da realização das políticas da UE, em geral, e das prioridades políticas da Comissão Juncker, em particular. Comissão recorre a uma vasta gama de meios, incluindo processos por incumprimento, para alcançar os objetivos das políticas da UE. O relatório anual de 2016 apresenta um panorama das ações da Comissão a este respeito.

*Nova política de aplicação coerciva — Comunicação sobre «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação»*

Em dezembro de 2016, a Comissão adotou uma nova comunicação sobre a política de aplicação coerciva, intitulada *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação*<sup>6</sup>. A comunicação explica o modo como a Comissão, na qualidade de guardião dos Tratados, intensificará os seus esforços para garantir o cumprimento do direito da UE. O lema «ser maior e mais ambiciosa nas grandes questões, e mais pequena e mais modesta nas pequenas questões» deve traduzir-se numa abordagem mais estratégica e mais eficaz da aplicação coerciva do direito da UE, em termos de tratamento das infrações. Para pôr em prática esta abordagem, a Comissão deve centrar-se nos problemas em que as medidas coercivas podem, verdadeiramente, fazer a diferença, bem como nas prioridades políticas. Por conseguinte, a Comissão distinguirá os casos com base no valor acrescentado que se pode obter com um processo por incumprimento, e encerrará casos sempre que o considere adequado de um ponto da política em causa.

A Comissão centrar-se-á nos casos em que os Estados-Membros:

- não tenham comunicado as medidas de transposição ou em que estas tenham transposto incorretamente as diretivas;
- não tenham executado um acórdão do Tribunal de Justiça (artigo 260.º, n.º 2, do TFUE);
- tenham lesado gravemente os interesses financeiros da UE, ou não tenham respeitado as competências exclusivas desta.

A Comissão tentará, sistematicamente, ações por incumprimento contra todos os casos que revelem deficiências sistémicas no sistema jurídico do Estado-Membro. Nesses casos incluem-se os de normas nacionais ou práticas gerais que entrem o processo de decisão a título prejudicial do Tribunal de Justiça. A Comissão procederá do mesmo modo contra os casos em que o direito nacional impeça os órgãos jurisdicionais nacionais de reconhecerem a primazia do direito da União, bem como, prioritariamente, contra os casos em que o direito nacional não preveja vias de recurso eficazes em caso de violação do direito da União ou impeça os sistemas judiciários nacionais de garantirem a aplicação eficaz do direito da União. A Comissão agirá com diligência na investigação destas infrações e tentará os processos por incumprimento sem recorrer ao mecanismo de resolução de problemas EU Pilot, salvo se este se afigurar útil num dado caso.

Para pôr em prática esta abordagem, a Comissão continuará a valorizar o papel essencial desempenhado pelos autores de denúncias na identificação de problemas mais vastos, relativos à aplicação coerciva da legislação da UE, que afetam os interesses dos cidadãos e das empresas. É fundamental que os cidadãos conheçam a natureza do processo por incumprimento e fixem as suas expectativas em conformidade. Muitos cidadãos apresentam denúncias na expectativa de obterem uma indemnização ou outra reparação pelo incumprimento do direito da União. Ora, não é essa a finalidade do processo por incumprimento. Consequentemente, determinados casos individuais de aplicação incorreta, que não suscitem questões de princípio mais amplas, podem ser tratados satisfatoriamente por outros mecanismos, mais adequados, nacionais e europeus. Nesses casos, se existir uma proteção jurídica efetiva, a Comissão encaminhará, regra geral, os autores da denúncia para o plano nacional.

---

<sup>6</sup> [C\(2016\) 8600](#), JO C 18, 19 de janeiro de 2017.

Embora a Comissão continue a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços de transposição e aplicação do direito da UE, é fundamental que estes assumam a sua responsabilidade de respeitar e aplicar as normas que estabeleceram conjuntamente. Neste contexto, a Comissão reforçará a sua abordagem das sanções por não-comunicação de medidas nacionais de transposição: nos casos apresentados ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º, em conjugação com o artigo 260.º, n.º 3 do TFUE, a Comissão pedirá sistematicamente ao Tribunal de Justiça a condenação no pagamento de uma quantia fixa e de uma sanção pecuniária periódica.

## 1. Um novo impulso para o emprego, o crescimento e o investimento

A primeira prioridade da Comissão Juncker é reforçar a competitividade da Europa e estimular os investimentos que criam postos de trabalho. Porém, os esforços para a criação do quadro regulamentar adequado para apoiar as empresas e a criação de emprego serão comprometidos se o acervo da UE não for aplicado corretamente e atempadamente. Assim, a aplicação coerciva do direito da União contribui também, significativamente, para a criação de emprego, para o crescimento e para o investimento.

Em 2016, as atividades coercivas da Comissão centraram-se nos seguintes domínios:

### *Fazer cumprir o acervo relativo à livre circulação dos trabalhadores e à saúde e segurança no trabalho*

A Comissão prosseguiu os seus esforços para garantir condições equitativas no mercado de trabalho da UE, verificando se os Estados-Membros transpuseram integral e corretamente as diretivas nos domínios da livre circulação de trabalhadores e da saúde e segurança no trabalho.

O prazo para a transposição de duas importantes diretivas caducou em 2016: uma diz respeito à liberdade de circulação dos trabalhadores<sup>7</sup>; a outra refere-se aos direitos dos trabalhadores destacados<sup>8</sup>. Uma vez que vários Estados-Membros não notificaram as suas medidas de transposição dentro do prazo, em setembro de 2016 a Comissão intentou vários processos por incumprimento.

No domínio da saúde e segurança no trabalho, o prazo para a transposição da Diretiva relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em caso de exposição a campos eletromagnéticos<sup>9</sup> terminou em 1 de julho de 2016. Esta diretiva constitui um importante contributo para a proteção da saúde dos trabalhadores. A Comissão está a verificar as medidas nacionais de transposição adotadas, tendo encetado alguns processos por incumprimento em 2016.

A Comissão prosseguiu a verificação da transposição da Diretiva relativa à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas<sup>10</sup>, tendo enviado inquéritos a oito Estados-Membros para verificar se a Diretiva relativa à prevenção de ferimentos provocados por objetos cortantes nos setores hospitalar e da saúde<sup>11</sup> fora transposta corretamente.

### *Fazer cumprir o acervo em matéria de ambiente*

A Comissão orientou a sua política de aplicação coerciva das normas ambientais no sentido de contribuir para um ambiente mais saudável e uma economia mais forte e mais «circular», que utilize os recursos de forma mais sustentável. Procurou, igualmente, garantir condições de concorrência equitativas a todos os Estados-Membros e operadores económicos que têm de cumprir os requisitos ambientais. O rigor na aplicação coerciva também incentiva o mercado a encontrar meios inovadores para aumentar a eficiência dos recursos e reduzir a dependência das importações, o que, por sua vez, proporciona vantagem competitiva às empresas da UE e cria postos de trabalho.

Nalguns Estados-Membros, os esforços para aplicar e fazer cumprir a legislação ambiental da UE continuam a ser insuficientes, em particular no que se refere à gestão dos resíduos, às infraestruturas de tratamento de águas residuais e ao cumprimento dos valores-limite da qualidade do ar.

A Comissão continuou a reagir a estas deficiências pelos meios legais, nomeadamente processos por incumprimento, mas também mediante uma estreita cooperação com as autoridades nacionais e

---

<sup>7</sup> Diretiva [2014/54/UE](#).

<sup>8</sup> Diretiva [2014/67/UE](#).

<sup>9</sup> Diretiva [2013/35/UE](#).

<sup>10</sup> Diretiva [2014/27/UE](#).

<sup>11</sup> Diretiva [2010/32/UE](#).

outras partes interessadas, para incentivar o cumprimento das normas. Neste contexto, em 2016, a Comissão encetou o reexame da aplicação da política ambiental<sup>12</sup>. Este processo visa melhorar o conhecimento comum sobre as lacunas na aplicação da legislação e da política ambientais da UE em cada Estado-Membro, e resolver as causas profundas dessas lacunas. Procura, igualmente, disponibilizar soluções que sejam complementares à aplicação coerciva da legislação e incentivem o intercâmbio de boas práticas. O reexame baseia-se em relatórios específicos por país, elaborados de dois em dois anos, que incidirão nas principais questões no domínio da legislação e das políticas ambientais de cada Estado-Membro. Os relatórios preparam o terreno para os diálogos com e no interior de cada Estado-Membro.

#### *Fazer cumprir o acervo em matéria de agricultura*

A estratégia da Comissão centrou-se na aplicação das medidas agrícolas com maior potencial para apoiar o crescimento e a criação de emprego. Estas medidas contribuem igualmente para um mercado interno mais aprofundado e mais justo.

A política agrícola comum (PAC) e a aplicação coerciva das normas conexas da UE contribuem para a promoção da competitividade e para a orientação de mercado do setor primário, protegendo, simultaneamente, os agricultores de perturbações súbitas e graves do mercado. O objetivo primordial é manter a sustentabilidade da agricultura na Europa.

Em 2016, a Comissão prestou especial atenção à aplicação por todos os Estados-Membros das disposições sobre pagamentos diretos, um dos principais elementos da reforma da PAC de 2014. Depois de examinar a compatibilidade da legislação nacional com as disposições da UE, a Comissão iniciou diálogos com vários Estados-Membros através do EU Pilot.

A Comissão também se centrou no acompanhamento ativo da transposição correta, clara e atempada, por todos os Estados-Membros, das diretivas da UE em matéria de agricultura. O objetivo era proporcionar segurança jurídica e permitir que cidadãos e empresas beneficiassem das oportunidades do mercado único. A Comissão prestou assistência aos Estados-Membros na transposição, no prazo previsto (até 22 de dezembro de 2016), da Diretiva «Caseínas e Caseinatos»<sup>13</sup>.

#### *Fazer cumprir o acervo em matéria de assuntos marítimos e pescas*

Em 2016, a estratégia de aplicação coerciva da Comissão concentrou-se nas áreas de conservação e controlo das pescas, que são essenciais para a construção de uma economia «circular», na qual os recursos haliêuticos sejam utilizados de maneira sustentável, garantindo postos de trabalho e crescimento no setor das pescas a longo prazo. Foi prestada especial atenção às deficiências sistémicas dos sistemas nacionais de controlo da pesca que permitem que certas atividades de pesca ilegais não sejam detetadas, afetando a sustentabilidade do setor. Além disso, em vários casos, mereceu tratamento o não-respeito da exclusividade da competência externa da UE, em prol do objetivo da União de se tornar um interveniente mais forte no domínio das pescas, ao nível mundial. Acresce que, terminado o prazo, em 18 de setembro de 2016, para a transposição de algumas disposições da Diretiva «Ordenamento do Espaço Marítimo»<sup>14</sup>, a Comissão iniciou processos por incumprimento contra cinco Estados-Membros por não terem comunicado quaisquer medidas nacionais de transposição. Deu ainda início a outros três processos por transposição parcial.

## 2. Um «mercado único digital» conectado

Em 2016, a estratégia de aplicação coerciva da Comissão no domínio das redes de comunicação, dos conteúdos e das tecnologias contemplou prioridades específicas de vários setores. Nestas se incluem, por exemplo, elementos estruturais da legislação em matéria de comunicações eletrónicas, como a independência das autoridades reguladoras nacionais, o respeito dos procedimentos de

<sup>12</sup> [COM\(2016\) 316 final](#).

<sup>13</sup> Diretiva (UE) [2015/2203](#).

<sup>14</sup> Diretiva [2014/89/UE](#).

consulta no processo de análise dos mercados, a gestão do espectro e a liberdade de estabelecimento. As medidas coercivas abrangeram igualmente o cumprimento de disposições fundamentais para a preservação do mercado interno dos serviços audiovisuais, como os princípios do país de origem e da liberdade de receção.

A Comissão encetou processos por incumprimento contra a maioria dos Estados-Membros por não-transposição integral das Diretivas «Redução dos Custos de Banda Larga»<sup>15</sup> e «Gestão Coletiva de Direitos»<sup>16</sup>. A Comissão tomou novas medidas nos processos por incumprimento em curso por não-transposição da Diretiva «Reutilização da Informação do Setor Público» («Diretiva PSI»)<sup>17</sup>, e manteve diálogos com os Estados-Membros para resolver questões de conformidade. Estas questões prendiam-se, por exemplo, com disposições práticas para a correta aplicação do Regulamento «Identificação Eletrónica e Serviços de Confiança» (e-IDAS) e para a correta transposição da Diretiva «Gestão Coletiva de Direitos».

### 3. Uma União da Energia resiliente, dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro

A *Estratégia-Quadro* da Comissão para *Uma União da Energia resiliente, dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro*<sup>18</sup> preconiza que «para estabelecer a União da Energia, a primeira prioridade é a aplicação plena e o cumprimento rigoroso da legislação em vigor nos setores da energia e conexos».

A Comissão acompanhou de perto a aplicação do acervo em matéria de política climática e energética. Procedeu a verificações sistemáticas da transposição – e da sua conformidade – de várias diretivas pelos Estados-Membros. Prosseguiu igualmente os processos por incumprimento já encetados em relação a:

- Diretivas «Terceiro Pacote Energético»<sup>19</sup>;
- Diretiva «Desempenho Energético dos Edifícios»<sup>20</sup>;
- Diretiva que estabelece requisitos para a proteção da saúde do público em geral no que diz respeito às substâncias radioativas presentes na água destinada ao consumo humano<sup>21</sup>;
- Diretiva «Resíduos Radioativos»<sup>22</sup>;
- Diretiva «Eficiência Energética»<sup>23</sup>;
- Diretiva «Segurança Offshore»<sup>24</sup>;
- Diretiva «Energias Renováveis»<sup>25</sup>;
- Diretiva «Reservas de Petróleo»<sup>26</sup>;
- Regulamento «Segurança do Aproveitamento de Gás»<sup>27</sup>;
- Diretivas «Regime de Comércio de Emissões da UE»<sup>28</sup>;
- Diretiva «Qualidade dos Combustíveis»<sup>29</sup>;
- Diretiva «Armazenamento Geológico de Dióxido de Carbono»<sup>30</sup>.

---

<sup>15</sup> Diretiva [2014/61/UE](#).

<sup>16</sup> Diretiva [2014/26/UE](#).

<sup>17</sup> [Diretiva 2013/37/UE](#).

<sup>18</sup> [COM\(2015\) 80](#).

<sup>19</sup> Diretivas [2009/72/CE](#) e [2009/73/CE](#).

<sup>20</sup> Diretiva [2010/31/UE](#).

<sup>21</sup> Diretiva [2013/51/Euratom](#).

<sup>22</sup> Diretiva [2011/70/Euratom](#).

<sup>23</sup> Diretiva [2012/27/UE](#).

<sup>24</sup> Diretiva [2013/30/UE](#).

<sup>25</sup> Diretiva [2009/28/CE](#).

<sup>26</sup> Diretiva [2009/119/CE](#).

<sup>27</sup> Regulamento (UE) [n.º 994/2010](#).

<sup>28</sup> Diretivas [2008/101/CE](#) e [2009/29/CE](#).

<sup>29</sup> Diretiva [2009/30/CE](#).

Efetuada as verificações da conformidade, a Comissão encetou, em 2016, diálogos com vários Estados-Membros no âmbito do EU Pilot. Encetou também 31 processos por incumprimento, após verificações sistemáticas da conformidade e constatada que foi a omissão de relatórios sobre eficiência energética e no domínio nuclear.

#### 4. Um mercado interno mais aprofundado e mais equitativo, dotado de uma base industrial reforçada

O mercado único proporciona grandes oportunidades às empresas europeias e, aos consumidores, mais possibilidades de escolha e preços mais baixos. Permite que as pessoas viajem, vivam, trabalhem e estudem onde desejam. Contudo, estes benefícios não se concretizam quando as regras do mercado único não são aplicadas ou cumpridas, ou quando há outros obstáculos.

##### *Fazer cumprir o acervo em matéria de concorrência*

As medidas coercivas da Comissão no domínio da concorrência centraram-se no cumprimento das regras *antitrust* e em matéria de auxílios estatais da UE. Em 2016, a Comissão prosseguiu um processo por incumprimento destinado a combater o potencial reforço da posição dominante do operador histórico no mercado da eletricidade num Estado-Membro. A potencialidade desse reforço decorria de medidas adotadas por esse Estado-Membro, que adjudicou a esse operador a maior parte das concessões hidroelétricas por um período muito longo, sem concurso público.

Para a credibilidade dos controlos efetuados pela Comissão neste domínio, é essencial fazer cumprir as suas decisões relativas a auxílios estatais. Em 2016, a Comissão decidiu propor uma ação contra a Grécia ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE, por incumprimento da decisão sobre a recuperação de um auxílio ilegal no processo *Hellenic Shipyards*, que esta instituição tomara em 2008, e por inexecução do acórdão proferido pelo Tribunal em 2013<sup>31</sup>.

A Comissão tem assistido os Estados-Membros na transposição da Diretiva «Ações de Indemnização no domínio *Antitrust*»<sup>32</sup> e continuará a envidar esforços significativos para garantir a sua transposição atempada e adequada.

##### *Fazer cumprir o acervo em matéria de mercado único, indústria, empreendedorismo e PME*

A estratégia de mercado único da Comissão<sup>33</sup> prevê o desenvolvimento de uma cultura de cumprimento das regras e inteligência na sua aplicação coerciva, o que implica uma abordagem holística da coerção relativamente às normas do mercado interno. Esta abordagem abrange todas as etapas da elaboração de políticas, desde a sua conceção até à aplicação coerciva inteligente das normas do mercado único, passando pela sua transposição e aplicação, em consonância com a abordagem «Legislar Melhor». Nestas etapas incluem-se uma melhor integração da avaliação e da coerção na conceção das políticas, e melhor assistência e orientação prestadas aos Estados-Membros na aplicação das normas do mercado interno. O objetivo geral consiste em melhorar o cumprimento das normas do mercado único, em particular, e do direito da UE, em geral.

De acordo com esta abordagem, a Comissão disponibiliza orientações aos Estados-Membros. Fê-lo em 2016, quando introduziu clareza jurídica sobre as normas da UE aplicáveis às áreas inovadoras da economia colaborativa e do comércio eletrónico<sup>34</sup>, por exemplo. A Comissão também oferece orientação aos cidadãos e empresas da UE para que estes possam exercer os direitos que lhes reconhecem as normas do mercado único. Para tal, direciona-os para mecanismos de reparação adequados, como a rede SOLVIT. Por outro lado, os elementos de prova recolhidos no âmbito de casos submetidos à SOLVIT podem ajudar a Comissão a identificar potenciais violações do direito da UE, o que torna esta rede um instrumento de aplicação coerciva inteligente.

<sup>30</sup> Diretiva [2009/31/CE](#).

<sup>31</sup> Processo [C-246/12P](#); Ellinika Nafpigeia/Comissão.

<sup>32</sup> Diretiva [2014/104/UE](#).

<sup>33</sup> [COM\(2015\) 550 final](#).

<sup>34</sup> [COM\(2016\) 356 final](#).

Em 2016, a Comissão aplicou a sua abordagem de aplicação inteligente em duas áreas específicas, entre outras. No setor dos serviços, a Comissão pediu a nove Estados-Membros que eliminassem obstáculos excessivos e injustificados à prestação de serviços no mercado interno. Esta instituição entende que os requisitos impostos a certos prestadores de serviços nesses Estados-Membros são contrários à Diretiva «Serviços»<sup>35</sup>. No setor automóvel, a Comissão está a acompanhar de perto a aplicação coerciva das atuais normas da UE pelas autoridades nacionais. Em 2016, encetou contra sete Estados-Membros processos por incumprimento dos deveres que lhes incumbem por força da legislação da UE relativa à homologação de veículos<sup>36</sup>. Essas ações visaram especificamente a incapacidade desses Estados-Membros de estabelecerem ou aplicarem sistemas de sanções que dissuadam os fabricantes de automóveis de violarem a legislação em matéria de emissões de automóveis.

Além disso, a Comissão encetou processos por incumprimento contra a maioria dos Estados-Membros pela não-transposição integral das Diretivas «Contratos Públicos»<sup>37</sup>, «Metrologia Legal»<sup>38</sup>, «Sistemas Avançados de Engenharia e de Fabrico»<sup>39</sup>, «Explosivos para Uso Civil e Produtos relacionados com a Defesa»<sup>40</sup> e «Sistema de Informação do Mercado Interno»<sup>41</sup>.

#### *Fazer cumprir o acervo em matéria de União dos Mercados de Capitais e de serviços financeiros*

A União dos Mercados de Capitais visa tornar o acesso ao financiamento mais fácil para as empresas inovadoras, as empresas em fase de arranque, e as pequenas e médias empresas; tornar os mercados de capitais da UE mais atrativos para os pequenos investidores e os investidores institucionais, e promover o investimento transfronteiras; pretende ajudar a restaurar a estabilidade e a confiança no setor financeiro após a crise.

O *Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais*<sup>42</sup> da Comissão, de 2015, foi complementado, em setembro de 2016, pela Comunicação intitulada *União dos Mercados de Capitais - Acelerar o processo de reformas*<sup>43</sup>. As medidas coercivas da Comissão apoiam esta iniciativa, eliminando os obstáculos nacionais ao investimento transnacional [por exemplo, ações privilegiadas («golden shares») e restrições de investimento] e assegurando a transposição integral das Diretivas «União dos Mercados de Capitais». Por exemplo, a Comissão encetou processos por incumprimento contra 21 Estados-Membros, respeitantes à transposição da Diretiva «Transparência»<sup>44</sup>, que visa garantir que os emitentes de valores mobiliários divulguem certas informações fundamentais sobre as suas operações.

No rescaldo da crise financeira, foram adotadas várias diretivas destinadas a abrir ainda mais o mercado de serviços financeiros da UE e a reforçar a resiliência e a estabilidade do setor financeiro. Entre as principais medidas incluem-se as Diretivas «Contabilidade e Auditoria»<sup>45</sup>, «Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários»<sup>46</sup> e «Crédito Hipotecário»<sup>47</sup>. Em 2016, as medidas coercivas da Comissão tiveram como objetivo principal garantir que estas diretivas são integralmente aplicadas, verificando se foram integral e corretamente transpostas. Citem-se a título de exemplo os processos por incumprimento encetados contra 20, 16 e 18 Estados-Membros devido à transposição

<sup>35</sup> Diretiva [2006/123/CE](#).

<sup>36</sup> Diretiva [2007/46/CE](#) e Regulamento (CE) n.º [715/2007](#).

<sup>37</sup> Diretiva [2014/23/UE](#), Diretiva [2014/24/UE](#), Diretiva [2014/25/UE](#).

<sup>38</sup> Diretivas [2014/31/UE](#), [2014/32/CE](#) e [2015/13/CE](#).

<sup>39</sup> Diretivas [2013/53/UE](#), [2014/29/UE](#), [2014/30/UE](#), [2014/33/UE](#), [2014/34/UE](#), [2014/35/UE](#), [2014/53/UE](#) e [2014/68/UE](#).

<sup>40</sup> Diretivas [2014/28/UE](#) e [2016/970/UE](#).

<sup>41</sup> Diretiva [2013/55/UE](#).

<sup>42</sup> [COM\(2015\) 468](#) final.

<sup>43</sup> [COM\(2016\) 601](#) final.

<sup>44</sup> Diretiva [2013/50/UE](#).

<sup>45</sup> Diretivas [2013/34/UE](#) e [2014/56/UE](#).

<sup>46</sup> Diretiva [2014/91/UE](#).

<sup>47</sup> Diretiva [2014/17/UE](#).

tardia das Diretivas «Crédito Hipotecário», «Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários» e «Auditoria», respetivamente.

*Fazer cumprir o acervo em matéria de fiscalidade e união aduaneira*

Na sequência dos acórdãos do Tribunal de Justiça relativos à interpretação das Diretivas «IVA» e «Impostos Especiais de Consumo», a Comissão empenhou-se na aplicação desses acórdãos em todos os Estados-Membros. Além disso, a Comissão investigou vários casos de tributação de veículos, por ter entendido que fora violada a neutralidade do imposto de registo de veículos.

No domínio da fiscalidade direta, a Comissão continuou a verificar a igualdade de tratamento fiscal, na UE, das heranças transnacionais e dos trabalhadores transfronteiriços (que vivem num Estado-Membro, mas trabalham noutro) e das «pessoas em regime de mobilidade» (que, na verdade, se deslocam entre Estados-Membros da UE). No âmbito do *Plano de Ação para a Criação de uma União dos Mercados de Capitais*, a Comissão lançou um novo estudo sobre os obstáculos fiscais discriminatórios aos resultados de investimentos transnacionais dos fundos de pensões e das empresas de seguros de vida.

Na sequência de um acórdão do Tribunal<sup>48</sup>, a Comissão também realizou verificações horizontais da conformidade, para examinar a proporcionalidade das coimas fixadas pelos Estados-Membros para a introdução de dinheiro líquido não declarado na UE.

*Fazer cumprir o acervo em matéria de defesa do consumidor*

No início de 2016, a Comissão criou uma plataforma europeia de resolução de litígios em linha<sup>49</sup>. Esta plataforma facilita a resolução extrajudicial de litígios decorrentes de contratos de vendas ou de prestação de serviços, celebrados em linha pelos consumidores da UE. Uma condição prévia para o funcionamento da plataforma é que a Diretiva «Resolução Alternativa de Litígios de Consumo nos Estados-Membros» seja transposta e aplicada adequadamente. A verificação desta condição é, portanto, uma das atividades prioritárias da Comissão no quadro da aplicação coerciva do direito da UE<sup>50</sup>.

Em 2016, a Comissão continuou a apreciar a exaustividade e a correção das medidas nacionais de transposição da Diretiva «Direitos do Consumidor»<sup>51</sup>.

No final de 2016, estavam pendente 13 processos por incumprimento na transposição da Diretiva «Práticas Comerciais Desleais»<sup>52</sup>. Muitos Estados-Membros deram início a alterações legislativas para tornarem a sua legislação conforme com esta diretiva. Além disso, em maio de 2016, a Comissão publicou um documento de orientação revisto sobre a aplicação da diretiva. Esta orientação visa melhorar o cumprimento das disposições da diretiva, em particular as respeitantes a novos modelos de negócio e aos operadores de mercado na economia digital.

A Comissão encetou igualmente processos por incumprimento, devidos à não-comunicação de medidas de transposição da Diretiva «Contas de Pagamento»<sup>53</sup>. Por força da diretiva, todos os Estados-Membros da UE devem assegurar que os consumidores tenham acesso a uma conta bancária de base e facilitem a comparação das taxas cobradas pelos bancos por essas contas. A diretiva estabelece também um procedimento rápido e simples para os titulares dessas contas que pretendam mudar de banco ou de prestador de serviços de pagamento.

---

<sup>48</sup> Chmielewski, [C-255/14](#).

<sup>49</sup> Regulamento (UE) n.º [524/2013](#).

<sup>50</sup> Diretiva [2013/11/UE](#).

<sup>51</sup> Diretiva [2011/83/UE](#).

<sup>52</sup> Diretiva [2005/29/CE](#).

<sup>53</sup> Diretiva [2014/92/UE](#).

As atividades de aplicação coerciva da Diretiva «Viagens Organizadas»<sup>54</sup> exercidas pela Comissão resultaram em alterações legislativas em cinco Estados-Membros. Em 2016, a Comissão também assistiu os Estados-Membros nos seus esforços de transposição da diretiva, organizando três oficinas de transposição para peritos nacionais<sup>55</sup>.

Encontra-se ainda pendente um processo por incumprimento relativo à transposição incorreta da Diretiva «Utilização Periódica de Bens»<sup>56</sup>, tendo a Comissão encerrado outros processos em 2016, na sequência de alterações legislativas nos Estados-Membros em causa.

#### *Fazer cumprir o acervo em matéria de saúde e segurança dos alimentos*

No que respeita ao setor da saúde, em 2016, a Comissão centrou a sua estratégia de aplicação coerciva no controlo da conformidade das legislações nacionais com as Diretivas «Tecidos e Células de Origem Humana»<sup>57</sup> e «Cuidados de Saúde Transnacionais»<sup>58</sup>, e na instauração de processos por incumprimento, se necessário.

No setor do bem-estar animal, foi alcançado o cumprimento dos requisitos das Diretivas «Galinhas Poedeiras» e «Sistemas de Estabulação de Porcas Prenhes», tendo sido encerrada a maioria dos processos por incumprimento<sup>59</sup>.

#### *Fazer cumprir o acervo em matéria de mobilidade e transportes*

Neste domínio, a Comissão iniciou e prosseguiu processos por incumprimento relativos a questões com impacto direto na realização do mercado interno, em particular:

- taxas de utilização discriminatórias para automóveis de passageiros;
- restrições no acesso à profissão de operador de transporte rodoviário;
- obstáculos à liberdade de estabelecimento decorrentes das condições de monopólio no recrutamento de trabalhadores portuários;
- restrições à prestação de serviços de transporte e à livre circulação de mercadorias, decorrentes de legislações nacionais sobre salário mínimo.

Em 2016, os Estados-Membros intensificaram os seus esforços para cumprir as disposições da Diretiva «Interoperabilidade dos Sistemas de Portagem Rodoviária Eletrónica»<sup>60</sup>. Por conseguinte, a Comissão pôde encerrar os processos por incumprimento contra vários Estados-Membros. Contudo, a maioria dos Estados-Membros não conseguiu transpor até ao final do prazo a Diretiva «Criação de uma Infraestrutura para Combustíveis Alternativos»<sup>61</sup>.

Os esforços da Comissão centraram-se também em questões de segurança, em especial no setor marítimo. Foi intensificado o controlo da aplicação do direito da UE neste domínio, tendo-se iniciado ou prosseguido em 2016 vários processos por incumprimento relativos à sua aplicação nos inquéritos sobre acidentes<sup>62</sup>, inspeção de navios pelo Estado do porto<sup>63</sup> e questões atinentes ao Estado de bandeira<sup>64</sup>. A Comissão prosseguiu as verificações de conformidade na transposição da Diretiva «Cartas de Condução»<sup>65</sup> e de três Diretivas «Transporte Ferroviário»<sup>66</sup>.

---

<sup>54</sup> Diretiva [90/314/CEE](#).

<sup>55</sup> Diretiva [2015/2302/EU](#), cujo prazo de transposição termina em 1 de janeiro de 2018.

<sup>56</sup> Diretiva [2008/122/CE](#).

<sup>57</sup> Diretiva [2004/23/CE](#).

<sup>58</sup> Diretiva [2011/24/UE](#).

<sup>59</sup> Diretivas [1999/74/CE](#) e [2008/120/CE](#).

<sup>60</sup> Diretiva [2004/52/CE](#).

<sup>61</sup> Diretiva [2014/94/UE](#).

<sup>62</sup> Diretiva [2009/18/CE](#).

<sup>63</sup> Diretiva [2009/16/CE](#).

<sup>64</sup> Diretiva [2009/15/CE](#).

<sup>65</sup> Diretiva [2006/126/CE](#).

## 5. Uma união económica e monetária mais aprofundada e mais equitativa

As normas sobre a união bancária da UE procuram reforçar e aperfeiçoar a supervisão dos bancos e, se necessário, facilitar a resolução dos problemas, sem recurso ao dinheiro dos contribuintes. Após a crise financeira, a UE promulgou um grande número de medidas no sentido de abrir aos consumidores e às empresas o mercado único da UE no setor dos serviços financeiros, aperfeiçoar a supervisão das instituições financeiras e aumentar a resiliência e a estabilidade do setor financeiro. Este novo quadro baseia-se em medidas como as da Diretiva «Requisitos de Capital IV»<sup>67</sup>, «Sistemas de Garantia de Depósitos»<sup>68</sup> e «Recuperação e Resolução Bancárias»<sup>69</sup>. Em 2016, as medidas coercivas da Comissão centraram-se na verificação da transposição integral e correta destas diretivas. Por exemplo, a Comissão enviou pareceres fundamentados a vários Estados-Membros sobre a transposição não integral das Diretivas «Requisitos de Capital IV» e «Recuperação e Resolução Bancárias».

## 6. Um espaço de justiça e de direitos fundamentais baseado na confiança mútua

A Comissão atribui uma prioridade elevada ao tratamento das infrações que revelam deficiências sistémicas que prejudicam o funcionamento do quadro institucional da UE. Refiram-se, em particular, as que afetam a capacidade dos sistemas judiciais nacionais de contribuir para a aplicação efetiva do direito da UE. A ação da Comissão torna-se essencial quando as «salvaguardas nacionais do Estado de direito» perdem, aparentemente, a sua capacidade de neutralizar ameaças sistémicas a esse valor fundamental. Com efeito, a defesa do Estado de direito constitui um pré-requisito para a defesa de todos os direitos e obrigações decorrentes dos Tratados.

Neste quadro, a Comissão adotou medidas<sup>70</sup> em reação às alterações significativas do sistema jurídico polaco, que prejudicam o bom funcionamento e a eficácia do Tribunal Constitucional. Depois de, em 1 de junho de 2016, ter adotado um parecer sobre a situação na Polónia, a Comissão adotou uma primeira recomendação em 27 de julho e uma segunda em 21 de dezembro. Preocupava a Comissão a ameaça sistémica ao Estado de direito na Polónia, uma vez que, após as reformas de 2015 e 2016, o Tribunal Constitucional ficou impedido de assegurar plena e efetivamente a apreciação da constitucionalidade dos diplomas legais. Esta situação afeta negativamente a integridade, a estabilidade e o correto funcionamento desse tribunal, que é um dos garantes fundamentais do Estado de direito naquele Estado-Membro.

No domínio da **livre circulação de pessoas**, a Comissão realizou apreciações abrangentes da conformidade das novas legislações nacionais checa, irlandesa e eslovaca com as normas da UE nesta matéria, inclusivamente com o direito de residência dos cidadãos da União.

No domínio do **direito penal e processual**, concluiu-se o roteiro para o reforço dos direitos processuais com a adoção de três novas diretivas. Estas diretivas dizem respeito ao reforço de certos aspetos da presunção de inocência e ao direito de comparecer ao seu próprio julgamento<sup>71</sup>, às garantias processuais dos menores<sup>72</sup> e ao apoio judiciário<sup>73</sup>. Em contrapartida, a transposição da Diretiva «Direitos das Vítimas»<sup>74</sup> permanece incompleta em nove Estados-Membros. Em 2016, a Comissão apreciou ainda a correção da transposição, pelos Estados-Membros, das Diretivas «Direito à Interpretação e à Tradução»<sup>75</sup> e «Direito à Informação em Processo Penal»<sup>76</sup>.

---

<sup>66</sup> Diretivas [2012/34/EU](#), [2008/57/EC](#) e [2004/49/EC](#).

<sup>67</sup> Diretiva [2013/36/UE](#).

<sup>68</sup> Diretiva [2014/49/UE](#).

<sup>69</sup> Diretiva [2014/59/UE](#).

<sup>70</sup> [COM\(2014\) 158 final/2](#).

<sup>71</sup> Diretiva [2016/343](#).

<sup>72</sup> Diretiva [2016/800](#).

<sup>73</sup> Diretiva [2016/1919](#).

<sup>74</sup> Diretiva [2012/29/UE](#).

<sup>75</sup> Diretiva [2010/64/UE](#).

Quase todos os Estados-Membros concluíram a transposição da Diretiva «Decisão Europeia de Proteção»<sup>77</sup>. A aplicação prática deste instrumento depende da sensibilização dos utilizadores (vítimas e profissionais da justiça). Até à data, apenas algumas medidas de proteção obtiveram reconhecimento transnacional. A Comissão comprometeu-se a publicar um relatório sobre a sua aplicação quando dispuser de mais dados sobre o número de ordens emitidas ou reconhecidas.

Em setembro de 2016, a Comissão iniciou processos por incumprimento contra 18 Estados-Membros, por não comunicarem as medidas que tomaram para a transposição da Diretiva «Sanções Penais por Abuso de Informação Privilegiada e Manipulação de Mercado»<sup>78</sup>.

No domínio da **proteção de dados**, o novo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados<sup>79</sup>, adotado em 2016, revogará e substituirá a legislação em vigor com efeitos a partir de 25 de maio de 2018<sup>80</sup>. A Comissão avaliará as suas atividades no domínio da aplicação coerciva do direito da UE à luz do novo acervo. Além disso, a Comissão iniciou o trabalho de preparação para ajudar os Estados-Membros e as partes interessadas a transporem e a aplicarem a Diretiva «Autoridades Policiais e Judiciárias»<sup>81</sup>, que substituirá a atual decisão-quadro<sup>82</sup>.

Em 2016, os trabalhos de aplicação coerciva do direito da UE inseriram-se no contexto da **Agenda Europeia para a Segurança**<sup>83</sup> e traduziram-se no desenvolvimento de uma união da segurança embrionária. Em setembro de 2016, a Comissão criou um pelouro especial, o da realização da União da Segurança, que confiou a um comissário.

O trabalho de aplicação coerciva do direito da UE contribuíram para a resposta da Comissão aos trágicos ataques terroristas de 2016. Foram iniciados processos por incumprimento relativos à incorreta aplicação do Regulamento «Comercialização e Utilização de Precursores de Explosivos»<sup>84</sup>. A Comissão instaurou também os primeiros processos por incumprimento relativos a instrumentos pertencentes ao antigo «terceiro pilar». Estes processos deveram-se à não-comunicação das medidas de aplicação nacionais da «Iniciativa Sueca»<sup>85</sup>, relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação coerciva da lei da União Europeia, e ao incumprimento das «Decisões de Prüm»<sup>86</sup>, relativas à partilha de informações no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade grave.

A Comissão concluiu as verificações da transposição das Diretivas «Tráfico de Seres Humanos»<sup>87</sup> e «Exploração Sexual de Crianças»<sup>88</sup>. Além disso, encerrou quase todos os processos por incumprimento devido à não-comunicação das medidas nacionais de transposição dessas diretivas. Contudo, a Comissão prosseguiu os processos por incumprimento devido à não-comunicação das medidas nacionais de transposição da Diretiva «Ataques contra os Sistemas de Informação»<sup>89</sup>. Também iniciou processos por incumprimento devido à não-comunicação das medidas nacionais de transposição da Diretiva «Congelamento e Perda de Instrumentos e Produtos do Crime»<sup>90</sup>.

A Comissão informa regularmente o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e o Conselho sobre os progressos para a instituição de uma união da segurança genuína e eficaz, inclusivamente sobre a

<sup>76</sup> Diretiva [2012/13/UE](#).

<sup>77</sup> Diretiva [2011/99/UE](#).

<sup>78</sup> Diretiva [2014/57/UE](#).

<sup>79</sup> Regulamento (CE) n.º [2016/679](#).

<sup>80</sup> Diretiva [95/46/CE](#).

<sup>81</sup> Diretiva (UE) 2016/680.

<sup>82</sup> Decisão-Quadro [2008/977/JAI](#) do Conselho.

<sup>83</sup> [COM\(2015\) 185](#) final.

<sup>84</sup> Regulamento (UE) n.º [98/2013](#).

<sup>85</sup> Decisão-Quadro [2006/960/JAI](#) do Conselho.

<sup>86</sup> Decisões [2008/615/CE](#) e [2008/616/CE](#).

<sup>87</sup> Diretiva [2011/36/UE](#).

<sup>88</sup> Diretiva [2011/93/UE](#).

<sup>89</sup> Diretiva [2013/40/UE](#).

<sup>90</sup> Diretiva [2014/42/UE](#).

utilização dos seus trabalhos na aplicação coerciva do direito da UE para a consolidação da União da Segurança.

## 7. Rumo a uma nova política de migração

Em resposta à evolução das situações nos domínios da migração e da segurança, a Comissão tem-se empenhado, entre outros esforços, no cumprimento da **Agenda Europeia da Migração**<sup>91</sup> e tem apresentado regularmente conjuntos de medidas de aplicação.

A este respeito, em 2016, a Comissão prosseguiu os processos por incumprimento iniciados em 2015, relativos à não-comunicação ou à aplicação incorreta de instrumentos do Sistema Europeu Comum de Asilo. A Comissão enviou pareceres fundamentados aos Estados-Membros que ainda não tinham notificado as medidas nacionais de transposição das Diretivas «Procedimentos de Asilo»<sup>92</sup> e «Condições de Receção»<sup>93</sup>. Procedeu de igual modo relativamente aos Estados-Membros que não notificaram medidas para a transposição integral da Diretiva «Alargamento do Âmbito de Aplicação do Sistema de Residência de Longa Duração aos Beneficiários de Proteção Internacional»<sup>94</sup>. A Comissão decidiu encerrar três dos processos por incumprimento iniciados em 2015, relativos à aplicação incorreta do Regulamento Eurodac<sup>95</sup>.

A correta execução da Diretiva «Regresso»<sup>96</sup> é fundamental para a consecução dos objetivos fixados pela agenda para o combate e a prevenção da migração ilegal. A Comissão enviou um parecer fundamentado a um Estado-Membro devido à aplicação incorreta desta diretiva. A Comissão publica regularmente informações sobre o cumprimento da Agenda Europeia da Migração.

A Comissão iniciou também processos por incumprimento por não-notificação de medidas nacionais de aplicação da Diretiva «Condições de Entrada e de Permanência de Nacionais de Países Terceiros para efeitos de Trabalho Sazonal»<sup>97</sup>.

## 8. Cooperar com os Estados-Membros na correta aplicação do direito da UE

### 8.1. Planos de execução: situação atual

No conjunto «Legislar Melhor», a Comissão comprometeu-se a ajudar ativamente os Estados-Membros a transporem e a aplicarem a legislação, elaborando planos de execução para determinados regulamentos e diretivas. Embora a aplicação do direito da UE seja da responsabilidade dos Estados-Membros, os planos de execução destinam-se a ajudá-los a fazê-lo eficaz e tempestivamente. Os planos identificam os desafios que os Estados-Membros enfrentarão e que devem ser tidos em conta na preparação da transposição e da aplicação da legislação. Preveem ainda uma vasta gama de instrumentos que os Estados-Membros podem utilizar para aplicar a legislação da UE, designadamente documentos de orientação, grupos de peritos e sítios específicos na Internet.

Em 2016, a Comissão elaborou um plano de execução para assegurar a transposição e a aplicação efetivas de três propostas de diretiva relativas à segurança dos navios de passageiros<sup>98</sup>. O plano indica as ações necessárias para aplicar medidas de simplificação, assim como os principais desafios técnicos, jurídicos e temporais relacionados com a aplicação.

<sup>91</sup> [COM\(2015\) 240 final](#).

<sup>92</sup> Diretiva [2013/32/UE](#).

<sup>93</sup> Diretiva [2013/33/UE](#).

<sup>94</sup> Diretiva [2011/51/UE](#).

<sup>95</sup> Regulamento (UE) n.º [603/2013](#).

<sup>96</sup> Diretiva [2008/115/CE](#).

<sup>97</sup> Diretiva [2014/36/UE](#).

<sup>98</sup> Proposta de Diretiva relativa a um sistema de inspeções para a segurança da exploração de ferries ro-ro e embarcações de passageiros de alta velocidade em serviços regulares [COM\(2016\) 371](#); Proposta de Diretiva que altera a Diretiva [2009/45/CE](#), relativa às regras e normas de segurança para os navios de passageiros [COM\(2016\)369](#), e proposta de Diretiva que altera a Diretiva [98/41/CE](#) do Conselho, relativa ao registo das pessoas que viajam em navios de passageiros que operam a partir de ou para portos dos Estados-Membros da Comunidade [COM\(2016\) 370](#).

No que respeita a medidas de apoio ao nível da UE, a Comissão pretende recorrer extensivamente ao Grupo de Peritos para a Segurança dos Navios de Passageiros para elaborar medidas de aplicação e facilitar o processo de transposição. Recorrerá, igualmente, aos grupos de peritos em inspeções de navios pelo Estado do porto e na instalação das plataformas nacionais únicas. Organizar-se-ão várias oficinas específicas e formar-se-ão grupos de correspondência, com o apoio da Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA), para aprofundar temas de natureza mais técnica e prestar assistência técnica durante o período de transposição. A pedido dos Estados-Membros, a EMSA pode organizar, sempre que for necessário, visitas para identificar dificuldades de transposição e prestar assistência técnica.

Ao nível nacional, os Estados-Membros serão responsáveis pela coordenação entre as autoridades competentes, os agentes económicos (como os estaleiros navais, os armadores e os operadores) e as associações de passageiros.

A Comissão acompanhará a utilização que os Estados-Membros darão aos planos de execução.

### 8.2. Documentos explicativos: situação atual

Em 2011, as instituições da UE e os Estados-Membros acordaram em que estes, na notificação das medidas nacionais de transposição à Comissão, podem ter de apresentar também documentos explicativos do *modus operandi* nesse processo<sup>99</sup>. A Comissão pode pedir aos Estados-Membros que apresentem esses «documentos explicativos» quando tal se justifique<sup>100</sup>.

Os documentos explicativos desempenham uma função essencial na promoção da boa compreensão das medidas nacionais de transposição, porquanto facilitam o controlo da conformidade: sem os documentos, a Comissão necessitaria de recursos consideráveis e de inúmeros contactos com as autoridades nacionais para rastrear os processos de transposição de todos os Estados-Membros. Dado que as medidas de transposição devem ser articuladas com o complexo quadro jurídico em vigor, o consequente exercício de transposição dá origem a centenas de medidas que é necessário analisar.

Em 2016, a Comissão pediu documentos explicativos para 20 das 40 propostas de diretiva apresentadas ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Nas 37 diretivas que o Parlamento e o Conselho adotaram durante o ano incluíam-se oito diretivas para as quais a Comissão solicitara documentos explicativos. O considerando acordado sobre a necessidade desses documentos manteve-se no texto final destas oito diretivas.

Durante o ano, os Estados-Membros tiveram de transpor 70 diretivas<sup>101</sup>, tendo assumido o compromisso de apresentarem documentos explicativos para 20 delas. Está em curso o processo de apreciação das medidas nacionais respeitantes a essas diretivas.

Cinco das vinte diretivas, relativamente às quais os Estados-Membros se havia comprometido a apresentar documentos explicativos em 2016, dizem respeito aos **mercados financeiros**. Os Estados-Membros notificaram à Comissão os seguintes números de documentos explicativos:

- 26 para a Diretiva «Crédito Hipotecário»<sup>102</sup> (incluindo sete quadros de correspondência);

<sup>99</sup> A política está consagrada 1) na Declaração Política Conjunta da Comissão e dos Estados-Membros, de 28 de setembro de 2011 ([JO 2011/C 369/02](#)), e 2) na Declaração Política Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 27 de outubro de 2011 ([JO 2011/C 369/03](#)).

<sup>100</sup> O considerando-padrão destas diretivas é do seguinte teor: Os Estados-Membros «comprometem-se a fazer acompanhar a notificação das medidas de transposição de um ou mais documentos explicativos, que podem assumir a forma de quadros de correspondência ou outros documentos que sirvam o mesmo objetivo». A Comissão terá de «justificar, caso a caso e ao submeter as propostas relevantes, a necessidade e a proporcionalidade de facultar tais documentos».

<sup>101</sup> Para algumas das 70 diretivas, alguns Estados-Membros dispõem de um período de transição; relativamente a outros a questão não se põe.

<sup>102</sup> Diretiva [2014/17/UE](#).

- 13 para a Diretiva «Sistemas de Garantia de Depósitos»<sup>103</sup> (incluindo nove quadros de correspondência);
- 12 para a Diretiva «Auditoria»<sup>104</sup> (incluindo oito quadros de correspondência);
- 19 para a Diretiva «Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários»<sup>105</sup> (incluindo 14 quadros de correspondência);
- 16 para a Diretiva «Contas de Pagamento»<sup>106</sup> (incluindo cinco quadros de correspondência).

De um modo geral, os Estados-Membros apresentam os documentos explicativos sobre os mercados financeiros juntamente com o último documento que enviam quando notificam a transposição integral, embora, por vezes, o façam posteriormente. Na maioria dos casos, os documentos explicativos apresentados são quadros de correspondência, que contêm, em geral, informações sobre a transposição das disposições da diretiva e as correspondentes disposições nacionais. A qualidade dos documentos apresentados é variável. Em muitos casos, o quadro de correspondência é muito esquemático e contém apenas referências cruzadas entre o ato jurídico da UE (por exemplo, a Diretiva «Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários») e o texto das disposições nacionais. Noutros casos, o documento explicativo contém também o texto das medidas de transposição, bem como observações ou notas explicativas para facilitar a verificação da transposição. Em três casos, os documentos explicativos incluíam o texto das medidas de transposição da Diretiva «Auditoria» e a tradução para inglês, bem como a explicação da interação entre as diferentes medidas de transposição,

Cinco das vinte diretivas relativamente às quais os Estados-Membros se comprometeram a apresentar documentos explicativos dizem respeito ao **mercado interno**. Os Estados-Membros notificaram à Comissão os seguintes números de documentos explicativos:

- 37 para a Diretiva «Reconhecimento das Qualificações Profissionais»<sup>107</sup> (incluindo 11 quadros de correspondência);
- 14 para a Diretiva «Adjudicação de Contratos de Concessão»<sup>108</sup> (incluindo 7 quadros de correspondência);
- 32 para as duas Diretivas «Contratos Públicos»<sup>109</sup> (incluindo 14 quadros de correspondência);
- 12 para a Diretiva «Lista de Produtos relacionados com a Defesa»<sup>110</sup> (incluindo 2 quadros de correspondência).

Três das 20 diretivas dizem respeito ao **emprego**. A Comissão recebeu 25 documentos explicativos para a Diretiva «Prescrições Mínimas de Segurança e Saúde em caso de Exposição a Campos Eletromagnéticos»<sup>111</sup> (incluindo 15 quadros de correspondência), 25 para a Diretiva «Livre Circulação dos Trabalhadores»<sup>112</sup> (incluindo nove quadros de correspondência) e sete para a Diretiva «tempo de Trabalho no setor do Transporte por Vias Navegáveis Interiores»<sup>113</sup> (incluindo dois quadros de correspondência). A qualidade dos documentos recebidos varia substancialmente. Nalguns casos, raros, a qualidade não é satisfatória – por exemplo, quando se limitam a referir a lei que transpõe uma disposição da diretiva e não especificam a disposição da lei que transpõe a disposição da diretiva. O processo de apreciação das medidas nacionais respeitantes a essas diretivas está em curso, pelo que a Comissão ainda não pode ainda tirar conclusões sobre a qualidade dos documentos explicativos recebidos.

---

<sup>103</sup> Diretiva [2014/49/UE](#).

<sup>104</sup> Diretiva [2014/56/UE](#).

<sup>105</sup> Diretiva [2014/91/UE](#).

<sup>106</sup> Diretiva [2014/92/UE](#).

<sup>107</sup> Diretiva [2013/55/UE](#).

<sup>108</sup> Diretiva [2014/23/UE](#).

<sup>109</sup> Diretivas [2014/24/UE](#) e [2014/25/UE](#).

<sup>110</sup> Diretiva [2016/970/UE](#).

<sup>111</sup> Diretiva [2013/35/UE](#).

<sup>112</sup> Diretiva [2014/54/UE](#).

<sup>113</sup> Diretiva [2014/112/UE](#).

Duas das 20 diretivas dizem respeito ao domínio **migração e assuntos internos**. A Comissão recebeu 10 documentos explicativos para a Diretiva «Condições de Entrada e de Permanência de Nacionais de Países Terceiros para efeitos de Trabalho Sazonal»<sup>114</sup> (incluindo dois quadros de correspondência). Recebeu 11 documentos explicativos para a Diretiva «Condições de Entrada e Residência de Nacionais de Países Terceiros no quadro de Transferências dentro das Empresas»<sup>115</sup> (incluindo dois quadros de correspondência).

Uma das 20 Diretivas diz respeito às **redes de comunicações**. A Comissão recebeu sete documentos explicativos para a Diretiva «Gestão Coletiva dos Direitos de Autor»<sup>116</sup> (incluindo quatro quadros de correspondência). Esta diretiva transversal é complexa e é, frequentemente, transposta por mais do que um diploma e/ou mediante alterações de diplomas legais em vigor. Consequentemente, a transposição é também complexa, pelo que os documentos explicativos facilitam muito a apreciação das medidas nacionais de transposição pela Comissão.

Uma das 20 Diretivas diz respeito à **concorrência**. A Comissão recebeu sete documentos explicativos (incluindo um quadro de correspondência) para a Diretiva «Ações de Indemnização»<sup>117</sup>.

Uma das 20 diretivas diz respeito ao domínio do **ambiente**. A Comissão recebeu nove documentos explicativos para a Diretiva «Avaliação da Qualidade do Ar Ambiente»<sup>118</sup> (incluindo dois quadros de correspondência).

Uma das 20 diretivas diz respeito ao domínio «**justiça e consumidores**». A Comissão recebeu 10 documentos explicativos para a Diretiva «Direito de Acesso a um Advogado em Processo Penal»<sup>119</sup> (incluindo um quadro de correspondência).

Uma das 20 diretivas diz respeito a «**saúde e segurança dos alimentos**». A Comissão recebeu 16 documentos explicativos para a Diretiva «Tabaco»<sup>120</sup> (incluindo dez quadros de correspondência). Estes documentos são apresentados sob diversas formas, como quadros de correspondência, relatórios de síntese e notas explicativas.

Em geral, em 2016, os Estados-Membros nem sempre respeitaram o compromisso de apresentarem documentos explicativos juntamente com as medidas nacionais de transposição das diretivas para a sua ordem jurídica. Uma apreciação inicial dos documentos explicativos apresentados revela que a sua qualidade é heterogénea.

A Comissão continuará a informar o Parlamento e o Conselho sobre os documentos explicativos nos seus relatórios anuais sobre a aplicação do direito da UE.

---

<sup>114</sup> Diretiva [2014/36/UE](#).

<sup>115</sup> Diretiva [2014/66/UE](#).

<sup>116</sup> Diretiva [2014/26/UE](#).

<sup>117</sup> Diretiva [2014/104/UE](#).

<sup>118</sup> Diretiva [2015/1480/UE](#).

<sup>119</sup> Diretiva [2013/48/UE](#).

<sup>120</sup> Diretiva [2014/40/UE](#).

### III. PROCESSOS POR INCUMPRIMENTO

Há quatro tipos principais de infrações ao direito da UE:

- a) **Omissão de notificação:** o Estado-Membro não notifica à Comissão, em devido tempo, as medidas de transposição de uma diretiva;
- b) **Não-conformidade/Incumprimento:** a Comissão considera que a legislação de um Estado-Membro não é conforme com os requisitos das diretivas da UE;
- c) **Infração de tratados, regulamentos ou decisões:** a Comissão entende que a legislação de um Estado-Membro não cumpre requisitos de Tratados, regulamentos ou decisões da UE;
- d) **Aplicação incorreta/Inaplicação:** as autoridades nacionais não aplicam corretamente o direito da União ou não o aplicam de todo.

As infrações podem ser detetadas por diligências dos serviços da Comissão ou levadas ao seu conhecimento através de queixas ou petições de cidadãos, empresas, ONG ou outras organizações, ou por outras vias. A Comissão toma a iniciativa de informar os queixosos das decisões tomadas em cada fase do processo<sup>121</sup>.

O processo por incumprimento nos termos do artigo 258.º do TFUE tem uma **fase pré-contenciosa** e uma **fase contenciosa**.

Na **fase pré-contenciosa**, a Comissão começa por enviar uma **carta de notificação para cumprir** ao Estado-Membro em causa, solicitando que este preste uma explicação num determinado prazo. Se a resposta do Estado-Membro não for satisfatória, ou não houver, sequer, resposta, a Comissão envia um **parecer fundamentado**, no qual insta o Estado-Membro a cumprir num determinado prazo.

Se o Estado-Membro não proceder em conformidade com o parecer fundamentado, a Comissão pode dar início à **fase contenciosa**, intentando uma ação junto do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º do TFUE.

Quando intenta uma ação junto do Tribunal de Justiça contra um Estado-Membro por incumprimento do dever de comunicação das medidas de transposição de uma diretiva adotadas por processo legislativo, a Comissão pode, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE, propor sanções pecuniárias.

O Tribunal de Justiça pode concordar com a Comissão e decidir que o Estado-Membro não cumpriu os deveres que lhe incumbem por força do direito da UE. Se o Tribunal de Justiça assim o fizer e o Estado-Membro continuar a não tomar as medidas necessárias para executar o acórdão, a Comissão pode, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE, prosseguir o processo por incumprimento. Fá-lo-á intentando nova ação contra o Estado-Membro no Tribunal de Justiça, após o envio de uma carta de notificação para cumprir, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE. Nesses casos, a Comissão pode propor e o Tribunal pode impor sanções pecuniárias sob a forma de uma coima fixa e/ou de multas diárias ou com outra periodicidade especificada.

A Comissão publica regularmente, no portal Europa<sup>122</sup>, informações sobre as suas decisões relativas aos processos por incumprimento.

A pedido dos tribunais nacionais, em decisões prejudiciais nos termos do artigo 267.º do TFUE, o Tribunal de Justiça pode dirimir também questões de conformidade dos direitos nacionais com a legislação da UE. Embora sejam distintas dos acórdãos relativos a incumprimentos, as decisões prejudiciais conferem à Comissão uma oportunidade suplementar para garantir o saneamento

<sup>121</sup> Anexo da Comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação», [C/2016/8600](#), JO C 18 de 19.1.2017.

<sup>122</sup> [Decisões](#) da Comissão [sobre infrações](#).

das violações do direito da União decorrentes da legislação nacional ou da sua aplicação. Sempre que o Tribunal de Justiça detete irregularidades na legislação nacional, a Comissão acompanha a aplicação das correspondentes decisões prejudiciais.

## IV. PREVIAMENTE À PROPOSITURA DE UMA AÇÃO POR INCUMPRIMENTO

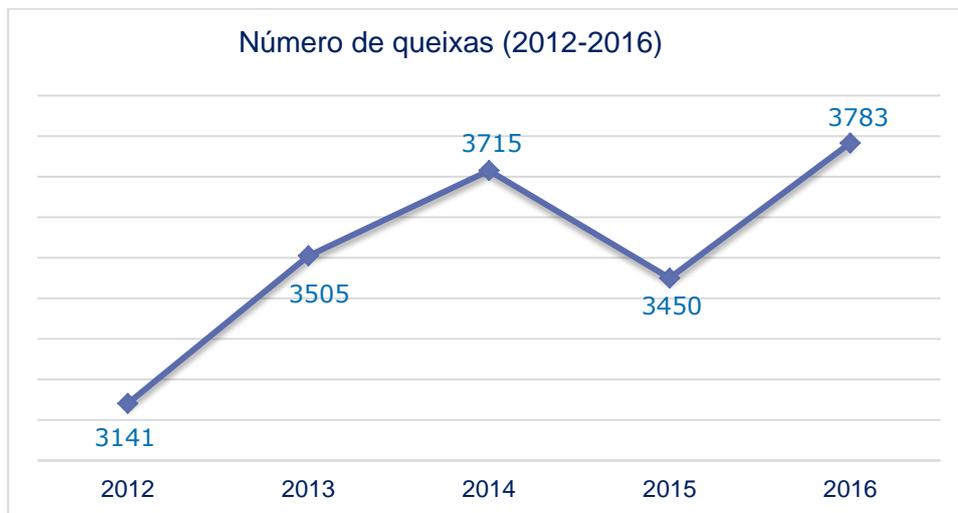
### 1. Detecção de problemas

#### 1.1. Processos da iniciativa da Comissão

Ao analisar a aplicação do direito da UE, a Comissão abre processos por iniciativa própria. Em 2016, iniciou 520 inquéritos deste tipo através do EU Pilot (este mecanismo é explicado *infra*, no ponto 2), face a 578 em 2015.

#### 1.2. Queixas e petições

O número de novas queixas em 2016 é o maior registado desde 2011. Em 2015, o número caíra pela primeira vez desde 2011 (cerca de 9 % face a 2014).



O gráfico que se segue apresenta outros dados importantes sobre as queixas apresentadas pelos cidadãos<sup>123</sup>:

#### Queixas públicas pendentes no final do ano

3 098	>	Queixas pendentes no final de 2015
3 783	>	Novas queixas registadas em 2016
3 458	>	Queixas tratadas em 2016
<b>= 3 423</b>	>	<b>Queixas pendentes no final de 2016</b>

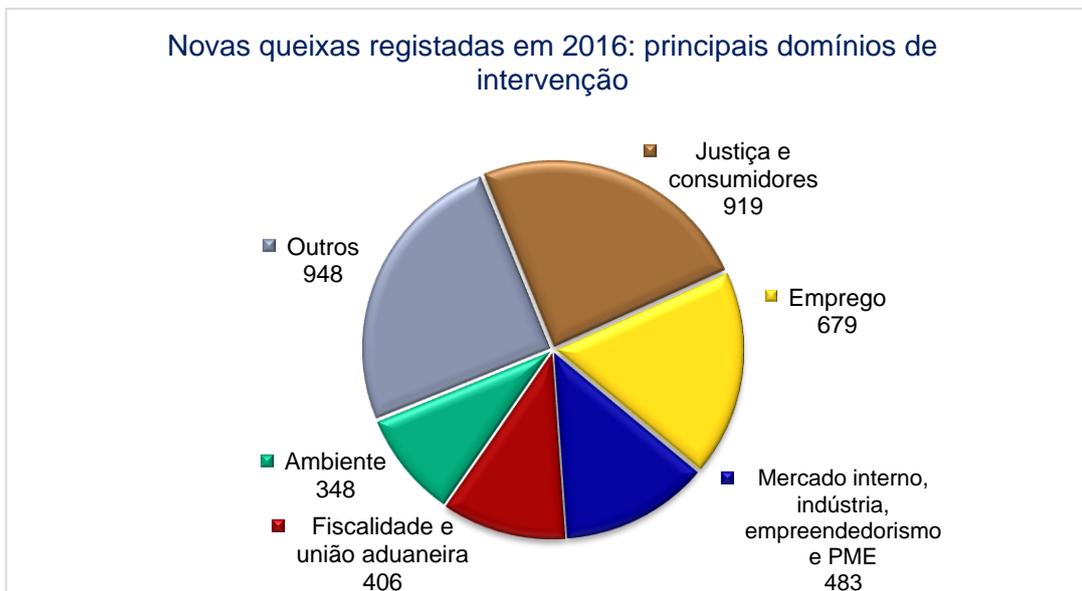
**A Comissão registou 3 783 novas queixas em 2016.** Os três Estados-Membros mais visados nas queixas apresentadas foram Itália, Espanha e França:

- **Itália:** 753 queixas, na sua maior parte relativas a: emprego, assuntos sociais e inclusão (322 queixas); mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME (129 queixas); ambiente (76 queixas);
- **Espanha:** 424 queixas, sobretudo relativas a: justiça e consumidores (149 queixas); emprego, assuntos sociais e inclusão (57 queixas); fiscalidade e união aduaneira (44 queixas);

<sup>123</sup> O número total de queixas pendentes no final de 2016 (d), é calculado somando-se o número de queixas pendentes no final de 2015 (a) e o número de novas queixas pendentes em 2016 (b), e subtraindo-se o número de queixas tratadas em 2016 (c) (a+b-c = d).

- **França:** 325 queixas, na sua maior parte relativas a: mobilidade e transportes (79 queixas); emprego, assuntos sociais e inclusão (60 queixas); justiça e consumidores (58 queixas).

O gráfico seguinte indica os cinco domínios com o maior número de queixas. Em conjunto, representam 75 % de todas as queixas apresentadas contra todos os Estados-Membros em 2016.



**A Comissão tratou 3 458 queixas em 2016.** Apreciadas as queixas, a Comissão pode iniciar um inquérito através do mecanismo EU Pilot, para apurar se houve infração das normas da UE. Nem todas as queixas apresentadas em 2016 conduziram a inquéritos deste tipo, pelos seguintes motivos: ausência de infração da legislação da UE (2 253); incompetência da para agir (86); a comunicação recebida não configurava uma queixa (667). A Comissão não deu seguimento a 20 processos porque os queixosos retiraram as queixas. Por conseguinte, estas 3 026 queixas foram arquivadas.

As queixas que deram lugar a inquéritos através do mecanismo EU Pilot referiam-se sobretudo a fiscalidade e união aduaneira (68 processos abertos no âmbito do EU Pilot), mercado interno, empreendedorismo e PME (48 processos abertos) e justiça e consumidores (26 processos abertos).

Estas queixas também se referiam sobretudo a Espanha, França e Itália:

- **Espanha:** 34 novos processos EU Pilot, devidos, principalmente, a queixas nos domínios «fiscalidade e união aduaneira» (7); emprego (6); «mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME» (5); «mobilidade dos transportes» (4);
- **França:** 33 novos processos EU Pilot, sobretudo por queixas nos domínios «fiscalidade e união aduaneira» (6); emprego (4); «mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME» (4); «justiça e consumidores» (4);
- **Itália:** 23 novos processos EU Pilot, devidos, principalmente, a queixas nos domínios «fiscalidade e união aduaneira» (7); «mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME» (6); emprego (5).

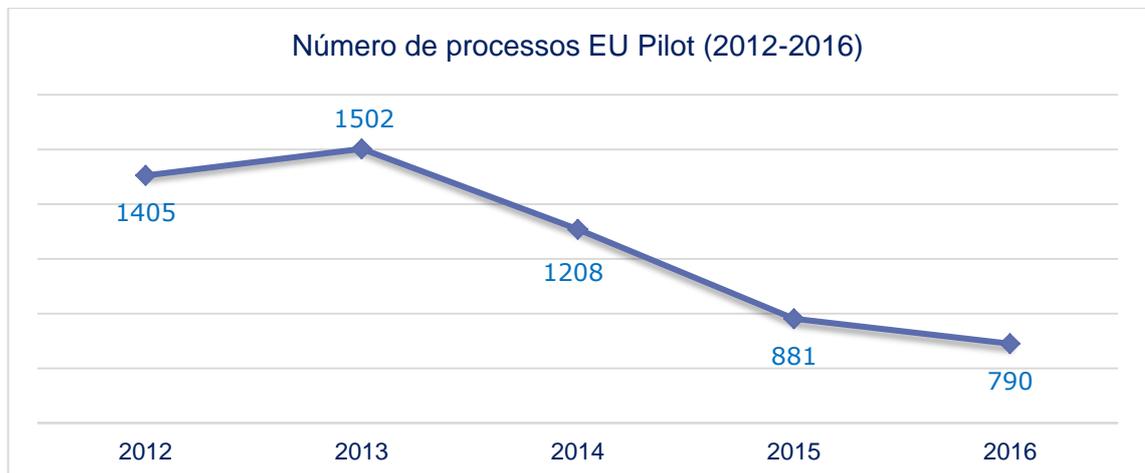
Através de petições e perguntas, o Parlamento Europeu alertou a Comissão, em 2016, para insuficiências na transposição e na aplicação de legislação específica da UE por alguns Estados-Membros. Seguem-se alguns exemplos:

- **Ambiente:** A Comissão endereçou um parecer fundamentado a um Estado-Membro por transposição incorreta da Diretiva «Acesso do Público às Informações sobre Ambiente»<sup>124</sup>. Noutro processo relativo à gestão de resíduos, a Comissão iniciou um diálogo bilateral com os Estados-Membros em causa;
- **Justiça e consumidores** A Comissão iniciou um diálogo bilateral com um Estado-Membro sobre o reconhecimento de apelidos por casamento;
- **Fiscalidade:** No domínio dos impostos diretos, a Comissão acompanhou uma petição relativa a impostos sobre bens imóveis. Iniciou discussões bilaterais com os Estados-Membros em causa sobre a potencial discriminação de titulares de pensão da UE. No domínio aduaneiro, a Comissão iniciou discussões bilaterais com alguns Estados-Membros sobre a franquia de direitos para produtos destinados a pessoas com deficiência;
- **Mercado interno:** A Comissão iniciou discussões bilaterais com um Estado-Membro num processo relativo ao cumprimento das normas em matéria de contratos públicos.

## 2. EU Pilot

O diálogo para resolução de problemas entre a Comissão e os Estados-Membros, denominado «EU Pilot», foi concebido para resolver com celeridade, numa fase precoce e em determinados casos, potenciais infrações ao direito da UE. Deve evitar-se que o recurso ao EU Pilot, que é um meio para estabelecer um diálogo com os Estados-Membros para a resolução de problemas, acrescente uma longa etapa ao processo por incumprimento. Em consonância com a Comunicação *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação*<sup>125</sup>, a Comissão encetará, pois, processos por incumprimento sem recorrer ao mecanismo de resolução de problemas EU Pilot, a não ser que seja considerado útil num dado caso.

Em 2016, o número de novos processos EU Pilot atingiu o nível mais baixo desde 2011 (cf. gráfico *infra*).



<sup>124</sup> Diretiva [2003/4/CE](#).

<sup>125</sup> [C\(2016\) 8600](#), JO C 18 de 19.1.2017.

O gráfico que se segue apresenta os principais dados relativos ao EU Pilot em 2016<sup>126</sup>:

Processos EU Pilot pendentes no final do ano

1 260 > Processos EU Pilot pendentes no final de 2015

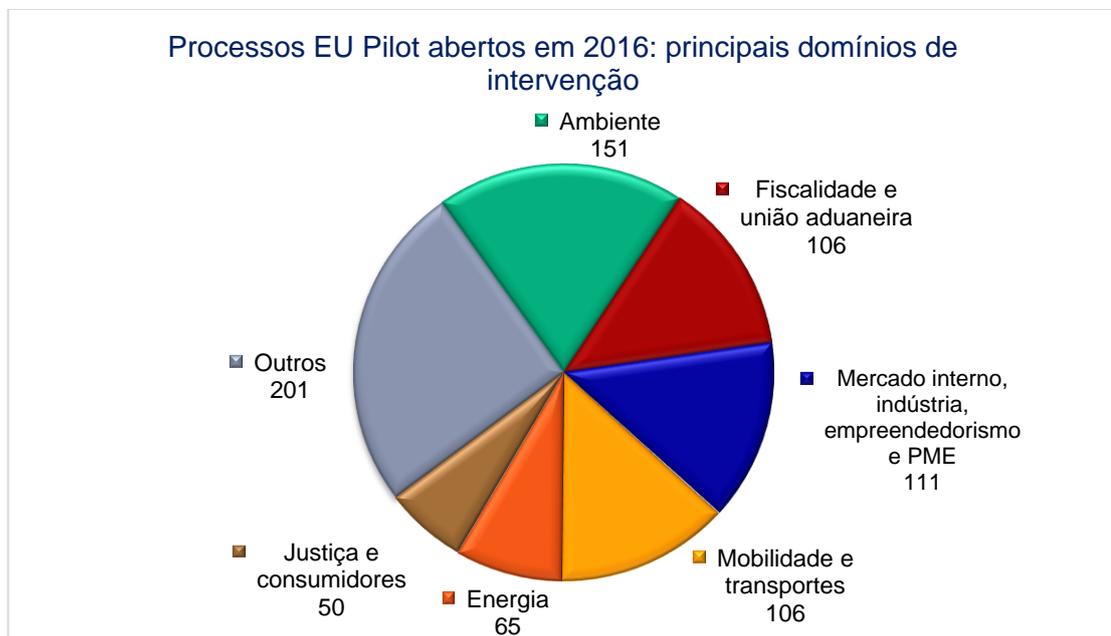
790 > Novos processos EU Pilot registados em 2016

875 > Processos EU Pilot tratados em 2016

= 1 175 > Processos EU Pilot pendentes no final de 2016

**Em 2016, foram abertos 790 novos processos EU Pilot.** Destes, 270 foram desencadeados por queixas e inquéritos, e 520 foram abertos por iniciativa própria da Comissão.

O gráfico seguinte indica os domínios de intervenção em que foi aberta a maior parte dos novos processos EU Pilot em 2016:

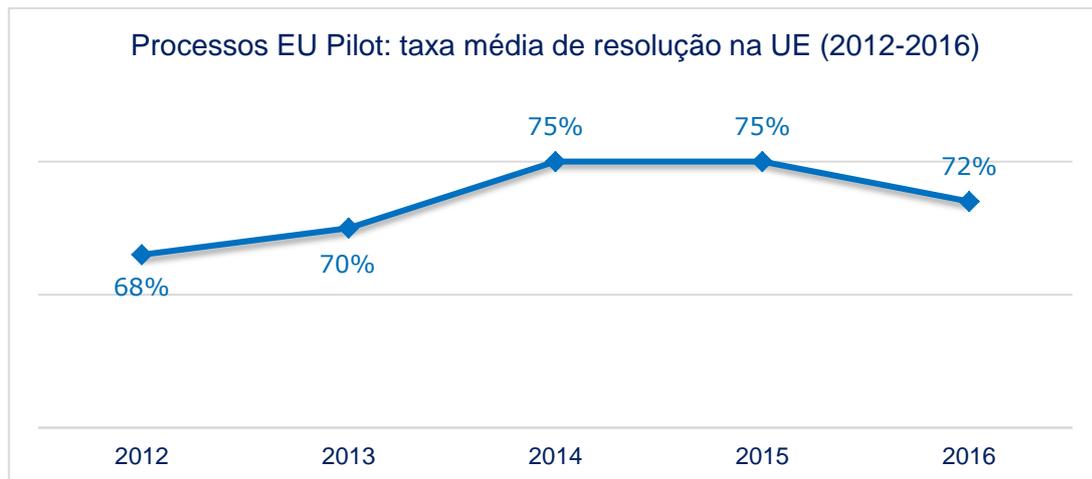


**A Comissão tratou 875 processos EU Pilot em 2016.** A Comissão encerrou 630 destes processos após ter recebido respostas satisfatórias dos Estados-Membros em causa. A taxa de resolução é, assim, de **72 %**, inferior aos níveis de 2015 e 2014.

No total, foram encerrados **245 processos EU Pilot** por a Comissão ter rejeitado as respostas dos Estados-Membros. Desses processos, 233 foram seguidos de processos formais por incumprimento (201 em 2015). Se 65 desses processos se basearam em queixas e inquéritos, os restantes 168 foram da iniciativa própria da Comissão.

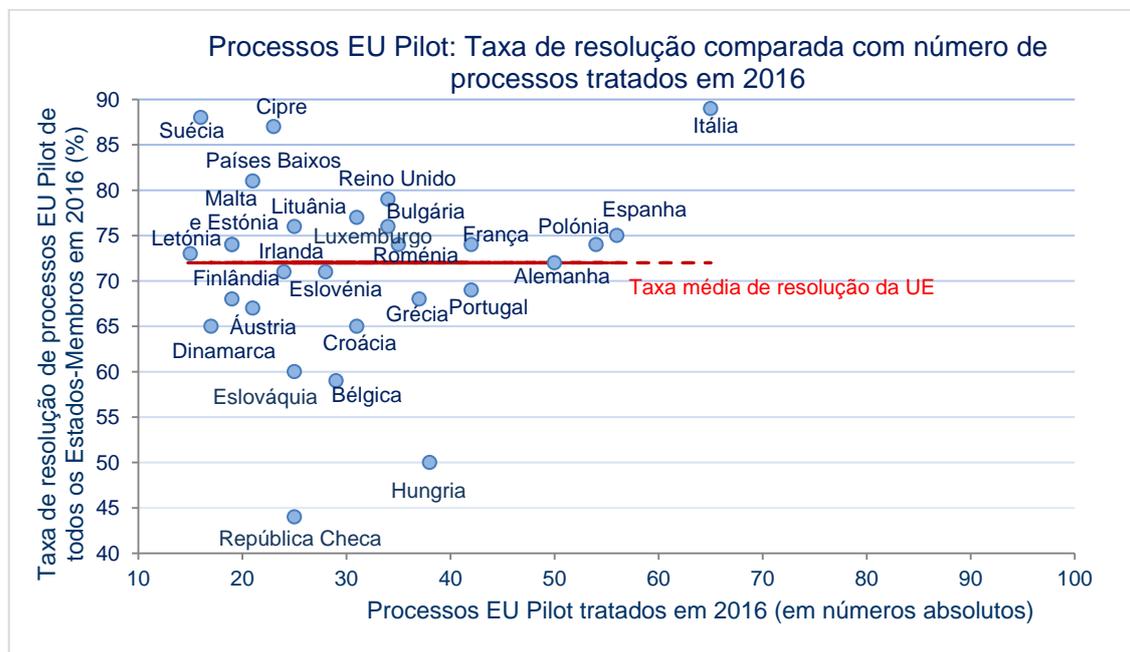
A maioria dos processos EU Pilot que deram origem a processos formais por incumprimento dizia respeito aos seguintes domínios de intervenção: ambiente (53 processos), mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME (38), energia (29) e fiscalidade e união aduaneira (25). A Hungria e a Alemanha registaram o número mais elevado de processos EU Pilot que deram origem a processos por incumprimento (18 e 14 processos, respetivamente), seguidas de Espanha e da Polónia (13 processos cada).

<sup>126</sup> O número total de processos abertos no final de 2016 (d), é calculado somando-se o número de processos abertos no final de 2015 (a) e o número de novos processos abertos em 2016 (b), e subtraindo-se o número de processos tratados em 2016 (c) (a+b-c = d).

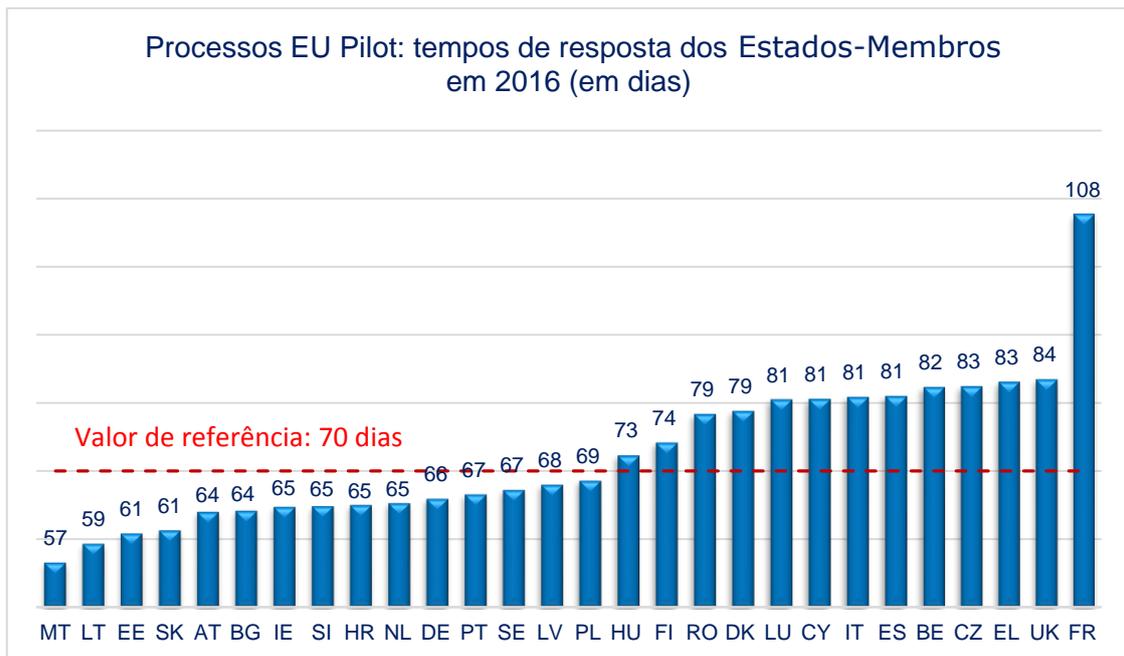


No final de 2016, estavam pendentes 1 175 processos EU Pilot. A maior parte desses processos dizia respeito a Itália (98), Espanha (75) e França (73). O ambiente continuou a ser o principal domínio afetado (295 processos abertos), seguido da justiça (161) e do mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME (143).

O gráfico seguinte indica a taxa de resolução do EU Pilot, que representa a percentagem de processos tratados em 2016 que a Comissão pôde encerrar sem recorrer ao processo por incumprimento.



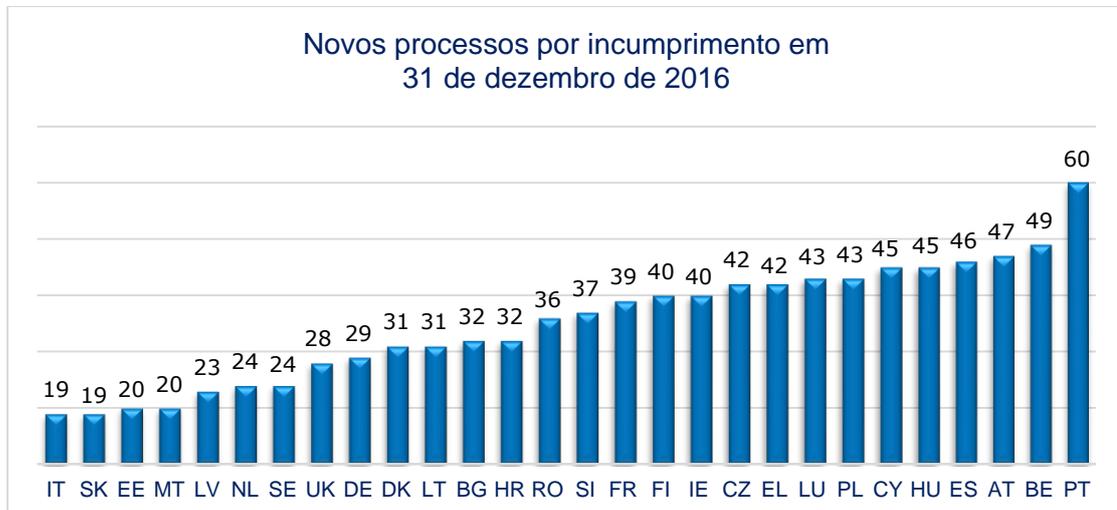
Os Estados-Membros dispõem de um prazo-padrão de dez semanas (70 dias) para responderem aos pedidos de informação formulados pela Comissão sobre os processos EU Pilot. O gráfico seguinte indica o tempo médio que cada Estado-Membro levou a responder aos pedidos da Comissão em 2016. Se a resposta não for clara ou satisfatória, a Comissão pode pedir esclarecimentos ou encetar um processo formal por incumprimento.



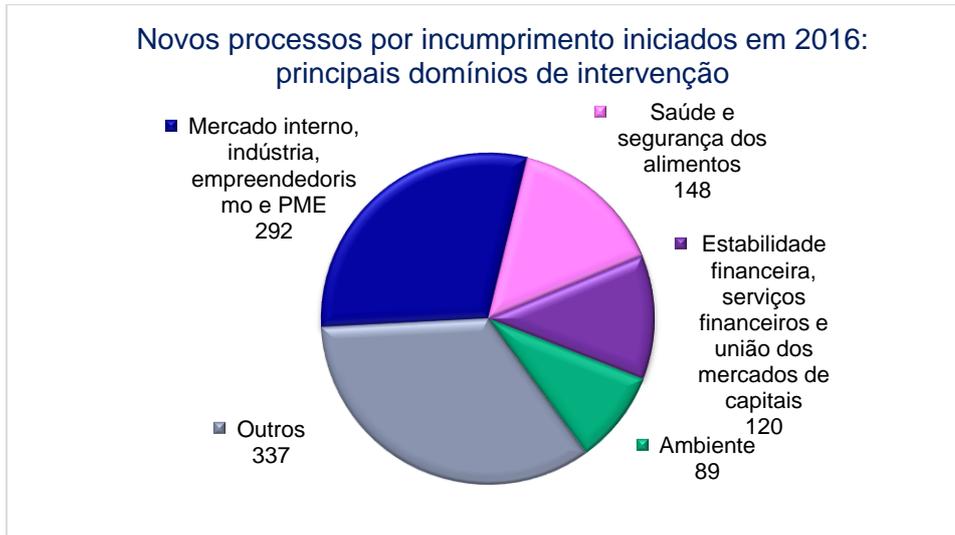
## V. FASES DOS PROCESSOS POR INCUMPRIMENTO

### 1. Fase pré-contenciosa

Em 2016, a Comissão instaurou **986** novos processos por carta de notificação para cumprir. O gráfico seguinte indica a repartição por Estado-Membro.

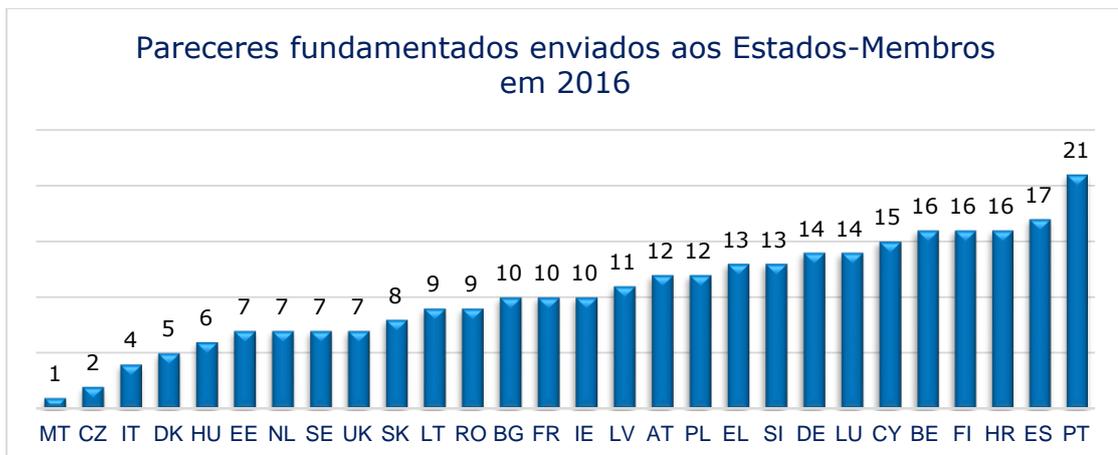


O gráfico seguinte indica os principais domínios a que se referem os novos processos.

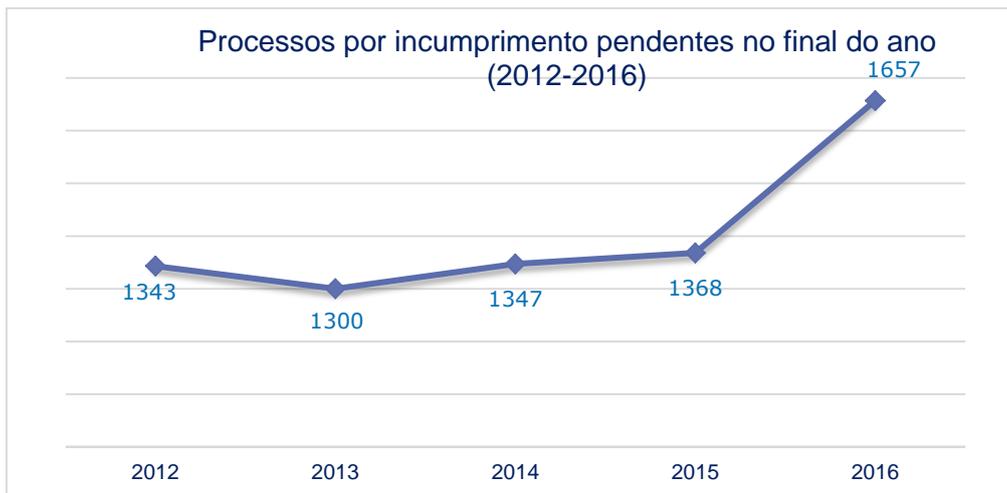


Em 2016, a Comissão enviou também aos Estados-Membros 292 pareceres fundamentados. Os principais domínios de intervenção em causa foram mercado interno (92), mobilidade e transporte (42), serviços financeiros (37) e ambiente (33).

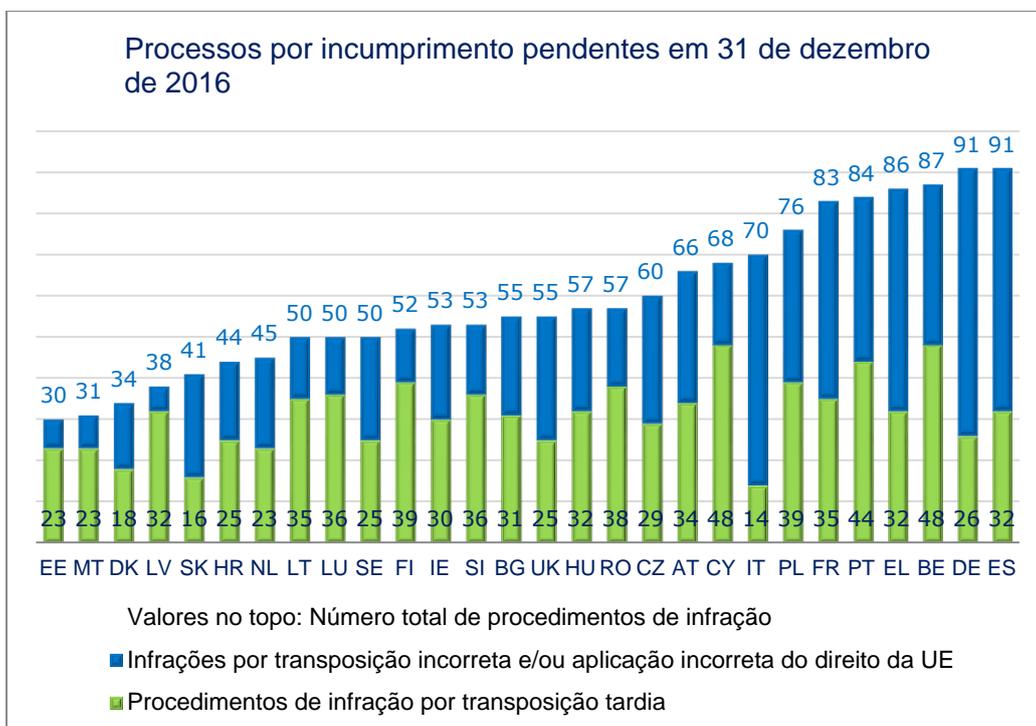
O gráfico seguinte indica a repartição por Estado-Membro.



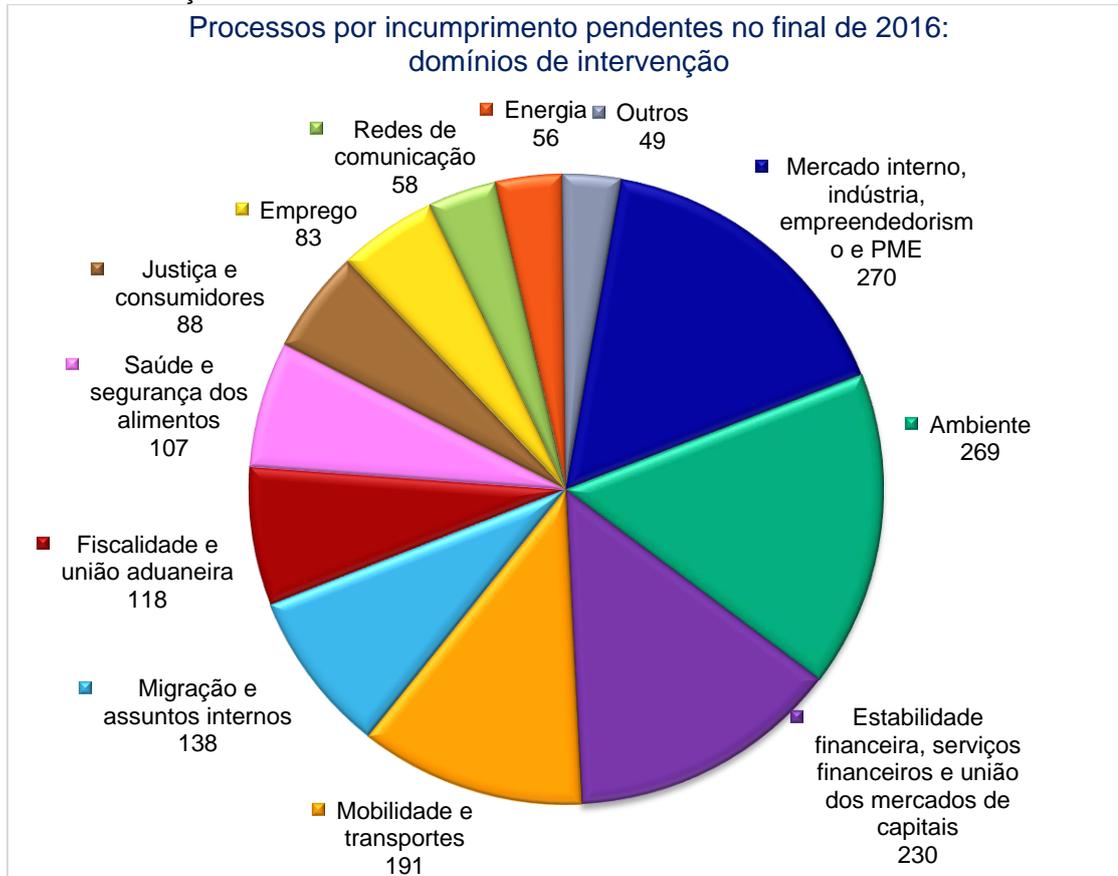
No final de 2016, estavam pendentes **1 657** processos por incumprimento. Trata-se de um aumento considerável em relação ao ano anterior e superior a todos os anos anteriores, como o demonstra o gráfico seguinte.



O gráfico seguinte indica o número de processos por incumprimento pendentes por Estado-Membro no final de 2016:



O gráfico seguinte indica a repartição dos processos por incumprimento pendentes no final de 2016, por domínio de intervenção:



Mesmo depois de dar início a um processo por incumprimento, a Comissão prossegue o diálogo com o Estado-Membro, numa tentativa de reposição da conformidade. As estatísticas confirmam que os Estados-Membros envidam grandes esforços para regularizar a situação de infração antes de o Tribunal de Justiça proferir uma decisão<sup>127</sup>.

Em 2016, a Comissão encerrou:

- 520 processos por incumprimento após o envio de cartas de notificação para cumprir;
- 126 processos após o envio de pareceres fundamentados; -
- 18 processos após decidir intentar uma ação junto do Tribunal de Justiça, mas antes de apresentar a petição inicial. Além disso, a Comissão retirou 9 processos do Tribunal de Justiça, antes de o acórdão ser proferido.

## 2. Acórdãos do Tribunal de Justiça nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 2, do TFUE

Em 2016, o Tribunal de Justiça proferiu 28 acórdãos nos termos do artigo 258.º do TFUE, 23 dos quais favoráveis à Comissão. O Tribunal proferiu o maior número de acórdãos relativamente a:

- Portugal (quatro, todos a favor da Comissão);

<sup>127</sup> Os números que se seguem foram calculados para a totalidade dos processos por incumprimento, independentemente da sua origem (queixa, iniciativa da Comissão ou transposição tardia de diretivas pelos Estados-Membros).

- Grécia (três, todos a favor da Comissão);
- Espanha (três, todos a favor da Comissão);
- Reino Unido (dois, um dos quais a favor do Reino Unido);
- Países Baixos (dois, um dos quais a favor dos Países Baixos);
- Polónia (dois, ambos a favor da Comissão);
- Áustria (um, a favor da Áustria);
- Bélgica (um, a favor da Comissão);
- Bulgária (um, a favor da Comissão);
- Chipre (um, a favor da Comissão);
- República Checa (um, a favor da Comissão);
- Alemanha (um, a favor da Comissão);
- França (um, a favor da Comissão);
- Hungria (um, a favor da Comissão);
- Itália (um, a favor da Comissão);
- Luxemburgo (um, a favor da Comissão);
- Malta (um, a favor de Malta);
- Roménia (um, a favor da Comissão).

Em 2016, os Estados-Membros alvo do maior número de acórdãos nos termos do artigo 258.º do TFUE foram Portugal (4), Grécia (3) e Espanha (3).

É frequente os Estados-Membros tomarem as medidas necessárias para executarem rapidamente os acórdãos do Tribunal de Justiça. Contudo, no final do ano, ainda se encontravam pendentes 95 processos por incumprimento após prolação de um acórdão do Tribunal de Justiça, porque a Comissão considerava que os Estados-Membros em causa ainda não tinham executado os acórdãos nos termos do artigo 258.º do TFUE. Os principais Estados-Membros em causa eram Grécia (14), Espanha (8), Alemanha e França (7 ambas). A maior parte dos processos dizia respeito ao ambiente (37), transportes e mobilidade (13), fiscalidade e união aduaneira (9) e mercado interno (8).

Destes 95 processos, três foram submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça pela segunda vez. Quando o Tribunal de Justiça impõe sanções pecuniárias nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE, o Estado-Membro incumpridor deve pagar a quantia fixa imediatamente e continuar a pagar a sanção pecuniária periódica até à execução integral do primeiro e do segundo acórdãos do Tribunal. Em 2016, o Tribunal proferiu dois acórdãos nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE, nos quais impôs sanções pecuniárias à Grécia<sup>128</sup> e a Portugal<sup>129</sup>. No final de 2016, ainda se encontravam pendentes 10 processos por incumprimento após prolação de um acórdão pelo Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE.

---

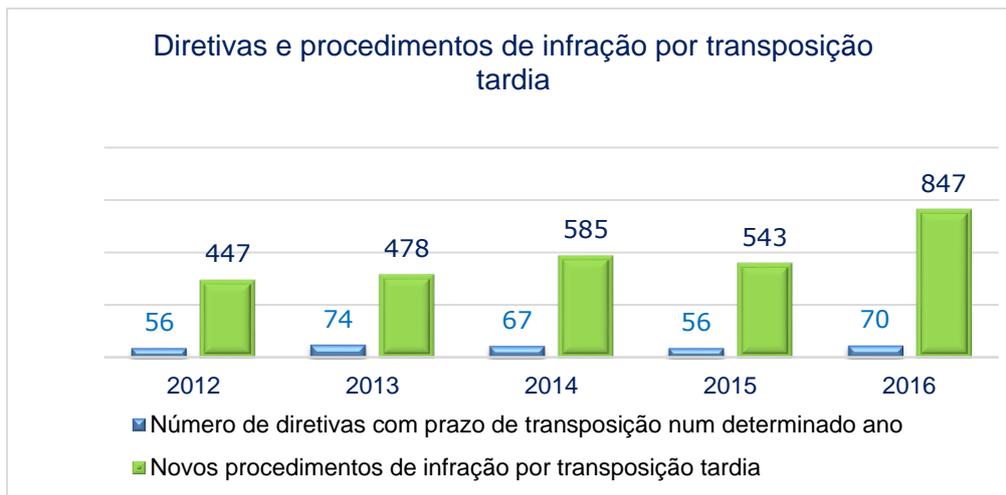
<sup>128</sup> Comissão/Grécia, [C-584/14](#) (pagamento da quantia fixa de 10 milhões de EUR; sanção pecuniária: 30 000 EUR por dia de atraso na adoção das medidas necessárias para a execução do acórdão, nos termos do artigo 258.º do TFUE).

<sup>129</sup> Comissão/Itália, [C-557/14](#) (pagamento da quantia fixa de 3 milhões de EUR; sanção pecuniária: 8 000 EUR por dia de atraso na adoção das medidas necessárias para a execução do acórdão, nos termos do artigo 258.º do TFUE).

## VI. TRANSPOSIÇÃO DE DIRETIVAS

### 1. Transposição tardia

A luta contra a transposição tardia é, de há muito, uma prioridade da Comissão. Por conseguinte, a Comissão propõe sanções pecuniárias sempre que intenta uma ação junto do Tribunal de Justiça contra um Estado-Membro, nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, do TFUE, por não-comunicação atempada das medidas de transposição de uma diretiva adotada por processo legislativo (cf. ponto VI.2, para pormenores).



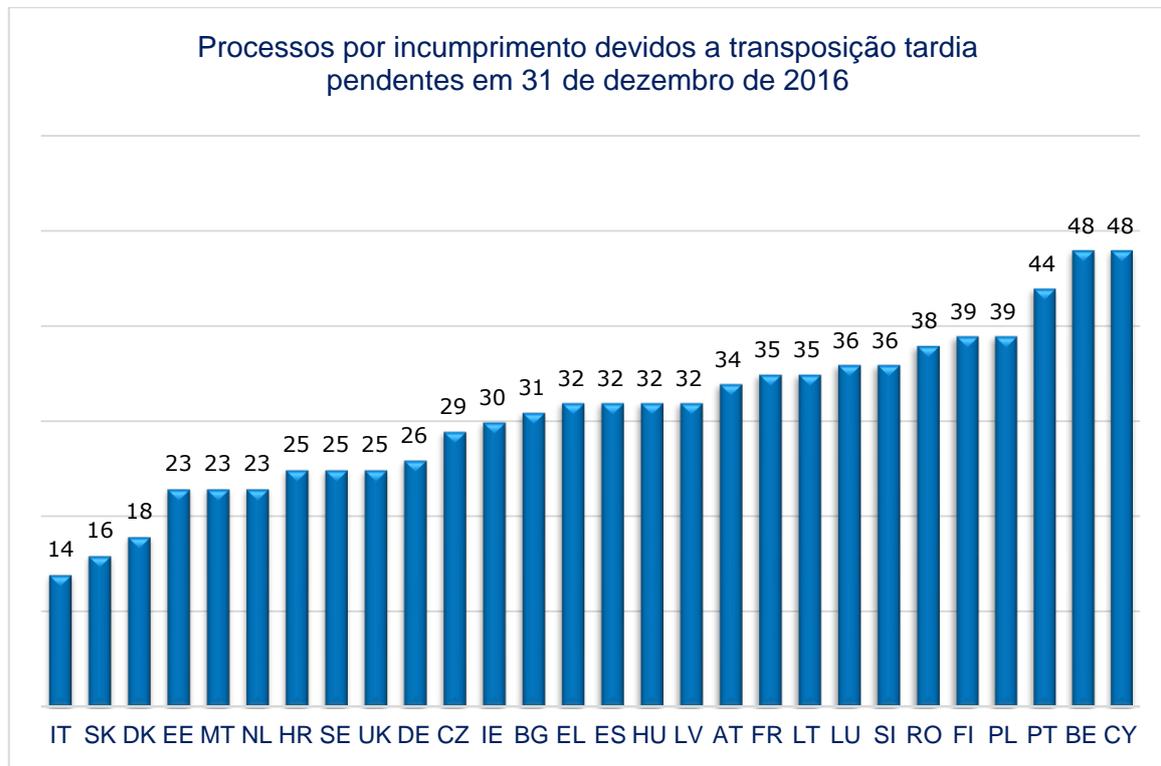
Em 2016, havia 70 diretivas por transpor, mais do que em 2015 (56). **Registou-se um aumento significativo do número de novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia, de 543 para 847.**

No final de 2016, **continuavam pendentes 868 processos por incumprimento devidos a transposição tardia**, um aumento de 67,5 % face aos 518 processos pendentes no final de 2015.

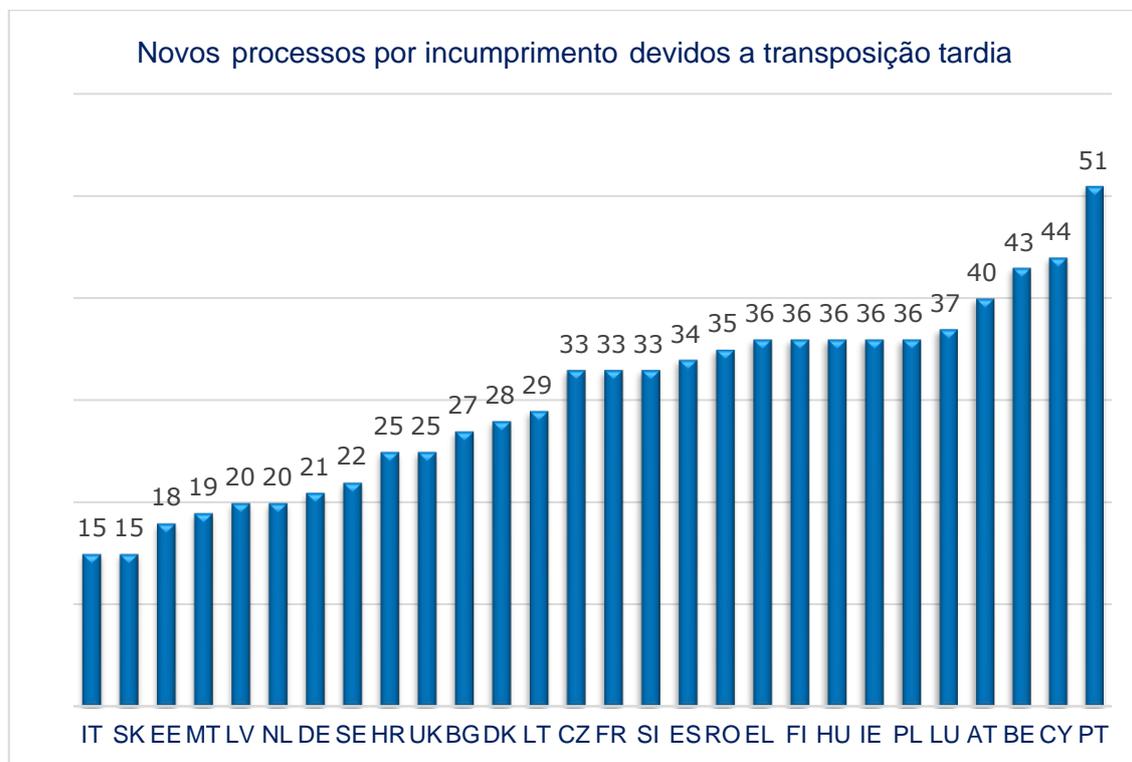
#### Processos por incumprimento devidos a transposição tardia pendentes no final do ano

518	>	Processos por transposição tardia pendentes no final de 2015
847	>	Novos processos por transposição tardia registados em 2016
498	>	Processos por transposição tardia encerrados em 2016
<b>= 868</b>	>	<b>Processos por transposição tardia pendentes no final de 2016</b>

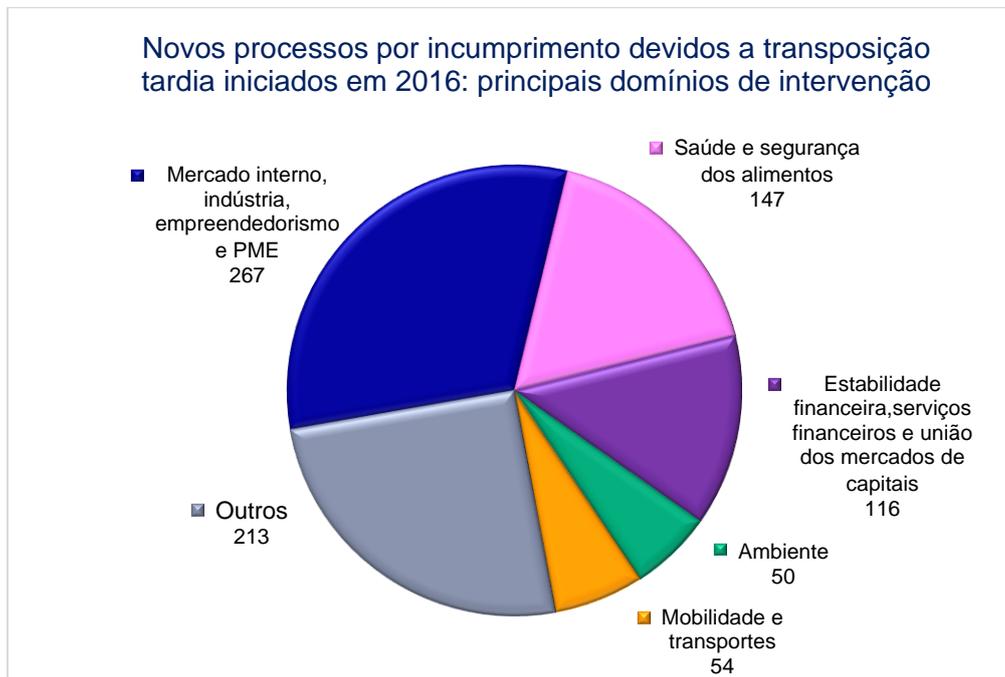
O gráfico que se segue indica o número de processos por incumprimento devidos a transposição tardia pendentes no final de 2016 por Estado-Membro, independentemente do ano do seu início.



O gráfico seguinte mostra os novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia (num total de 847) iniciados em 2016, por Estado-Membro.



O gráfico seguinte indica os domínios de intervenção em que se registou a maior parte dos novos processos iniciados em 2016:



Foram iniciados novos processos contra 27 Estados-Membros por transposição tardia da Diretiva «Medidas destinadas a Reduzir o Custo da Implantação de Redes de Comunicações Eletrónicas de Elevado Débito»<sup>130</sup>. Além disso, 26 Estados-Membros foram alvo de processos por transposição tardia das Diretivas «Tecidos e Células de Origem Humana»<sup>131</sup>. A Comissão iniciou 23 processos por transposição tardia da Diretiva «Gestão Coletiva dos Direitos de Autor e Direitos Conexos»<sup>132</sup>.

## 2. Ações intentadas junto do Tribunal de Justiça, nos termos dos artigos 258.º e 260.º, n.º 3, do TFUE

Nos termos do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE, a Comissão pode propor sanções pecuniárias, mesmo quando intenta uma ação pela primeira vez junto do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º do TFUE, por não-transposição integral de uma diretiva. Esta novidade, introduzida pelo Tratado de Lisboa, visa incentivar ainda mais os Estados-Membros a transporem as diretivas no prazo fixado. A Comissão decide do montante das sanções pecuniárias a propor em conformidade com a política estabelecida na sua comunicação relativa à aplicação do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE<sup>133</sup>. Na sua comunicação sobre a política de coerção: *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação*<sup>134</sup>, a Comissão anunciou que, em processos por incumprimento iniciados após a sua publicação, solicitará ao Tribunal de Justiça a imposição de uma coima fixa e de uma sanção pecuniária periódica.

Em 2016, a Comissão continuou a intentar ações junto do Tribunal de Justiça por transposição tardia, requerendo a imposição de sanções pecuniárias diárias, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE. Dois Estados-Membros foram alvo de ações no Tribunal de

<sup>130</sup> Diretiva [2014/61/UE](#).

<sup>131</sup> Diretivas [2015/565/UE](#) e [2015/566/UE](#).

<sup>132</sup> Diretiva [2014/26/UE](#).

<sup>133</sup> [JO C 12](#) de 15.1.2011, pp. 1-5.

<sup>134</sup> C(2016) 8600, [JO C 18](#), de 19 de janeiro de 2017.

Justiça, em 2016: Luxemburgo (2 processos)<sup>135</sup> e Roménia (1 processo)<sup>136</sup>. Noutros 4 processos, a Comissão decidiu intentar uma ação, mas os Estados-Membros adotaram as medidas de transposição antes de o pedido dar entrada no Tribunal, evitando, assim, o processo judicial. Estes processos referiam-se à transposição tardia das Diretivas «Espaço Ferroviário Europeu Único» (Grécia),<sup>137</sup> «Recuperação e Resolução Bancárias»<sup>138</sup> (Roménia e República Checa) e «Dependência Excessiva das Notações de Risco»<sup>139</sup> (Luxemburgo).

Em 2016, os Estados-Membros intensificaram os esforços para concluir a transposição antes de o Tribunal de Justiça proferir os acórdãos. Porém, continuavam pendentes cinco processos com propostas de sanções pecuniárias diárias: um processo contra cada um dos seguintes países: Bélgica, Países Baixos, Polónia, Roménia e Suécia.

---

<sup>135</sup> Comissão/Luxemburgo, [C-489/16](#). A Comissão intentou uma ação contra o Luxemburgo junto do Tribunal de Justiça por não-transposição integral da Diretiva «Espaço Ferroviário Europeu Único». Propôs uma sanção pecuniária diária de 8 710 EUR. Comissão/Luxemburgo, [C-511/16](#). A Comissão intentou uma ação contra o Luxemburgo junto do Tribunal de Justiça por não-transposição integral da Diretiva [2014/27/UE](#), de modo a harmonizá-la com o Regulamento (CE) n.º [1272/2008](#), relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas. Propôs uma sanção pecuniária diária de 8 710 EUR.

<sup>136</sup> Comissão/Roménia, [C-62/156](#). A Comissão intentou uma ação contra a Roménia junto do Tribunal de Justiça por não-transposição integral da Diretiva «Teor de Enxofre dos Combustíveis Navais». Propôs uma sanção pecuniária diária de 38 042,60 EUR. Subsequentemente, a Roménia adotou as medidas legislativas necessárias e, por conseguinte, a Comissão retirou este processo do Tribunal.

<sup>137</sup> Diretiva [2012/34/UE](#).

<sup>138</sup> Diretiva [2014/59/UE](#).

<sup>139</sup> Diretiva [2013/14/UE](#).

## VII. CONCLUSÕES

O elevado número de processos por incumprimento, que atingiu um pico de cinco anos em 2016, é ainda uma séria preocupação. A não-transposição correta e atempada da legislação da UE priva cidadãos e empresas dos benefícios dela decorrentes. Por conseguinte, a Comissão confere grande importância à garantia de aplicação efetiva da lei.

Transpor, aplicar e fazer cumprir a legislação da UE são tarefas partilhadas pela UE e pelos Estados-Membros. A Comissão continuará a prestar aos Estados-Membros o apoio e a assistência de que necessitem na fase de transposição. Em consonância com a Comunicação *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação*, a Comissão centrará os seus esforços nos problemas em que as medidas coercivas podem verdadeiramente fazer a diferença. Ao mesmo tempo, reforçará a sua resposta, através de processos por incumprimento, às violações do direito da União. A fim de assegurar um cumprimento mais rápido e o cumprimento das suas prioridades referentes às diversas políticas, a Comissão iniciará, por conseguinte, os processos por incumprimento sem recorrer ao mecanismo de resolução de problemas EU Pilot, a não ser que seja considerado útil num dado caso. A Comissão também reforçou o regime de sanções, nos termos do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE, para os Estados-Membros não comuniquem atempadamente as medidas legislativas adotadas para a transposição de diretivas.

Esta abordagem da coerção, mais estratégica, combinada com uma ação atempada e eficaz da Comissão, visa assegurar uma aplicação mais eficaz do direito da UE em benefício de todos.

METODOLOGIA E EXPLICAÇÕES

I. Relatório anual

1. Detecção de problemas

**Primeiro gráfico: Número de queixas (2012-2016)**

Este gráfico apresenta o número de queixas registadas pela Comissão nos anos 2012-2016.

**Segundo gráfico: Queixas públicas pendentes no final do ano**

Este gráfico apresenta o número de queixas pendentes transitadas de 2015 (primeira coluna). A segunda coluna apresenta o número de novas queixas registadas em 2016. A terceira coluna apresenta o número de queixas sobre as quais a Comissão adotou uma decisão em 2016. A quarta coluna apresenta o número de queixas pendentes no final de 2016 (calculado através da subtração do terceiro número à soma dos dois primeiros).

**Terceiro gráfico: Novas queixas registadas em 2016: principais domínios de intervenção**<sup>140</sup>

Este gráfico apresenta os principais domínios de intervenção em que foram registadas as novas queixas em 2016.

2. EU Pilot

**Primeiro gráfico: Número de processos EU Pilot (2012-2016)**

Este gráfico apresenta o número total de processos EU Pilot abertos pela Comissão nos anos 2012-2016.

**Segundo gráfico: Processos EU Pilot pendentes no final do ano**

Este gráfico começa com o número de processos EU Pilot transitados de 2015 (primeira coluna). A segunda coluna apresenta o número de novos processos EU Pilot abertos em 2016. A terceira coluna apresenta o número de processos sobre os quais a Comissão adotou uma decisão em 2016. A quarta coluna apresenta o número de processos EU Pilot pendentes no final de 2016 (calculado através da subtração do terceiro número à soma dos dois primeiros).

**Terceiro gráfico: Processos EU Pilot abertos em 2016: principais domínios de intervenção**

Este gráfico apresenta os domínios de intervenção em que foram abertos os novos processos EU Pilot em 2016.

**Quarto gráfico: Processos EU Pilot: taxa média de resolução na UE (2012-2016)**

Este gráfico apresenta o número total de processos EU Pilot encerrados pela Comissão nos últimos quatro anos sem iniciar processos por incumprimento.

---

<sup>140</sup> Os dados sobre os domínios de intervenção referidos no relatório principal e nas secções relativas aos Estados-Membros resultam das informações disponíveis na base de dados centralizada da Comissão Europeia relativa a infrações. Os domínios de intervenção são referidos do seguinte modo: agricultura e desenvolvimento rural; orçamento; ação climática; redes de comunicações, conteúdos e tecnologias; concorrência; educação e cultura; assuntos económicos e financeiros; estabilidade financeira e união dos mercados de capitais; política europeia de vizinhança e negociações de alargamento; emprego; energia, ambiente; migração e assuntos internos; justiça e consumidores; assuntos marítimos e pescas; mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME; mobilidade e transportes; política regional; saúde e segurança dos alimentos; fiscalidade e união aduaneira; comércio.

**Quinto gráfico: Processos EU Pilot: Taxa de resolução comparada com o número de processos tratados em 2016**

Este gráfico apresenta a taxa de resolução do mecanismo EU Pilot, ou seja, a percentagem de processos tratados em 2016 que a Comissão encerrou sem iniciar processos por incumprimento.

**Sexto gráfico: Processos EU Pilot: tempos de resposta dos Estados-Membros em 2016 (em dias)**

Este gráfico apresenta os tempos médios de resposta de cada Estado-Membro no mecanismo EU Pilot em 2016

3. Processos por incumprimento

**Primeiro gráfico: Novos processos por incumprimento em 31 de dezembro de 2016**

Este gráfico apresenta o número de novos processos por incumprimento iniciados em 2016, por Estado-Membro.

**Segundo gráfico: Novos processos por incumprimento iniciados em 2016: principais domínios de intervenção**

Este gráfico apresenta os principais domínios de intervenção em que foram iniciados os novos processos por incumprimento em 2016.

**Terceiro gráfico: Pareceres fundamentados enviados aos Estados-Membros em 2016**

Este gráfico apresenta o número de pareceres fundamentados enviados aos Estados-Membros em 2016

**Quarto gráfico: processos por incumprimento pendentes no final do ano (2012-2016)**

Este gráfico apresenta o número de processos por incumprimento pendentes em 31 de dezembro de cada ano, entre 2012 e 2016.

**Quinto gráfico: processos por incumprimento pendentes em 31 de dezembro de 2016**

Estes números referem-se a todos os processos iniciados pela Comissão contra cada Estado-Membro, mediante carta de notificação para cumprir, nos termos do artigo 258.º do TFUE. Abrangem as cartas de notificação enviadas até ao final de 2016, independentemente das fases atingidas pelos processos. Apenas são apresentados os processos que ainda não foram encerrados mediante uma decisão formal. Para cada Estado-Membro, o gráfico distingue entre infrações por transposição incorreta e/ou aplicação incorreta do direito da UE, por um lado, e processos por incumprimento devidos a transposição tardia, por outro.

Assim, os números incluem todos os processos que, em 31 de dezembro de 2016:

- se encontravam na fase pré-contenciosa (carta de notificação para cumprir, parecer fundamentado ou decisão de ação no Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º do TFUE);
- se encontravam pendentes no Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 258.º ou do artigo 260.º, n.º 3, do TFUE;
- tinham sido objeto de uma decisão do Tribunal, cuja correta execução pelo Estado-Membro a Comissão não podia ainda confirmar;
- se encontravam na segunda fase pré-contenciosa (carta de notificação para cumprir ou decisão de ação no Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 260.º, n.º 2, do TFUE);

se encontravam pendentes no Tribunal, devido a uma segunda ação;

tenham sido objeto de uma segunda decisão do Tribunal, cuja correta execução pelo Estado-Membro a Comissão não podia ainda confirmar.

Este número *não* inclui, por exemplo, os processos EU Pilot pendentes; tão-pouco inclui os processos EU Pilot em cujo âmbito a Comissão rejeitou a resposta do Estado-Membro mas ainda não enviou uma carta de notificação para cumprir, nos termos do artigo 258.º do TFUE.

#### **Sexto gráfico: Processos por incumprimento pendentes no final de 2016: domínios de intervenção**

Este gráfico apresenta a repartição dos processos por incumprimento pendentes em 31 de dezembro de 2016, por domínio de intervenção.

#### **4. Transposição de diretivas**

##### **Primeiro gráfico: Diretivas e processos por incumprimento devidos a transposição tardia**

Este gráfico indica o número de diretivas que tinham de ser transpostas nos anos 2012-2016 e o número de novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia iniciados nesse período.

##### **Segundo gráfico: Processos por incumprimento devidos a transposição tardia pendentes no final do ano**

Este gráfico apresenta o número de processos por incumprimento devidos a transposição tardia transitados de 2015 (primeira coluna). A segunda coluna apresenta o número de novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia registados em 2016. A terceira coluna apresenta o número de queixas sobre as quais a Comissão adotou uma decisão em 2016. A quarta coluna apresenta o número de processos por incumprimento devidos a transposição tardia pendentes no final de 2016 (calculado através da subtração do terceiro número à soma dos dois primeiros).

##### **Terceiro gráfico: processos por incumprimento devidos a transposição tardia pendentes em 31 de dezembro de 2016**

Este gráfico apresenta o número de processos por incumprimento devidos a transposição tardia pendentes em 31 de dezembro de 2016 por Estado-Membro, independentemente do ano do seu início.

##### **Quarto gráfico: Novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia**

Este número indica o número de cartas de notificação para cumprir enviadas a cada Estado-Membro em 2016, nos termos do artigo 258.º do TFUE, relativamente a medidas nacionais de transposição inexistentes ou parciais. Este número já está incluído no número total de novos processos por incumprimento iniciados contra o Estado-Membro em 2016, pelo que *não* deve ser adicionado ao número apresentado no primeiro gráfico da secção relativa aos dados estatísticos gerais.

Importa notar que todos estes novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia estavam, necessariamente, ainda pendentes em 31 de dezembro de 2016. Por exemplo, se, em março de 2016, a Comissão tivesse iniciado um processo por incumprimento por carta de notificação para cumprir, este procedimento seria adicionado aos novos processos por incumprimento, mesmo que a Comissão encerrasse o processo em outubro de 2016 em resultado de uma notificação de conclusão da transposição pelo Estado-Membro.

##### **Quinto gráfico: Novos processos por incumprimento devidos a transposição tardia iniciados em 2016: principais domínios de intervenção**

Este gráfico apresenta os principais domínios de intervenção em que foram iniciados os novos processos por incumprimento em 2016, devidos a transposição tardia.