

Brusel 16. července 2019
(OR. en)

11313/19

PARLNAT 49

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	11. července 2019
Příjemce:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2019) 333 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2018 O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2019) 333 final.

Příloha: COM(2019) 333 final



V Bruselu dne 11.7.2019
COM(2019) 333 final

ZPRÁVA KOMISE

**VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2018
O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S
VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2018 O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

1. Úvod

Komise v souladu s článkem 9 protokolu č. 2 Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie každý rok předkládá výroční zprávu o používání zásad subsidiarity a proporcionality v procesu tvorby práva Evropské unie. Od roku 2005 Komise také zveřejňuje výroční zprávy o svých vztazích s vnitrostátními parlamenty. Vzhledem k významné úloze, kterou vnitrostátní parlamenty při používání zásad subsidiarity a proporcionality hrají, se Komise rozhodla tyto dvě zprávy spojit. Tento nový přístup klade větší důraz na stanoviska vnitrostátních parlamentů a zamezí překrývání obou výročních zpráv. Tato 26. zpráva o používání zásad subsidiarity a proporcionality se proto rovněž zabývá vztahy mezi Komisí a vnitrostátními parlamenty.

Pokud jde o používání zásad subsidiarity a proporcionality, nejvýznamnějším pokrokem v roce 2018 byla činnost pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ (dále jen „pracovní skupina“), kterou ustavil předseda Juncker a vedl první místopředseda Timmermans. Její zjištění dala nový podnět k interinstitucionálním úvahám a konkrétním opatřením k zajištění, aby právní předpisy Unie byly připravovány a uplatňovány v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Počet odůvodněných stanovisek klesal stejně jako v předchozích dvou letech a Komise k žádnému návrhu neobdržela odůvodněná stanoviska od více než čtyř vnitrostátních parlamentů, což je výrazně pod prahovou hodnotou pro udělení „žluté karty“.

Celkově vzato byly vztahy s vnitrostátními parlamenty i v roce 2018 intenzivní a plodné. Stanoviska vydaná jak v rámci politického dialogu Komise s vnitrostátními parlamenty, tak v rámci mechanismu včasného varování pro kontrolu uplatňování zásady subsidiarity se týkala široké škály politik a problémů. Počet stanovisek předložených v rámci politického dialogu zůstal v roce 2018 na stejně vysoké úrovni jako v roce 2017, ačkoli největší podíl stanovisek připadal jen na několik velmi aktivních komor. Počet vnitrostátních parlamentů, které naopak žádná stanoviska nepředložily, se v roce 2018 zvýšil na osm (deset komor). Přibližně třetina všech stanovisek, která Komise obdržela, se přitom týkala návrhů, jež nepodléhají kontrole subsidiarity¹, včetně řady stanovisek z vlastní iniciativy, které se netýkaly žádného konkrétního návrhu Komise.

To vypovídá o neutuchajícím zájmu velké většiny vnitrostátních parlamentů o aktivní spolupráci s Komisí na jejích iniciativách, a to i v počáteční fázi politického cyklu, která je však zaměřená na budoucnost, například na příštím víceletém finančním rámci nebo na prohloubení hospodářské a měnové unie. Tato intenzivní výměna se rovněž vyznačuje vysokým počtem návštěv, které komisaři vykonávají ve vnitrostátních parlamentech a naopak.

¹ Například legislativní návrhy v oblastech, v nichž má Unie výlučnou pravomoc, nebo sdělení a bílé knihy.

2. POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY JEDNOTLIVÝMI ORGÁNY

2.1. Komise

Pracovní skupina pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ a reakce na její doporučení

Dne 12. září 2017 oznámil předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie vytvoření pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“. Jejím předsedou je první místopředseda Timmermans, pracovní skupina má šest členů² a od ledna do července 2018 se sešla sedmkrát a projednávala úkoly, jež předseda Juncker představil ve svém rozhodnutí o jejím zřízení:

- Jak lépe používat zásady subsidiarity a proporcionality v činnosti orgánů Unie, zejména při tvorbě právních předpisů.
- Jak identifikovat veškeré oblasti politiky, kde by rozhodování a/nebo provádění mohlo být postupně zcela, částečně nebo s konečnou platností svěřeno zpět členským státům.
- Jak do přípravy politik Unie a následných opatření lépe zapojit regionální a místní orgány.

Na základě těchto jednání, veřejného slyšení a příspěvků řady zúčastněných stran vypracovala pracovní skupina devět doporučení, která předložila předsedovi Junckerovi ve své zprávě ze dne 10. července 2018³. Hlavní doporučení byla tato:

- Je zapotřebí najít nový způsob práce, který by umožnil vytvářet lepší právní předpisy vycházející ze společného chápání subsidiarity a proporcionality.
- Je zapotřebí více „aktivní subsidiarity“, díky níž budou mít místní a regionální orgány a vnitrostátní parlamenty silnější hlas a zvýší se akceptace činnosti Unie.
- Unie by měla své zdroje využívat účinněji a stanovit priority své činnosti, ale neexistují žádné důvody, proč by se pravomoci podle Smlouvy nebo celé oblasti politik měly přenést zpět na členské státy.

Komise pracovní skupině poskytla rozsáhlou odpověď ve svém sdělení „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“⁴, přijatém dne 23. října 2018. Vyzvala také další orgány, poradní orgány, vnitrostátní parlamenty a jiné subjekty, aby zvážily, jaká bude jejich odpověď na doporučení pracovní skupiny.

Komise:

- bude předkládat posouzení subsidiarity a proporcionality standardním strukturovaným způsobem za využití společného tabulkového posuzovacího dotazníku, který pracovní skupina navrhla. Jeho přínosy bude možné plně využít, pokud Evropský parlament, Rada a vnitrostátní parlamenty budou postupovat stejně,

² Tři členové z vnitrostátních parlamentů, pan Lopatka (Rakousko), pan Vigenin (Bulharsko) a pan Vitsut (Estonsko), a tři členové z Výboru regionů, pan Lambertz (Belgie), pan Schneider (Německo) a pan Decoster (Francie). Evropský parlament pozvání Komise, aby se do pracovní skupiny zapojil, nepřijal.

³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs

⁴ COM(2018) 703.

- při konzultacích a hodnoceních se více zaměří na názory místních a regionálních orgánů, jelikož jejich bezprostřední zkušenost s uplatňováním právních předpisů Evropské unie má zásadní význam,
- podrobněji se zaměří na stávající právní předpisy z hlediska subsidiarity, proporcionality a úlohy místních a regionálních orgánů. To zahrnuje i akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty,
- pomůže vnitrostátním parlamentům účinněji vykonávat jejich úlohu tím, že po dohodě s Evropským parlamentem a Radou nezapočítá období Vánoc / Nového roku do osmítýdenní lhůty, kterou mají vnitrostátní parlamenty na předložení svých odůvodněných stanovisek,
- připraví souhrnnou odpověď v případech, kdy alespoň čtyři vnitrostátní parlamenty předloží odůvodněná stanoviska k legislativnímu návrhu Komise, ale jejich počet nepřesáhne prahovou hodnotu pro „žlutou kartu“. Díky tomu bude stanoviskům vnitrostátních parlamentů věnována větší pozornost a vznikne ucelený přehled vznesených obav i úvah Komise, který bude rovněž zpřístupněn veřejnosti a spolunormotvůrcům.

Ve svém sdělení ze dne 15. dubna 2019 o hodnocení programu zlepšování právní úpravy⁵ Komise uvedla opatření, která při přípravě legislativních návrhů hodlá přijmout.

Ve dnech 15. a 16. listopadu 2018 představil první místopředseda Timmermans přístup Komise na konferenci nazvané „Subsidiarita jako stavební kámen Evropské unie“, kterou uspořádalo rakouské předsednictví v Bregenzu.

Dne 20. prosince 2018 obdržela Komise od polského *Senatu* v rámci politického dialogu první stanovisko ke svému sdělení ze dne 23. října. *Senat* vyjádřil záměrům Komise podporu a zároveň požadoval větší posílení úlohy vnitrostátních parlamentů při příští revizi Smluv⁶.

Zlepšování právní úpravy – analýza subsidiarity a proporcionality

V roce 2018 Komise nadále prováděla svůj posílený program zlepšování právní úpravy a začleňovala zásady subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik na základě zlepšených pokynů zveřejněných v roce 2017. Internetový portál nazvaný „Podělte se o svůj názor“⁷ byl dále vylepšen, aby občanům a zúčastněným stranám poskytl jednotný přístupový bod, jehož prostřednictvím se mohou zapojit do přípravy politik Komise. Komise rovněž pokračovala v hodnocení stávajících právních předpisů a politických rámců a poté předkládala návrhy na jejich přezkum. Tato hodnocení obsahují posouzení, zda jsou stávající politická opatření stále „účelná“ a do jaké míry jsou v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Internetové stránky Komise nazvané „Jak snížit administrativní zátěž – podělte se o svůj názor“⁸ a platforma Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (dále jen „REFIT“)⁹, rovněž poskytují veřejnosti a zúčastněným stranám možnost komunikace s Komisí ohledně případné

⁵ COM(2019) 178.

⁶ Kromě toho obdržela Komise v prvním čtvrtletí roku 2019 další obecně podpůrná stanoviska také od jiných komor.

⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_cs

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_cs

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_cs. Od svého vzniku v roce 2015 poskytla platforma REFIT celkem 89 doporučení.

nadměrné zátěže či neefektivnosti stávajících právních předpisů Unie, což se může týkat i otázek subsidiarity nebo proporcionality. Platforma REFIT poskytla v roce 2018 celkem 20 stanovisek s doporučeními Komisi ohledně toho, jak zjednodušit a snížit regulační zátěž stávajících právních předpisů Unie¹⁰. Komise na tato doporučení reaguje především při provádění svých pracovních programů.

Pokyny pro zlepšování právní úpravy a připojený „soubor nástrojů“¹¹ vyžadují, aby Komise při zvažování nové iniciativy v oblastech, v nichž nemá EU výlučnou pravomoc, a při hodnocení významu a evropské přidané hodnoty stávajících intervencí provedla analýzu subsidiarity. Komise analyzuje subsidiaritu u legislativních i nelegislativních iniciativ.

Cílem analýzy je posoudit:

1. zda opatření na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni postačují k dosažení příslušného cíle a
2. zda opatření na úrovni Unie v porovnání s opatřeními jednotlivých členských států zajistí přidanou hodnotu.

Podle zásady proporcionality nesmí obsah ani forma činnosti Unie překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Dodržování zásady proporcionality znamená zajistit, aby přístup a stupeň regulačního zásahu odpovídaly danému cíli. Veškerá posouzení dopadů, hodnocení a kontroly účelnosti by měly zahrnovat jasnou analýzu použití zásady proporcionality.

Posouzení dopadů

Výbor pro kontrolu regulace¹² (dále jen „výbor“) v roce 2018 zkoumal 75 posouzení dopadů a v každém z těchto případů přijal stanovisko¹³. V 16 případech bylo nutné vylepšit analýzu subsidiarity a evropské přidané hodnoty, zatímco 47 stanovisek obsahovalo připomínky zaměřené na zlepšení analýzy proporcionality a porovnání možností politiky. Následující příklady ukazují, jak výbor roce 2018 hodnotil subsidiaritu a proporcionalitu a pomohl Komisi zlepšit analýzu toho, jak její návrhy tyto zásady dodržují:

- V návaznosti na kontrolu výboru byla **oblast působnosti** návrhu Komise o **nekalých obchodních praktikách zúžena** na asymetrické vyjednávání s malými a středními podniky místo celého **potravinového řetězce**¹⁴.
- Ve svém kladném stanovisku s výhradami k **nezákonnému obsahu na internetu**¹⁵ výbor zpochybnil proporcionalitu zamýšlených možností politiky a uvedl, že nejsou v souladu s oblastí působnosti intervence. Oblast působnosti byla zaměřena na teroristický obsah na internetu, avšak základní scénář ani politické možnosti toto zaměření náležitě neodrážely.

¹⁰ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_cs.htm

¹¹ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

¹² Výbor pro kontrolu regulace se skládá z předsedy (na úrovni generálního ředitele) a ze šesti stálých členů, z nichž tři jsou vybíráni z prostředí mimo Komisi. Všichni členové výboru jsou nezávislí a vykonávají funkci za svou osobu podle svých vlastních odborných znalostí. Výbor přezkoumává kvalitu posouzení dopadů, kontrol účelnosti a významných hodnocení. Subsidiarita a proporcionalita jsou součástí této kontroly kvality. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs

¹³ Stanoviska se zveřejňují spolu s posouzeními dopadů ve chvíli, kdy Komise iniciativy přijme.

¹⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-182-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁵ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-397-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Posouzení dopadů by také mělo lépe vyjádřit, proč jsou další opatření zaměřená na teroristický obsah naléhavější než opatření zaměřená na jiný nezákonný obsah. V důsledku toho bylo posouzení dopadů přepracováno a **politické možnosti přizpůsobeny s cílem zajistit lepší zaměření a podrobnější obsah.**

- Ve svém záporném stanovisku k **ochraně oznamovatelů**¹⁶ výbor zpochybnil analýzu subsidiarity v rámci posouzení dopadů a požádal o její zlepšení. Následně byly v přepracovaném posouzení dopadů rozvinuty důvody pro přijetí opatření na úrovni Evropské unie v případě neexistence dostačujících vnitrostátních či evropských právních předpisů týkajících se whistleblowingu. Byl **vyzdvížen a lépe doložen přeshraniční rozměr**, z čehož vyplynula potřeba opatření na úrovni Evropské unie.
- Pokud jde o **program Digitální Evropa**¹⁷, který je součástí víceletého finančního rámce na období 2021–2027, výbor měl za to, že v posouzení dopadů měly být lépe zohledněny závazky členských států podílet se na investicích a vložit aktiva do společné infrastruktury na evropské úrovni. V posouzení dopadů rovněž měl být lépe vystižen požadavek členských států, výzkumné obce a soukromého sektoru týkající se koordinace jejich činností v oblasti výzkumu a odborné přípravy. Mělo ukázat, jak by výdajový program tento požadavek pomohl pokrýt. V reakci na obavy výboru byl **oddíl věnovaný zapojení členských států** v přepracovaném posouzení dopadů **rozšířen a jinak uspořádán tak, aby odpovídal pěti částem programu.**

Hodnocení a kontroly účelnosti

Subsidiarita a proporcionalita byly základními prvky následných hodnocení a kontrol účelnosti, jež posuzují, zda evropská opatření přinášejí očekávané výsledky z hlediska účinnosti, efektivnosti, soudržnosti a relevance a evropské přidané hodnoty. Komise v roce 2018 dokončila přibližně 70 hodnocení, včetně tří kontrol účelnosti (hodnocení širších oblastí politiky). Tři kontroly účelnosti se týkaly námořních záležitostí, legální migrace a právních předpisů týkajících se chemických látek (s výjimkou nařízení REACH).

V roce 2018 zkoumal Výbor pro kontrolu regulace 10 významných hodnocení a kontrol účelnosti. V sedmi případech předložil doporučení ke zlepšení v kategorii „relevance a evropská přidaná hodnota / subsidiarita“, včetně oblastí legální migrace, rybolovu a námořních záležitostí, ekologizace společné zemědělské politiky a strategie Evropské unie pro přizpůsobení se změně klimatu. Tato kontrola pomohla Komisi zlepšit analýzu toho, jak hodnocení a kontroly účelnosti zohlednily zásady subsidiarity a proporcionality¹⁸.

2.2. Evropský parlament

Evropský parlament v roce 2018 formálně obdržel 473 podání od vnitrostátních parlamentů podle protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality¹⁹. 46 z nich představovalo odůvodněná stanoviska, zatímco ostatních 427 podání tvořily příspěvky (tj. podání, která se

¹⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-198-3-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-289-1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁸ Další informace o kontrolách účelnosti jsou dostupné na internetových stránkách platformy REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-work-progress_cs

¹⁹ Postup, kterým Evropský parlament projednává odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů, viz výroční zpráva za rok 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě, bod 2.3.

nezabývají otázkami souvisejícími s dodržováním subsidiarity). V roce 2017 bylo oproti tomu Evropskému parlamentu oficiálně předáno 49 odůvodněných stanovisek a 372 příspěvků. Poměr odůvodněných stanovisek k příspěvkům je stále nízký, což naznačuje, že vnitrostátní parlamenty nevnímají kontrolu subsidiarity jako prostředek k pozastavení procesu tvorby právních předpisů Evropské unie, ale spíše jako způsob, jak vyjádřit své názory a obavy²⁰.

Podle přílohy V jednacího řádu Evropského parlamentu má za zajištění dodržování zásady subsidiarity horizontální odpovědnost Výbor pro právní záležitosti (dále jen „výbor JURI“). Každých šest měsíců je člen výboru JURI jmenován stálým zpravodajem pro otázky subsidiarity, a to na základě střídání politických skupin. V první polovině roku 2018 byl stálým zpravodajem Sajjad Karim (Evropští konzervativci a reformisté), následován v druhé polovině roku Gillesem Lebretonem (Evropa národů a svobody). Obdržená odůvodněná stanoviska, jež výbor jako taková potvrdil, jsou pro informaci zařazena na program jednání nejbližšího zasedání výboru JURI.

Výbor JURI také pravidelně vypracovává zprávu k výroční zprávě Komise o subsidiaritě a proporcionality. Poslední zpráva k výroční zprávě o subsidiaritě a proporcionality výjimečně pokrývala roky 2015 i 2016. Uvedená zpráva, kterou předložila Mady Delvauxová (S&D), byla přijata na plenárním zasedání dne 18. dubna 2018²¹.

Výbor JURI rovněž přispívá k pololetním zprávám Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (dále jen „COSAC“)²², pokud jde o otázky související se subsidiaritou a proporcionality. Zejména v odpovědi na 29. pololetní zprávu konference COSAC a v souvislosti se svým usnesením ze dne 17. května 2017 výbor JURI znovu zdůraznil, že při případném přezkumu Smluv by proces kontroly subsidiarity mohl být zlepšen za účelem zvýšení jeho účinnosti²³. Mělo by se například zvážit, zda by se odůvodněná stanoviska měla omezit pouze na zkoumání důvodů subsidiarity, nebo zda by rovněž měla zahrnovat posouzení z hlediska proporcionality, a jaký by měl být účinek, pokud by bylo dosaženo prahové hodnoty pro tyto postupy v souladu s čl. 7 odst. 2 protokolu č. 2.

Výbor JURI rovněž navrhl, aby osmítýdenní lhůta, kterou mají vnitrostátní parlamenty na vydání odůvodněného stanoviska, mohla být z odůvodněných objektivních důvodů prodloužena (např. přírodní katastrofy a období parlamentní přestávky). Toho by mohlo být dosaženo prostřednictvím politické dohody orgánů Evropské unie a vnitrostátních parlamentů. Kromě toho výbor JURI navrhl, že by Komise s pomocí vnitrostátních parlamentů mohla posoudit možnost stanovit nezávazné pokyny usnadňující vnitrostátním parlamentům jejich úkol posoudit soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality, aniž by tím byla ohrožena jejich rozhodovací pravomoc.

Evropskému parlamentu byla při zohledňování zásad subsidiarity a proporcionality v rámci jeho činnosti nadále nápomocna výzkumná služba Evropského parlamentu, a to:

²⁰ Všechna podání vnitrostátních parlamentů jsou zpřístupněna v databázi „Connect“, což je databáze Evropského parlamentu obsahující dokumenty předložené vnitrostátními parlamenty: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//CS>

²² COSAC viz oddíl 5 níže.

²³ Viz odpověď Evropského parlamentu v příloze k 29. pololetní zprávě EN (s. 346), <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc565f936fe0165fc71d02603b4&appLng=CS>

- systematickým ověřováním aspektů subsidiarity a proporcionality v posouzeních dopadů vyhotovených Komisí a upozorňováním na případné vyslovené obavy, zejména vnitrostátních parlamentů a Výboru regionů²⁴,
- zajištěním, aby byly tyto zásady plně dodržovány při vlastní činnosti Evropského parlamentu, například při posuzování dopadů vlastních podstatných pozměňovacích návrhů nebo analyzování přidané hodnoty návrhů Parlamentu na nové právní předpisy na základě článku 225 SFEU a posuzování nákladů na nepřijetí opatření na úrovni Evropské unie, a
- ověřením aspektů subsidiarity a proporcionality při vypracovávání posouzení dopadů, spíše se zaměřením na přidanou hodnotu Evropské unie než na vnitrostátní výdaje nebo opatření.

2.3. Evropská rada a Rada Evropské unie

V závěrech, které přijala na zasedání dne 14. prosince 2018 v souvislosti s dalšími opatřeními k dokončení agendy jednotného trhu Evropské unie²⁵, vyzvala Evropská rada „k tomu, aby byla na všech úrovních veřejné správy prováděna a prosazována přijatá rozhodnutí a pravidla a aby byly dodržovány standardy a bylo zajištěno inteligentní uplatňování zásad týkajících se zdokonalení tvorby právních předpisů, včetně zásady subsidiarity a proporcionality“. Evropská rada v těchto závěrech v souvislosti s přípravou příští strategické agendy vedoucích představitelů také uvítala společnou zprávu o konzultacích s občany. V této zprávě, která byla předložena jménem rakouského předsednictví a nadcházejícího rumunského předsednictví v Radě EU (dále jen „Rada“), byl zdůrazněn význam zásady subsidiarity²⁶.

Ve svých závěrech ze dne 30. listopadu 2018 ke zvláštní zprávě Evropského účetního dvora č. 16/2018 „Přezkum právních předpisů EU ex post: dobře nastavený, ale neúplný systém“²⁷ Rada „vzdvihuje význam interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů (...) a jejich příslušných cílů, jako je zaměření legislativní činnosti na oblasti s nejvyšší přidanou hodnotou pro evropské občany, zjednodušování právních předpisů Unie a zamezování nadměrné regulaci, jakož i význam jejich zásad, jež zahrnují subsidiaritu, proporcionalitu, právní jistotu a transparentnost“.

Podle článku 4 protokolu č. 2 ke Smlouvám Rada vnitrostátním parlamentům postoupí veškeré návrhy legislativních aktů (včetně pozměněných návrhů) pocházející od skupiny členských států, Soudního dvora Evropské unie, Evropské centrální banky nebo Evropské investiční banky. Kromě toho podle článku 6 protokolu č. 2 předá předseda Rady případná stanoviska

²⁴ V roce 2018 vyhotovil Evropský parlament 64 prvotních posouzení hodnocení dopadů vypracovaných Komisí, jedno podrobné posouzení hodnocení dopadů vypracovaného Komisí, 17 posouzení dopadů ex post, 6 jiných hodnocení ex post a 4 související dokumenty týkající se stavu provádění. Dále dokončil tři zprávy o nákladech vyplývajících z neexistence společného evropského postupu, šest posouzení evropské přidané hodnoty a jednu analýzu nákladů a přínosů.

²⁵ Dokument EUCO 17/18, body II/2 a IV/15, dostupný na adrese:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17-2018-INIT/cs/pdf>.

²⁶ Dokument Rady 14535/18, s. 7, dostupný na adrese:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14535-2018-INIT/cs/pdf>

²⁷ Dokument Rady 14137/18, bod 3, dostupný na adrese:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/cs/pdf>.

vnitrostátního parlamentu k návrhu legislativního aktu pocházejícího od skupiny členských států vládám těchto členských států. Obdobně předseda Rady předá stanoviska vnitrostátních parlamentů k návrhům legislativních aktů pocházejících od Soudního dvora, Evropské centrální banky nebo Evropské investiční banky dotyčnému orgánu nebo dotyčné instituci.

V dubnu 2018 předala Rada vnitrostátním parlamentům požadavek Soudního dvora na nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění protokol č. 3 o statutu Soudního dvora Evropské unie v souladu s článkem 281 SFEU²⁸. V říjnu 2018 předala vnitrostátním parlamentům žádost předloženou Radě Evropskou investiční bankou za účelem změny statutu EIB zvláštním legislativním postupem stanoveným v článku 308 SFEU²⁹.

Kromě povinností vyplývajících ze Smlouvy informuje Rada členské státy rovněž o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2018 předal generální sekretariát Rady delegacím 36 odůvodněných stanovisek obdržených podle protokolu č. 2 a 200 stanovisek vydaných v rámci politického dialogu³⁰.

2.4. Výbor regionů³¹

Rok 2018 se vyznačoval činností pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“³², v níž delegace Evropského výboru regionů (dále jen „výbor“) zdůrazňovala význam místních a regionálních orgánů při sledování subsidiarity a proporcionality a obecně v evropském rozhodovacím procesu.

Činnost pracovní skupiny vedla podle výboru k významné změně vnímání subsidiarity a proporcionality v Evropské unii a upozornila na potřebu nového přístupu k tvorbě politik Evropské unie. Po skončení mandátu pracovní skupiny vyjádřil výbor při řadě příležitostí své odhodlání řídit se tímto novým přístupem, označovaným jako „Aktivní subsidiarita – nový způsob práce“, a to zejména v prohlášení předsednictva³³ ze dne 14. září 2018. Výbor rovněž podnikl konkrétní kroky a přijal opatření k začlenění přístupu „aktivní subsidiarity“ do své poradní a politické činnosti.

Významným příkladem tohoto úsilí je pilotní projekt sítě regionálních center pro hodnocení provádění právních předpisů Evropské unie³⁴. Tento projekt byl jedním z doporučení závěrečné zprávy pracovní skupiny a předsednictvo výboru jej schválilo dne 8. října 2018. Hlavním cílem projektu bylo zprostředkovat zkušenosti s prováděním evropské politiky na místní a regionální úrovni, a tím zvýšit přidanou hodnotu právních předpisů Unie. Do pilotní fáze, která by měla

²⁸ Rada 2018/0900 (COD) – dokument 7586/18, dostupný na adrese:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2018-INIT/cs/pdf>

²⁹ Rada 2018/0811 (CNS) – dokument 13166/18, dostupný na adrese:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13166-2018-INIT/cs/pdf>

³⁰ V počtu odůvodněných stanovisek obdržených Evropským parlamentem, Radou a Komisí existují nesrovnalosti, jelikož ne všechny orgány všechna odůvodněná stanoviska obdržely nebo orgány obdržená odůvodněná stanoviska jinak sčítaly. Viz rovněž poznámka pod čarou č. 45.

³¹ Podrobnější popis činností souvisejících se subsidiaritou je uveden ve výroční zprávě za rok 2018 o subsidiaritě vydané Výborem regionů, dostupné po přijetí předsednictvem Výboru regionů na adrese <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

³² Činnost této pracovní skupiny je popsána také v oddíle 2.1.

³³ Prohlášení předsednictva o provádění zásad subsidiarity a proporcionality, COR-2018-03130-00-02-DECL-TRA.

³⁴ Reakce na doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu: pilotní projekt sítě regionálních center pro hodnocení provádění právních předpisů EU, COR-2018-03132-05-00-NB-TRA.

trvat dva roky a byla politicky zahájena na osmém evropském summitu regionů a měst konaném ve dnech 14. a 15. března 2019 v Bukurešti, se zapojí 20 regionů.

V roce 2018 výbor opět prováděl pracovní program pro oblast subsidiarity jako hlavní nástroj pro sledování subsidiarity. Původně bylo z pracovního programu Komise pro rok 2018 vybráno pět prioritních a pět dodatečných iniciativ. Vzhledem k činnosti delegace výboru v pracovní skupině však byly obvyklé činnosti výboru v oblasti sledování subsidiarity v první polovině roku 2018 pozastaveny. V rámci přepracovaného pracovního programu pro oblast subsidiarity na druhou polovinu roku 2018³⁵ byly sledovány dvě z pěti původně vybraných prioritních iniciativ.

Kromě toho výbor na základě vlastního jednacího řádu posoudil soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality legislativních návrhů, k nimž vydal stanoviska³⁶. V roce 2018 přijal 78 stanovisek, z čehož 40 se týkalo legislativních návrhů, 35 zahrnovalo posouzení souladu se zásadou subsidiarity a 33 zahrnovalo posouzení souladu se zásadou proporcionality.

Skupina odborníků na subsidiaritu provedla ve druhé polovině roku 2018 dvě konzultace na téma prioritních iniciativ v pracovním programu pro oblast subsidiarity s cílem podpořit činnost zpravodajů.

První prioritní iniciativou zahrnutou do pracovního programu pro oblast subsidiarity na druhou polovinu roku 2018 byl balíček pro sociální spravedlnost³⁷. Řídící skupina pro subsidiaritu poukázala na to, že je zapotřebí věnovat pozornost legislativním iniciativám týkajícím se zřízení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti, zveřejněným dne 13. března 2018³⁸. Proto na téma legislativního návrhu na zřízení Evropského orgánu pro pracovní záležitosti proběhla konzultace se skupinou odborníků na subsidiaritu a většina odborníků vyslovila obavy ohledně uplatnění subsidiarity, avšak nedospěla k závěru, že by tento návrh byl se zásadou ve zjevném rozporu.

Príspevky upozorňujú hlavne na otázku, zda je Evropský orgán pro pracovní záležitosti z hlediska rozsahu a účinků skutečně lepší alternativou k posílenému mechanismu spolupráce mezi vnitrostátními orgány. Závěr stanoviska zněl: „Je třeba plně dodržovat zásadu subsidiarity, a to ve všech fázích zřizování Evropského orgánu pro pracovní záležitosti, a respektovat všechny pravomoci členských států v pracovněprávních a sociálních záležitostech,“ přičemž bylo připomenuto, že Evropský orgán pro pracovní záležitosti musí poskytnout prostor různým modelům a prioritám trhu práce, které členské státy mohou mít.

Druhou prioritní iniciativou zahrnutou do pracovního programu pro oblast subsidiarity na druhou polovinu roku 2018 byl víceletý finanční rámec. V balíčku legislativních návrhů byl jediným návrhem, který vyvolal obavy, návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ochraně rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech³⁹, v souvislosti s nímž bylo zdůrazněno, že nebylo provedeno posouzení dopadů, což by vzhledem k významu návrhu a jeho zcela novému obsahu mělo být považováno za zásadní procesní nedostatek. Zatímco Výbor regionů vítá záměr Komise zavést tři nové vlastní zdroje, ve svém stanovisku rovněž „s politováním upozorňuje na to, že Komise ve svém návrhu na zavedení nových vlastních zdrojů neprovedla dostatečnou kontrolu dodržování zásady

³⁵ COR-2018-01703-09-00-NB-TRA.

³⁶ Článek 55.2 jednacího řádu, Úř. věst. L 65, 5.3.2014, s. 41.

³⁷ COM(2018) 131 a COM(2018) 132.

³⁸ COM(2018) 131.

³⁹ COM(2018) 324.

subsidiarity a že rovněž nebyl posouzen potenciální dopad návrhu na finanční situaci regionálních a místních orgánů“. Komise odpověděla, že by se zavedením nových zdrojů snížily příspěvky členských států na základě jejich hrubého národního důchodu a že princip sdílení společného daňového základu mezi Evropskou unií a členskými státy, například u daně z přidané hodnoty, bylo osvědčenou praxí.

Kromě příspěvků k výběru a analýze prioritních iniciativ pracovního programu pro oblast subsidiarity na druhou polovinu roku 2018 proběhla také konzultace se skupinou odborníků na subsidiaritu zaměřená na usnadnění činnosti pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“. S odborníky byl konzultován úkol a) pracovní skupiny, zejména tabulkový posuzovací dotazník, a výsledky byly zahrnuty v příspěvku členů výboru na třetím zasedání pracovní skupiny, která se konala dne 15. března 2018.

Řídící skupina pro subsidiaritu, jež podporuje činnost delegace výboru v pracovní skupině, se v roce 2018 sešla pětkrát, což je více než v předchozích letech. Dne 28. května 2018 výbor uspořádal slyšení pracovní skupiny na podporu její činnosti. Toto slyšení představovalo pro zúčastněné strany možnost sdělit jejich obavy a návrhy přímo pracovní skupině a posloužilo jako zdroj informací pro závěrečnou zprávu pracovní skupiny.

Síť pro sledování subsidiarity⁴⁰ byla nadále významným nástrojem v rámci činností výboru zaměřených na sledování subsidiarity. Síť se ve srovnání s rokem 2017 změnila jen nepatrně a počet partnerů se do konce roku 2018 zvýšil ze 155 na 156. Jediným novým účastníkem v roce 2018 byla portugalská obec Maia.

V roce 2018 dále rostla míra aktivity platformy sítě pro sledování subsidiarity REGPEX⁴¹. Dílčí síť v rámci sítě pro sledování subsidiarity pro regionální parlamenty a vlády, které mají normotvornou pravomoc, se využívá stále více a v roce 2018 zaznamenala 95 příspěvků. To oproti předchozím letům představuje značné zvýšení (66 příspěvků v roce 2017, 28 příspěvků v roce 2016), což by mohlo odrážet rostoucí politický význam subsidiarity a proporcionality v rámci Evropské unie. Mezi návrhy, k nimž byl obdržán nejvyšší počet reakcí od partnerů platformy REGPEX, patří návrh směrnice o jakosti vody určené k lidské spotřebě⁴² a návrh rozhodnutí o mechanismu civilní ochrany Unie⁴³ (oba po šesti příspěvcích).

2.5. Soudní dvůr Evropské unie

Soudní dvůr vydal v roce 2018 jeden rozsudek týkající se dodržování zásad subsidiarity a proporcionality ze strany unijního normotvůrce. Potvrdil, že zásady byly dodrženy. Jednalo se o rozsudek ve věci *Swedish Match AB* ze dne 22. listopadu 2018⁴⁴ (věc C-151/17), v němž Soudní

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>, síť pro sledování subsidiarity byla spuštěna v dubnu 2007 za účelem usnadnění výměny informací mezi místními a regionálními orgány a úrovní Unie týkajícími se různých dokumentů a legislativních a politických návrhů Komise. Slouží jako přístupové místo pro všechny partnery, na kterém mohou nejen získat informace, ale také vyjádřit své názory.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>, dílčí síť v rámci sítě pro sledování subsidiarity pro regionální shromáždění, která mají normotvornou pravomoc, slouží k podpoře zapojení partnerů do rané fáze legislativního procesu Evropské unie (období systému včasného varování).

⁴² COM(2017) 753.

⁴³ COM(2017) 772.

⁴⁴ Rozsudek ze dne 22. listopadu 2018 ve věci C-151/17 (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené království)) – *Swedish Match AB v. Secretary of State for Health*, EU:C:2018:938.

dvůr potvrdil platnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků s ohledem na tyto zásady.

Pokud jde o zásadu proporcionality, potvrdil Soudní dvůr v rozhodnutí o předběžné otázce, že unijní normotvůrce mohl na základě vědeckých studií a v souladu s širokou posuzovací pravomocí, kterou v tomto ohledu má, jakož i se zásadou předběžné opatrnosti, dospět k závěru, že s uváděním tabákových výrobků pro orální užití na trh by mohlo být spojeno riziko pro veřejné zdraví. Pokud jde o způsobilost zákazu uvádět tabákové výrobky pro orální užití na trh dosáhnout cíle spočívajícího v zabezpečení vysoké úrovně ochrany veřejného zdraví, Soudní dvůr rozhodl, že směrnice nepřekračuje zjevně meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle zabezpečit vysokou úroveň ochrany veřejného zdraví.

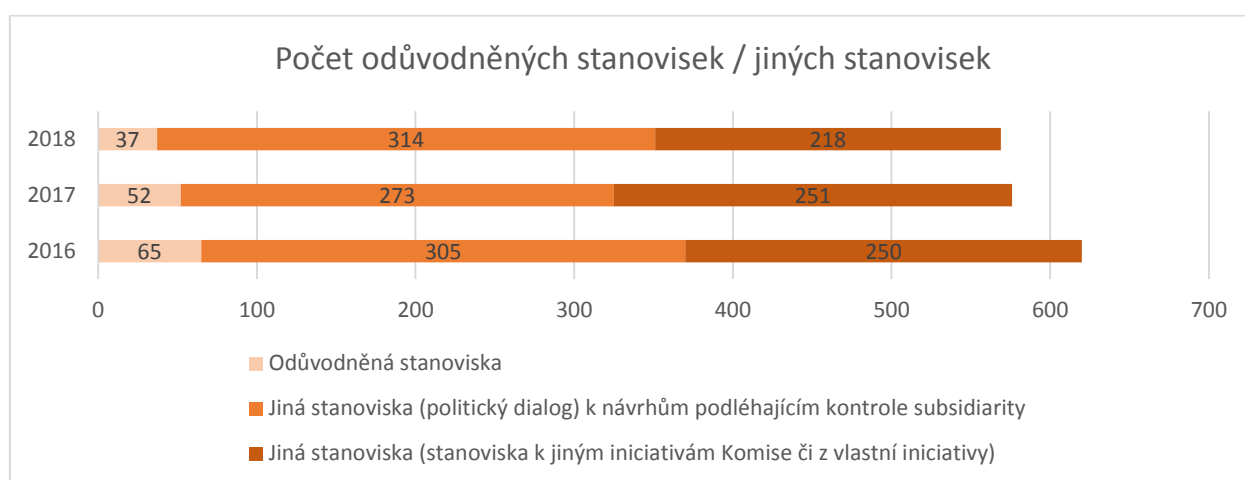
S ohledem na zásadu subsidiarity Soudní dvůr konstatoval, že směrnice 2014/40 sleduje dvojí cíl, kterým je usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a současně zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví.

Vzhledem k vzájemné závislosti mezi oběma cíli mohl mít unijní normotvůrce legitimně za to, že jeho opatření mělo zahrnovat zavedení režimu pro uvádění tabákových výrobků pro orální užití na unijní trh a že tohoto dvojího cíle mohlo být lépe dosaženo na evropské úrovni. Soudní dvůr zejména rozhodl, že i kdyby mohlo být druhé složky tohoto cíle lépe dosaženo na úrovni členských států, nic to nemění na tom, že sledování tohoto cíle na takové úrovni by mohlo zakonzervovat situace, v nichž některé členské státy povolují uvádění tabákových výrobků pro orální užití na trh, zatímco jiné členské státy je zakazují. To by bylo v přímém rozporu s prvním cílem směrnice 2014/40/EU, a sice zlepšit fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky.

3. POUŽÍVÁNÍ MECHANISMU KONTROLY SUBSIDIARITY VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

3.1. Přehled

V roce 2018 Komise od vnitrostátních parlamentů obdržela 37 **odůvodněných stanovisek**⁴⁵, což bylo výrazně méně než v letech 2016 (65) a 2017 (52). Celkový počet stanovisek obdržených v roce 2018 byl skoro stejný jako v předchozích letech (576 v roce 2017, 569 v roce 2018), z čehož vyplývá, že se podíl odůvodněných stanovisek na celkovém počtu obdržených stanovisek nadále snižoval a klesl z 10,5 % v roce 2016 a 9 % v roce 2017 na 6,5 % v roce 2018. Podíl odůvodněných stanovisek na celkovém počtu stanovisek k návrhům Komise podléhajícím mechanismu kontroly subsidiarity také prudce klesl, a to ze 17,6 % (65/370) v roce 2016 a 16 % (52/325) v roce 2017 na 10,5 % (37/351) v roce 2018.



Třicet sedm odůvodněných stanovisek obdržených v roce 2018 se týkalo 22 různých návrhů nebo balíčků (viz příloha 1). K žádnému návrhu Komise neobdržela více než čtyři odůvodněná stanoviska (s pěti až sedmi hlasy). To se zcela liší od situace v roce 2016, kdy návrh na přezkum směrnice o vysílání pracovníků vyvolal 14 odůvodněných stanovisek a inicioval postup s použitím „žluté karty“, a v roce 2017, kdy návrh týkající se vnitřního trhu s elektřinou vyvolal 11 odůvodněných stanovisek a tento postup iniciován nebyl. Návrhy, které vyvolaly nejvíce odůvodněných stanovisek, se týkaly revize směrnice o pitné vodě, zdanění digitálních činností v Unii a zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě. Každý z nich obdržel čtyři odůvodněná stanoviska. Ta jsou podrobněji popsána v oddíle 3.2.

Odůvodněná stanoviska zasílaná vnitrostátními parlamenty sice obecně zpochybňují přidanou hodnotu navrhovaných opatření na evropské úrovni oproti opatřením na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, za zmínku však stojí také to, že francouzské *Assemblée nationale* se ve svém

⁴⁵ Toto číslo se vztahuje k celkovému počtu stanovisek obdržených od parlamentních komor podle protokolu č. 2 ke Smlouvám. Odůvodněné stanovisko týkající se více než jednoho návrhu Komise se pro statistické účely počítá jako jedno odůvodněné stanovisko, zatímco pro účely posouzení, zda u daného návrhu Komise byla dosažena prahová hodnota pro udělení žluté/oranžové karty, se toto odůvodněné stanovisko počítá jako jedno stanovisko ke každému dotčenému návrhu. Evropský parlament oproti tomu určuje počet odůvodněných stanovisek podle toho, kolika návrhů se týkají.

odůvodněném stanovisku ke strategickým plánům v rámci společné zemědělské politiky⁴⁶ naopak vyjádřilo proti přílišnému přenášení pravomoci na členské státy a dospělo k závěru, že by politika byla účinněji prováděna na unijní úrovni.

Snížení celkového počtu odůvodněných stanovisek vydaných v roce 2018 odpovídalo obdobnému snížení počtu odůvodněných stanovisek, která vydala jedna komora. V roce 2018 vydalo odůvodněná stanoviska 14 z celkem 41 komor (ve srovnání s 26 komorami v roce 2016 a 19 komorami v roce 2017). Komorou, která vydala zdaleka největší počet odůvodněných stanovisek, byl švédský *Riksdag*. Tato komora sama vydala 12 odůvodněných stanovisek, což je více než třetina z celkového počtu stanovisek. Dalšími komorami, které v roce 2018 předložily odůvodněná stanoviska, byly v abecedním pořadí členských států: česká Poslanecká sněmovna (4), český Senát (1), dánský *Folketing* (2), irské *Dáil a Seanad Éireann* (4)⁴⁷, německý *Bundestag* (2), francouzský *Sénat* (2), francouzské *Assemblée nationale* (1), italský *Senato della Repubblica* (1), maltská *Kamra tad-Deputati* (1), nizozemská *Tweede Kamer* (1), rakouská *Bundesrat* (3) a britské *House of Commons* (2) a *House of Lords* (1).

3.2. Nejvýznamnější případy

V tomto oddíle jsou představeny tři jednotlivé návrhy/balíčky, které v roce 2018 obdržely největší počet odůvodněných stanovisek (každé po čtyřech stanoviscích).

- *Návrh na revizi směrnice o pitné vodě*

Komise dne 1. února 2018 navrhla, že přepracuje směrnici o jakosti vody určené k lidské spotřebě⁴⁸. Tento návrh vyvolal čtyři odůvodněná stanoviska⁴⁹.

Rakouská *Bundesrat* zpochybnila přínosy navrhovaných ustanovení o posouzení nebezpečnosti a poskytování informací veřejnosti a slučitelnost ustanovení o přístupu k právní ochraně s rakouským právním systémem. Irské *Dáil a Seanad Éireann* dospěly k závěru, že návrh zbytečně omezuje prostor pro rozhodování na vnitrostátní úrovni a nezohledňuje stávající opatření na vnitrostátní úrovni a místní a regionální aspekty. Britská *House of Commons* poukázala na to, že návrh nevysvětlil větší přínos opatření na evropské úrovni a ponechal členským státům příliš malý prostor pro uvážení při provádění nových ustanovení, zejména pokud jde o povinnost poskytnout přístup k pitné vodě ve veřejných prostorách. Česká Poslanecká sněmovna konstatovala, že s kvalitou vody a otázkami souvisejícími s volným přístupem k vodě ve veřejných prostorách by si členské státy mohly na ústřední, regionální a místní úrovni dostatečně poradit.

Ve svých odpovědích na obavy ohledně subsidiarity, které vnitrostátní parlamenty vyjádřily, Komise zdůraznila, že její návrh revize směrnice o pitné vodě byl reakcí na první úspěšnou evropskou občanskou iniciativu „Right2Water“ a usnesení Evropského parlamentu, v němž

⁴⁶ COM(2018) 392.

⁴⁷ *Dáil a Seanad Éireann* předložily čtyři společná odůvodněná stanoviska.

⁴⁸ COM(2017) 753.

⁴⁹ Stanoviska zaslaly rakouská *Bundesrat*, česká Poslanecká sněmovna, irské *Dáil a Seanad Éireann* a britská *House of Commons*. Komise rovněž obdržela čtyři stanoviska v rámci politického dialogu, která zaslaly český Senát, německá *Bundesrat*, portugalské *Assembleia da República* a rumunský *Senat*. Všechny uvedené komory podpořily opatření na unijní úrovni, ale tři z nich (kromě portugalského *Assembleia da República*) také vyjádřily určité obavy ohledně proporcionality. Příspěvky, jež zaslaly regionální parlamenty (viz oddíl 2.4 výše), byly vůči návrhu obecně kritické.

Komisi vyzval, aby předložila legislativní návrhy v souladu s hlavním cílem této evropské občanské iniciativy⁵⁰. Návrh rovněž navazoval na Agendu Organizace spojených národů pro udržitelný rozvoj 2030. Kromě toho hodnocení směrnice o pitné vodě⁵¹ potvrdilo hodnotu právních předpisů týkajících se pitné vody na evropské úrovni. Komise proto zastává názor, že cíle návrhu, kterým je ochrana lidského zdraví prostřednictvím zajištění vysoké kvality pitné vody pro občany v celé Evropě, může být lépe dosaženo na evropské úrovni. Komise rovněž připomněla, že návrh členským státům při provádění směrnice do vnitrostátního práva a jejím uplatňování poskytuje velký prostor pro vlastní uvážení.

- *Návrh směrnic o zdanění digitálních činností v Unii*

Dne 21. března 2018 Komise přijala návrh směrnice, kterou se stanoví pravidla týkající se zdanění právnických osob v případě významné digitální přítomnosti,⁵² a návrh směrnice o společném systému daně z digitálních služeb jako daně z příjmu z poskytování určitých digitálních služeb⁵³. Tyto směrnice byly součástí balíčku ke zdanění digitální ekonomiky a jejich cílem bylo řešit problémy vyplývající ze skutečnosti, že stávající rámec daně z příjmu právnických osob nedrží krok s novými rysy digitálního odvětví. Tyto dva návrhy vyvolaly čtyři odůvodněná stanoviska⁵⁴. Čtyři komory, které odůvodněná stanoviska vydaly, uvedly, že daně jsou v první řadě záležitostí jednotlivých členských států a že cíle návrhů by bylo možné lépe dosáhnout prostřednictvím vnitrostátních řešení koordinovaných na mezinárodní úrovni, zejména v rámci Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj.

Komise ve svých odpovědích zdůraznila, že zdanění digitálních činností má mezinárodní rozměr, jelikož vychází z mezinárodního daňového rámce a týká se přeshraničních digitálních činností. Nekoordinovaná vnitrostátní opatření v této oblasti by zkomplikovala situaci, vedla by k narušení jednotného trhu a zvýšila by riziko dvojího zdanění. Řešení na evropské úrovni by oproti různým vnitrostátním politikám poskytlo přidanou hodnotu, neboť by snížilo zátěž spojenou s dodržováním předpisů, již jsou podniky podléhající novým pravidlům vystaveny, a vyslalo by mezinárodnímu společenství jasný signál, že Evropská unie je odhodlána zajistit spravedlivé zdanění digitální ekonomiky. Komise úzce spolupracuje s Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj s cílem podpořit vývoj mezinárodního řešení, jehož příprava však trvá dlouho, a návrh zdanění právnických osob v případě významné digitální přítomnosti podnítl mezinárodní diskuse.

- *Návrh nařízení o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě*

Komise dne 27. května 2018 přijala návrh nařízení o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě⁵⁵. Cílem tohoto návrhu je podpořit účinné a včasné provedení

⁵⁰ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 8. září 2015 o opatřeních navazujících na evropskou občanskou iniciativu týkající se práva na vodu („Right2Water“), 2014/2239(INI); Úř. věst. C 316, 22.9.2017, s. 99.

⁵¹ SWD(2016) 428 final.

⁵² COM(2018) 147.

⁵³ COM(2018) 148.

⁵⁴ Stanoviska zaslaly dánský *Folketing*, irské *Dáil a Seanad Éireann*, maltská *Kamra tad-Deputati* a nizozemská *Tweede Kamer*. Komise rovněž obdržela pět stanovisek v rámci politického dialogu, která zaslaly belgická *Chambre des représentants*, český Senát, španělský *Cortes Generales* (2 stanoviska) a portugalské *Assembleia da República*. Tato stanoviska iniciativu obecně podpořila, ale zároveň zdůraznila potřebu náležitých skloubení opatření na unijní úrovni a mezinárodních jednání.

⁵⁵ COM(2018) 277.

transevropské hlavní dopravní sítě a návrh požaduje, aby každý členský stát stanovil jeden příslušný orgán, který by uděloval povolení. Návrh vyvolal čtyři odůvodněná stanoviska⁵⁶.

Švédský *Riksdag* podpořil cíle návrhu, ale vyjádřil se kriticky k oblasti působnosti návrhu nařízení, která by zahrnovala veškeré složky infrastruktury transevropské hlavní dopravní sítě, kterou tvoří vnitrostátní dopravní sítě podléhající vnitrostátnímu plánování a postupům udělování povolení. *Riksdag* je přesvědčen, že není nutné důkladně kontrolovat vnitrostátní postupy plánování a udělování povolení ani fungování vnitrostátních orgánů, včetně orgánů místní a regionální samosprávy. Německý *Bundestag* cíle návrhu také podpořil, ale uvedl, že by členské státy měly být schopny dosáhnout cílů stejně účinně na ústřední, regionální nebo místní úrovni, aniž by každý členský stát musel stanovit jeden příslušný orgán. Kritizoval rovněž volbu nařízení a domnívá se, že by směrnice umožnila lepší zohlednění specifických situací v jednotlivých státech. Český Senát se domnívá, že navrhovaný jednotný integrovaný postup nezohledňuje složitost situací, k nimž dochází, a že by současnou situaci mohla zlepšit výměna osvědčených postupů mezi členskými státy. Irský *Oireachtas* zastává názor, že návrh zbytečně omezil rozhodování na vnitrostátní úrovni a nezohledňuje místní a regionální aspekty.

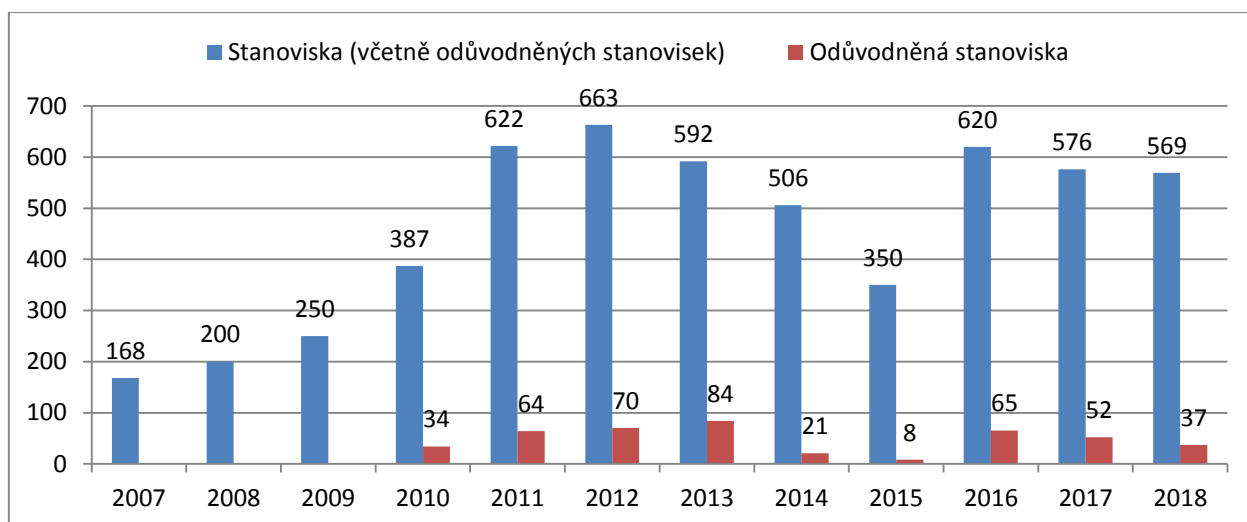
Komise ve svých odpovědích vysvětlila, že návrh je zaměřen na transevropskou hlavní dopravní síť, jejíž přeshraniční a celoevropský význam je zřejmý, a že Evropská unie bude moci plně využívat jejích výhod pouze tehdy, když bude realizována celá tato hlavní síť. Komise souhlasila, že by jeden příslušný orgán měl být stanoven v souladu s vnitrostátním právním rámcem a správním uspořádáním, ale zdůraznila, že existence tohoto příslušného orgánu by měla postupy zjednodušit, zefektivnit a učinit transparentnějšími. Komise dále zdůraznila, že v některých členských státech jsou tyto postupy udělování povolení již zavedeny a soustředí se u jednoho příslušného orgánu, který v celém procesu zastává vedoucí postavení. Tím se vysvětluje, proč Komise zvolila nařízení, a nikoli směrnici, aby členské státy nemusely přijímat opatření k provedení směrnice do vnitrostátního práva, když už vnitrostátní uspořádání požadavky splňuje.

4. POLITICKÝ DIALOG S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Obecné poznámky k písemným stanoviskům

V roce 2018 adresovaly vnitrostátní parlamenty Komisi celkem 569 stanovisek (včetně 37 výše uvedených odůvodněných stanovisek). To přibližně odpovídá roku 2017, kdy vnitrostátní parlamenty vydaly 576 stanovisek. Z těchto 569 stanovisek se 351 (62 %) z nich týkalo návrhů Komise podléhajících mechanismu kontroly subsidiarity. Zbývajících 218 stanovisek (38 %) se týkalo buď nelegislativních iniciativ, jako jsou sdělení, nebo se jednalo o stanoviska z vlastní iniciativy. Tento poměrně vysoký podíl svědčí o zájmu vnitrostátních parlamentů poskytnout Komisi cenný politický příspěvek co nejdříve v rozhodovacím procesu.

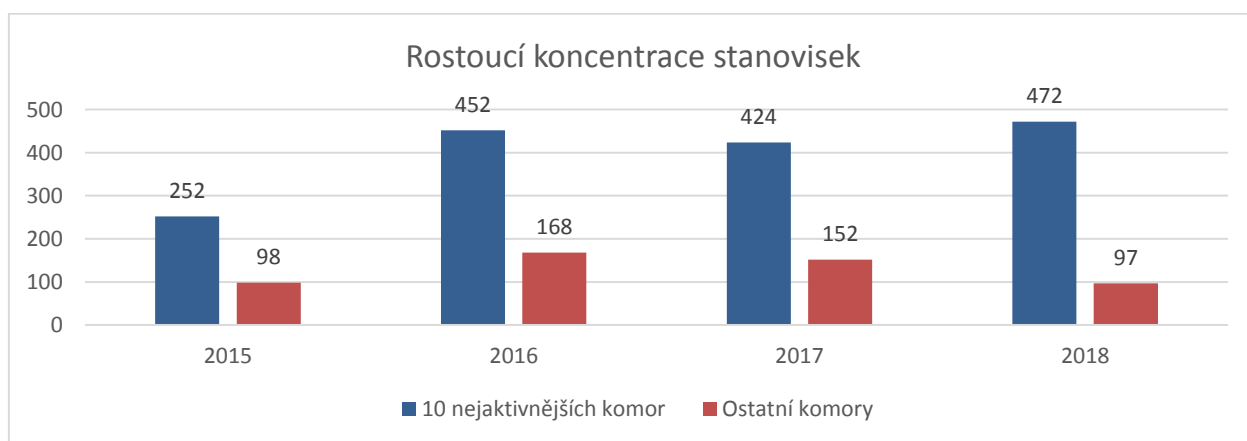
⁵⁶ Stanoviska zaslaly český Senát, německý *Bundestag*, irské *Dáil a Seanad Éireann* a švédský *Riksdag*. Komise rovněž obdržela tři stanoviska v rámci politického dialogu, která zaslaly německý *Bundesrat*, francouzské *Assemblée nationale* a portugalské *Assembleia da República* a která také obsahovala určité obavy ohledně proporcionality navrhovaných opatření.



Účast a oblasti

Počet stanovisek zaslaných Komisi jednotlivými vnitrostátními parlamenty se podstatně lišil, a to ještě více než v předchozích letech. Deset neaktivnějších komor vydalo 472 stanovisek, tj. 83 % z celkového počtu (2017: 74 %, 2016: 73 %, 2015: 72 %), zatímco 10 komor⁵⁷ (v roce 2017 čtyři) nevydalo žádné stanovisko.

Komorou, která v roce 2018 předložila nejvyšší počet stanovisek, bylo portugalské *Assembleia da República*. Jejích 99 stanovisek představovalo více než 17 % z celkového počtu obdržaných stanovisek. Dalšími devíti vnitrostátními parlamenty nebo komorami, které v roce 2017 zaslaly nejvyšší počet stanovisek, byly český Senát (81 stanovisek), španělské *Cortes Generales* (53 stanovisek), německá *Bundesrat* (52 stanovisek), rumunská *Camera Deputaților* (48 stanovisek), rumunský *Senat* (45 stanovisek), česká Poslanecká sněmovna (37 stanovisek), francouzský *Sénat* (24 stanovisek), italský *Senato della Repubblica* (18 stanovisek) a švédský *Riksdag* (15 stanovisek). V příloze 2 je uveden počet stanovisek zaslaných jednotlivými komorami.



⁵⁷ Rakouská Nationalrat, bulharské Narodno Sabranie, kyperský Vouli ton Antiprosopon, estonský Riigikogu, finský Eduskunta, řecký Vouli ton Ellinon, lotyšský Saeima, lucemburská Chambre des Députés, slovinské Državni svet a Državni zbor.

Hlavní témata stanovisek v rámci politického dialogu

V roce 2018 se stanoviska vnitrostátních parlamentů týkala řady různých témat a jejich škála byla ještě pestřejší než v předchozích letech. Žádná iniciativa Komise nepřitáhla pozornost tolika vnitrostátních parlamentů jako balíček předpisů týkajících se čisté energie v roce 2017 (62 stanovisek). Těchto šest balíčků, z nichž každý obdržel 11 až 15 stanovisek⁵⁸, přitáhlo nejvíce pozornosti vnitrostátních parlamentů:

1. Dokončení hospodářské a měnové unie – 15 stanovisek;
 2. regionální rozvoj a politika soudržnosti po roce 2020 – 13 stanovisek;
 3. nová politika pro spotřebitele – 11 stanovisek;
 4. společná zemědělská politika po roce 2020 – 11 stanovisek;
 5. Evropský orgán pro pracovní záležitosti a přístup k sociální ochraně – 11 stanovisek;
 6. budoucnost učení – 11 stanovisek.
- *Víceletý finanční rámec na období 2021–2027 – horizontální aspekty*

Návrhy víceletého finančního rámce na období 2021–2027, systému vlastních zdrojů Evropské unie a ochrany rozpočtu Unie v případě všeobecných nedostatků týkajících se právního státu v členských státech, které Komise přijala dne 2. května 2018⁵⁹, přímo vyvolaly osm stanovisek od šesti komor⁶⁰, včetně jednoho odůvodněného stanoviska⁶¹. Tyto návrhy byly na konci května a v červnu doplněny o řadu odvětvových návrhů nebo balíčků pro programy zaměřených na podporu a provádění evropských politik⁶², z nichž nejvíce pozornosti vnitrostátních parlamentů přitáhly návrhy týkající se regionálního rozvoje a soudržnosti (13 stanovisek) a zemědělství (11 stanovisek) (viz níže).

Osm stanovisek, která se přímo týkala balíčku z 2. května, obecně podpořilo určité části návrhů, například zjednodušení struktury rozpočtu a zvýšení flexibility při správě evropských fondů. Některá z nich ovšem také obsahovala výhrady ke snížení finančních prostředků určených na „tradiční“ politiky, jako jsou zemědělství a soudržnost, nebo k navrhovanému novému systému vlastních zdrojů a konkrétně k vlastnímu zdroji ze společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob.

⁵⁸ Žádný jednotlivý dokument Komise neobdržel více než deset stanovisek. V příloze 3 jsou uvedeny dokumenty, které obdržely více než sedm stanovisek.

⁵⁹ COM(2018) 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327 a 328 ze dne 2. května 2018.

⁶⁰ Česká Poslanecká sněmovna, český Senát (tři stanoviska), německá *Bundesrat*, portugalské *Assembleia da República*, rumunská *Camera Deputaților*, švédský *Riksdag*.

⁶¹ Od švédského *Riksdagu* k dokumentům COM(2018) 325 a 327 (vlastní zdroje).

⁶² Regionální rozvoj a soudržnost (29. května); Sociální fond a fond pro přizpůsobení se globalizaci, Erasmus, Kreativní Evropa, spravedlnost, práva a hodnoty a Program pro boj proti podvodům (30. května); evropská funkce investiční stabilizace, program na podporu reforem a boj proti padělatelství (31. května); společná zemědělská politika, program pro životní prostředí a oblast klimatu (LIFE) a Evropský námořní a rybářský fond (1. června); InvestEU, Nástroj pro propojení Evropy, Digitální Evropa a kosmické programy (6. června); Výzkum a inovace (Horizont Evropa, ITER a Euratom) a program pro jednotný trh (7. června); daně a cla (8. června); Evropský sbor solidarity (11. června); Azylový a migrační fond, vybavení pro celní kontroly a správa hranic a víza (12. června); Evropský obranný fond, Fond pro vnitřní bezpečnost, jaderná bezpečnost a pomoc pro vyřazování jaderných zařízení z provozu (13. června); nástroj pro sousedství a rozvojem a mezinárodní spolupráci, předvstupní pomoc a zámožské země a území (14. června).

Komise ve svých odpovědích vysvětlila, že její návrhy sice byly zaměřeny na nové priority, na nichž se dohodli vedoucí představitelé, a na oblasti, v nichž rozpočet Evropské unie přináší nejvyšší přidanou hodnotu, ale navrhované mírné snížení výdajů na zemědělskou politiku a politiku soudržnosti by nemělo narušit plnění cílů těchto politik. Zdůraznila rovněž, že by soubor nových vlastních zdrojů byl na politiky Evropské unie navázán úžeji, než je tomu v případě většiny stávajících zdrojů příjmů, a že by zavedení společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob zmírnilo narušení, jelikož by tak vzniklo spravedlivější a soudržnější daňové prostředí pro podniky, zabránilo by se snahám členských států o minimalizaci zdanění právnických osob a významně by se přispělo k boji proti vyhýbání se daňovým povinnostem a erozi základu daně.

- *Regionální rozvoj a politika soudržnosti po roce 2020*⁶³

Komise dne 31. května 2018 přijala balíček návrhů zaměřených na řešení rozdílů mezi různými regiony v Evropě, pokud jde o jejich hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Cílem nových návrhů v oblasti politiky soudržnosti je řešit hlavní priority Evropské unie, jako jsou boj proti nezaměstnanosti a řízení hospodářského a sociálního rozvoje za účelem posílení konkurenceschopnosti a konvergence. Kromě toho je jejich cílem zvýšení účinnosti financování investic a projektů v přeshraničních regionech v rámci politiky soudržnosti, a tudíž podpora růstu v příhraničních regionech.

V roce 2018 předložilo sedm komor⁶⁴ 13 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska⁶⁵. Komory cíle balíčku obecně podpořily a uvítaly zjednodušení postupů (některé požadovaly další zjednodušení), jakož i rozdělení regionů do třech kategorií podle fáze jejich rozvoje, ale odmítly navrhované snížení výdajů v rámci politiky soudržnosti, a zejména cíle Evropské územní spolupráce (Interreg). Několik komor vyjádřilo obavy ohledně výrazného tematického zaměření na určité cíle politiky nebo požadovaly větší flexibilitu pro členské státy. Některé komory vyjádřily pochybnosti ohledně mechanismu řešení právních překážek nebo návratu k dvouleté lhůtě pro využití prostředků („N+2“).

Komise ve svých odpovědích zdůraznila, že rozpočet na politiku soudržnosti stejně jako prostředky přidělené na cíl Evropské územní spolupráce (Interreg) vyžadují změny, a to kvůli řadě problémů, jako je brexit a nutnost podpořit nové priority. Navrhovaná politika soudržnosti by však z hlediska objemu finančních prostředků stále byla nejvýznamnější politikou Unie a nadále by se vztahovala na všechny regiony.

Komise poukázala na to, že díky tematickému zaměření by prostředky v rámci politiky soudržnosti nebyly příliš rozptýlené a že vyšší koncentrace, kterou některé cíle politiky vyžadují, by šla ruku v ruce s větší flexibilitou pro členské státy. Ta zahrnuje možnost vymezit požadavky na vnitrostátní úrovni při zohlednění potřeb a potenciálu jednotlivých regionů. Zdůraznila rovněž, že postupný návrat k pravidlu N+2 ve spojení s více než 80 navrhovanými zjednodušeními, včetně mírnějších a strategičtějších požadavků v oblasti plánování a podávání zpráv a nižší míry předběžného financování, by pomohl urychlit provádění programu Interreg.

⁶³ COM(2018) 372, 373, 374 a 375 ze dne 29. května 2018.

⁶⁴ Český Senát (dvě stanoviska), německá *Bundesrat* (tři stanoviska), španělské *Cortes Generales*, italský *Senato della Repubblica*, portugalské *Assembleia da República* (čtyři stanoviska), rumunský *Senat*, švédský *Riksdag*.

⁶⁵ Od švédského *Riksdagu* k dokumentu COM(2018) 373.

Komise také vysvětlila, že cílem navrhovaného mechanismu řešení právních překážek bylo pomoci řešit právní překážky členským státům bez takového mechanismu a umožnit subjektům v příhraničních regionech vývoj společných projektů a že tento mechanismus nijak nenarušil vnitrostátní legislativní pravomoci a neuložil členským státům se srovnatelně účinnými mechanismy žádné nové povinnosti.

- *Společná zemědělská politika po roce 2020*⁶⁶

Komise dne 1. června 2018 představila balíček tří legislativních návrhů týkajících se společné zemědělské politiky po roce 2020. Jeho cílem bylo zajistit, aby tato politika lépe reagovala na současné a budoucí problémy, jakými jsou změna klimatu či generační obměna, a zároveň nadále podporovala evropské zemědělce při budování udržitelného a konkurenceschopného zemědělství. Za účelem zjednodušení a modernizace společné zemědělské politiky Komise na základě strategických plánů rovněž navrhla, aby členským státům byla poskytnuta větší flexibilita a mohly rozhodovat o podrobnostech intervencí.

K tomuto balíčku předložilo 10 komor⁶⁷ 11 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska⁶⁸. Většina komor uvítala skutečnost, že stávající struktura společné zemědělské politiky, která je rozdělena na dvě oblasti, jakož i její navrhované cíle zůstanou v příštím programovém období zachovány. Upozornily však také na potřebu dostatečných finančních zdrojů pro tuto politiku. Některé komory nesouhlasily s omezením finančních prostředků vyčleněných na politiku rozvoje venkova a/nebo s povinným stanovením stropu a postupným snižováním přímých plateb. Domnívají se, že by členské státy měly mít možnost rozhodovat na základě své specifické situace, zda tyto nástroje chtějí zavést, či nikoliv. Kromě toho se jedna komora vyjádřila proti přílišnému přenášení pravomocí na členské státy, které by byly lépe uplatněny na evropské úrovni⁶⁹.

Komise ve svých odpovědích odkázala na vystoupení Spojeného království z Evropské unie a nutnost zabývat se stávajícími i novými politickými prioritami a vysvětlila, že v těchto obtížných rozpočtových podmínkách byl její návrh přidělit na společnou zemědělskou politiku na období 2021–2027 365 miliard eur jasným projevem pokračující podpory budoucnosti zemědělské činnosti a venkovských oblastí v Evropské unii. Zdůraznila, že přímé platby by byly omezeny pouze mírně a že u rozvoje venkova navrhla nové rozložení podpory mezi Evropskou unií a členskými státy, včetně možnosti navýšit příspěvky členských států, aby se podpora venkovských oblastí udržela na přiměřené úrovni.

Komise rovněž vysvětlila, že členské státy budou mít více flexibility, aby si upřesnily intervence podle svých potřeb, čímž získají větší prostor pro lepší zacílení a zjednodušení. Zdůraznila, že cílem jejích návrhů bylo zajistit, aby společná zemědělská politika dále splňovala svůj účel, a to prostřednictvím modernizace a zjednodušení jejího rámce, spravedlivějšího a cílenějšího rozdělování přímých plateb, větších ambicí v oblasti klimatu a životního prostředí a opatření k růstu a podpoře zaměstnanosti ve venkovských oblastech, a zároveň přispět k jiným politikám a

⁶⁶ COM(2018) 392, 393 a 394 ze dne 1. června 2018.

⁶⁷ Český Senát, německá *Bundesrat*, španělské *Cortes Generales*, francouzské *Assemblée nationale*, chorvatský *Hrvatski Sabor*, irské *Dáil a Seanad Éireann*, italská *Camera dei Deputati*, polský *Sejm*, portugalské *Assembleia da República* (dvě stanoviska), rumunský *Senat*.

⁶⁸ Od francouzského *Assemblée nationale* k dokumentu COM(2018) 392.

⁶⁹ K tomuto odůvodněnému stanovisku od francouzského *Assemblée nationale* viz také oddíl 3.1. výše.

mezinárodním závazkům Evropské unie (vyplývající např. z Pařížské dohody o změně klimatu nebo z cílů udržitelného rozvoje Organizace spojených národů).

- *Dokončení hospodářské a měnové unie*⁷⁰

Komise dne 6. prosince 2017 zveřejnila plán prohloubení evropské hospodářské a měnové unie s cílem posílit do roku 2025 jednotu, účinnost a demokratickou odpovědnost této hospodářské a měnové unie.

Plán zahrnoval čtyři hlavní iniciativy:

- 1) návrh na zřízení Evropského měnového fondu, zakotveného v právním rámci Unie a vycházejícího ze zavedené struktury Evropského mechanismu stability;
- 2) návrh na začlenění obsahu Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii do právního rámce Unie při zohlednění vhodné flexibility začleněné do Paktu o stabilitě a růstu;
- 3) sdělení o nových rozpočtových nástrojích pro stabilní eurozónu v právním rámci Unie; a
- 4) sdělení uvádějící možné funkce evropského ministra hospodářství a financí, který by mohl být místopředsedou Komise a předsedou Euroskupiny, což je podle stávajících Smluv možné.

V roce 2018 předložilo k tomuto balíčku sedm komor⁷¹ 15 stanovisek. Většina vnitrostátních parlamentů souhlasila, že Unie má strategický zájem na stabilitě hospodářské a měnové unie, a v zásadě balíček podpořila, ale domnívala se, že je nutné některé návrhy vyjasnit. Většina komor podpořila vytvoření funkce evropského ministra hospodářství a financí, ale vyjádřila určité obavy ohledně případné změny Smluv Evropské unie, kterou by to vyžadovalo. Některé komory znepokojila skutečnost, že by prohloubení hospodářské a měnové unie mohlo vést k přenosu pravomocí z vnitrostátní úrovně na úroveň Evropské unie, zejména ve fiskální oblasti a v oblasti dohledu nad bankovním sektorem.

Komise ve svých odpovědích uznala, že některé návrhy v balíčku je ještě nutné dopracovat. Zejména několik návrhů uvedených ve sdělení Komise s názvem „Nové rozpočtové nástroje pro stabilní eurozónu v rámci EU“ bylo nastíněno souběžně s návrhy Komise týkajícími se příštího víceletého finančního rámce. Komise uvítala názor vnitrostátních parlamentů, že Evropská unie má strategický zájem na stabilitě hospodářské a měnové unie.

Komise rovněž vzala na vědomí skepsi některých vnitrostátních parlamentů vůči myšlence vytvořit funkci evropského ministra hospodářství a financí. Komise je však toho názoru, že vytvoření takové funkce by přispělo ke zvýšení účinnosti správy ekonomických záležitostí eurozóny a Evropské unie jako celku, jakož i demokratické odpovědnosti v této oblasti.

- *Nová politika pro spotřebitele*⁷²

⁷⁰ COM(2017) 821, 822, 823, 824, 825, 826 a 827 ze dne 6. prosince 2017.

⁷¹ Česká Poslanecká sněmovna, český Senát (čtyři stanoviska), německá *Bundesrat* (dvě stanoviska), španělské *Cortes Generales*, italská *Camera dei Deputati* (pět stanovisek), italský *Senato della Repubblica*, rumunský *Senat*.

⁷² COM(2018) 183, 184 a 185.

V souladu s cíli „Nové politiky pro spotřebitele“, jež oznámil předseda Juncker ve svém projevu o stavu Unie 2017, přijala Komise dne 11. dubna 2018 jedno sdělení a dva návrhy směrnic s cílem zlepšit dodržování právních předpisů Evropské unie v oblasti ochrany spotřebitele, modernizovat tyto předpisy s ohledem na tržní vývoj a případně zmírnit zatížení podniků. Pokud jde o dodržování právních předpisů, tyto návrhy modernizují již existující postup podávání žalob na zdržení se jednání, který náležitě pověřeným oprávněným subjektům umožňuje chránit kolektivní zájmy spotřebitelů, a doplňují jej o mechanismus hromadné žaloby. Návrhy také dále harmonizují pravidla pro sankce za porušení spotřebitelského práva, zejména v případě rozsáhlých přeshraničních protiprávních jednání, a stanoví právo na opravné prostředky pro oběti nekalých obchodních praktik. Pokud jde o modernizaci spotřebitelského práva Evropské unie, návrhy zvyšují transparentnost internetových transakcí a rozšiřují ochranu spotřebitele na případy, kdy využívají služby „zdarma“.

Osm komor⁷³ předložilo 11 stanovisek, včetně tří odůvodněných stanovisek⁷⁴.

Zatímco většina komor Komisi v její snaze modernizovat právní předpisy na ochranu spotřebitele podpořila, několik komor vyjádřilo výhrady k navrhovaným pravidlům pro zpřísnění sankcí, zejména pokud jde o rozdělení příjmů z pokut, a k právu na opravné prostředky pro oběti nekalých obchodních praktik. Některé komory také kritizovaly navrhované změny týkající se práva odstoupit od smlouvy, dvojí kvality výrobků, nevyžádaného podomního prodeje a komerčních exkurzí. Pokud jde o zástupné žaloby, řada komor navrhla, aby byly vyjasněny určité definice (například kolektivních zájmů spotřebitelů) a kritéria pro pověření oprávněného subjektu, jakož i pravidla upravující postup, jak spotřebitelé vyjádří svou vůli nechat se v souvislosti se zástupnou žalobou zastupovat oprávněným subjektem.

Komise ve svých odpovědích vysvětlila, že sjednocení výše maximálních pokut bylo nezbytné proto, aby orgány členských států mohly přijímat koordinovaná donucovací opatření v rámci sítě spolupráce v oblasti ochrany spotřebitele a zároveň aby byl zajištěn odrazující účinek pokut. Dodala rovněž, že navrhovaná pravidla nevyžadují, aby na ochranu spotřebitele byl přidělen konkrétní podíl finančních prostředků, a nestanovují přesný účel přidělu. Vyjasnila také, že její návrh byl neutrální ve vztahu k tomu, jak zajistit, aby se spotřebitel v případě potřeby k zástupné žalobě připojil (zásada „opt-in“ nebo „opt-out“), a tudíž volbu přístupu k této otázce ponechal na členských státech.

- *Evropský orgán pro pracovní záležitosti a přístup k sociální ochraně*⁷⁵

Komise dne 13. března 2018 přijala balíček pro sociální spravedlnost. Skládá se z návrhu nařízení, kterým se zřizuje Evropský orgán pro pracovní záležitosti, a z návrhu doporučení Rady o zlepšení přístupu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných k sociální ochraně s cílem naplnit evropský pilíř sociálních práv a podpořit spravedlivé a dobře fungující trhy práce.

⁷³ Rakouská *Bundesrat* (dvě stanoviska) česká Poslanecká sněmovna, český Senát (dvě stanoviska), německá *Bundesrat* (dvě stanoviska), italský *Senato della Repubblica*, portugalské *Assembleia da República*, rumunská *Camera Deputaţilor*, švédský *Riksdag*.

⁷⁴ Od rakouské *Bundesrat* (dvě odůvodněná stanoviska, jedno k dokumentu COM(2018) 184 a druhé k dokumentu COM(2018) 185) a od švédského *Riksdagu* (jedno stanovisko k dokumentům COM(2018) 184 a COM(2018) 185).

⁷⁵ COM(2018) 131 a 132 ze dne 13. března 2018.

V roce 2018 předložilo devět komor⁷⁶ 11 stanovisek, včetně jednoho odůvodněného stanoviska⁷⁷. Většina stanovisek se týkala návrhu zřídit Evropský orgán pro pracovní záležitosti.

Několik komor vyjádřilo pochybnosti o přidané hodnotě navrhovaného orgánu a rozdělení pravomocí mezi vnitrostátními orgány a evropskými agenturami a zdůraznilo, že je důležité zohlednit různé vnitrostátní modely trhu práce a příslušnost členských států v sociální oblasti a v oblasti zaměstnanosti. Některé komory vyjádřily výhrady ke shromažďování statistických údajů a společným inspekcím nebo požádaly o vyjasnění, jak by se řešily spory mezi navrhovaným orgánem a členskými státy. Byly rovněž vyjádřeny obavy, že by návrh týkající se sociální ochrany mohl spolu s dalšími opatřeními představovat tlak na členské státy, aby změnily svůj systém sociální ochrany.

Komise ve svých odpovědích zdůraznila, že cílem navrhovaných opatření bylo podpořit členské státy při řešení problémů spojených se zvyšující se mobilitou v celé Evropě. Vyjasnila také, že úkolem navrhovaného orgánu by bylo podpořit vnitrostátní orgány při provozních činnostech v oblasti přeshraniční mobility pracovní síly a v záležitostech koordinace sociálního zabezpečení, nikoli převzít nebo zdvojit jejich úkoly. Navrhovaný orgán by vytvořil mediační výbor, který by řešil spory mezi členskými státy týkající se veškerých aspektů mobility pracovní síly. Soudní dvůr by ovšem zůstal jediným orgánem příslušným k výkladu práva Unie.

Komise vysvětlila, že by společné inspekce nebyly povinné a probíhaly by v souladu s vnitrostátním právem dotčených členských států. Ujistila rovněž vnitrostátní parlamenty, že pokud jde o shromažďování údajů a výměnu informací, navrhovaný orgán by se řídil zásadami příslušného rámce interoperability.

Pokud jde o návrh týkající se sociální ochrany, Komise poukázala na to, že by navrhované doporučení poskytlo flexibilitu potřebnou k řešení problémů s přístupem k sociální ochraně a zároveň plně uznalo rozmanitost institucionálních struktur v jednotlivých členských státech.

- *Budoucnost učení*⁷⁸

Komise dne 17. ledna 2018 přijala tři iniciativy zaměřené na zlepšení klíčových kompetencí a digitálních dovedností Evropanů a na podporu společných hodnot a informovanosti žáků o tom, jak Evropská unie funguje. Cílem návrhu je podpořit ve vzdělávacích systémech rozvoj klíčových kompetencí (např. gramotnosti, znalosti jazyků a občanských a digitálních dovedností) osob všech věkových kategorií, zajistit lepší využití digitálních technologií k výuce a učení, rozvinout digitální dovednosti potřebné k životu a práci v době rychlých změn v digitálním prostředí a pomoci členským státům prosazovat společné hodnoty a budovat inkluzivní a vysoce kvalitní systémy vzdělávání a odborné přípravy na všech úrovních vzdělávání.

V roce 2018 předložilo k vzdělávacímu balíčku pět komor⁷⁹ 11 stanovisek. Tato stanoviska návrhy Komise obecně podpořila a uvítala.

⁷⁶ Český Senát (dvě stanoviska), španělské *Cortes Generales*, italský *Senato della Repubblica*, polský *Sejm*, polský *Senat*, portugalské *Assembleia da República* (dvě stanoviska), rumunská *Camera Deputaților*, rumunský *Senat*, švédský *Riksdag*.

⁷⁷ Od švédského *Riksdagu* k dokumentu COM(2018) 131.

⁷⁸ COM(2018) 22, 23 a 24 ze dne 17. ledna 2018.

⁷⁹ Česká Poslanecká sněmovna (tři stanoviska), český Senát, německá *Bundesrat* (tři stanoviska), portugalské *Assembleia da República*, rumunská *Camera Deputaților* (tři stanoviska).

Některé komory Komisi připomněly, že odpovědnost za vzdělávání nesou výhradně členské státy, a trvaly na tom, že by úloha Unie neměla přesahovat právně nezávazná doporučení, a/nebo požadovaly pečlivé posouzení evropské přidané hodnoty a administrativní zátěže, kterou by návrhy mohly vyvolat. Jiné komory požadovaly užší propojení vzdělávání a podnikatelského sektoru a bližší objasnění certifikace digitálních dovedností.

Komise vnitrostátní parlamenty ve svých odpovědích ujistila, že návrhy byly připraveny s ohledem na zásadu subsidiarity a při plném respektování pravomocí členských států ve vzdělávací politice. Vysvětlila, že materiály na podporu rozvoje klíčových kompetencí budou v budoucnu vypracovávány v úzké spolupráci s členskými státy jako dobrovolné nástroje na podporu vzájemného učení a že Komise sama nebude v rámci akčního plánu digitálního vzdělávání vydávat osvědčení ani ověřovat kompetence.

Společná stanoviska z vlastní iniciativy

V roce 2018 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů dvě společná stanoviska z vlastní iniciativy. Obě podepsalo šest parlamentů/komor zemí Visegrádské skupiny (dále jen „V4“)⁸⁰. Jedno se týkalo parlamentní spolupráce zemí V4 a druhé budoucnosti zásady subsidiarity a energetické unie a politiky v oblasti klimatu.

5. KONTAKTY, NÁVŠTĚVY, ZASEDÁNÍ A KONFERENCE

Návštěvy Komise ve vnitrostátních parlamentech / setkání s vnitrostátními parlamenty

Stejně jako v předchozích letech vykonali členové Komise v roce 2018 řadu návštěv vnitrostátních parlamentů všech členských států a téměř všech komor. Mnoho komor bylo předsedou Junckerem, prvním místopředsedou, místopředsedy nebo komisaři navštíveno vícekrát.

Řada vnitrostátních parlamentů mimoto vyslala delegace do Bruselu za účelem setkání se členy Komise. Celkem v roce 2018 proběhlo 140 návštěv a setkání (viz mapa níže). Nedílnou součástí procesu vyjednávání o brexitu byly také návštěvy hlavního vyjednaváče Michela Barniera v převážné většině vnitrostátních parlamentů během jeho pravidelných návštěv zemí v průběhu vyjednávání, při nichž je informoval o probíhajícím vyjednávání nebo o jeho výsledku. V průběhu roku 2018 se úředníci Komise, zejména na úrovni vyšších úředníků, zúčastnili více než 80 zasedání výborů vnitrostátních parlamentů a diskutovali o legislativních návrzích na techničtější úrovni. Kromě toho byli úředníci Komise zváni, aby na 24 setkáních se stálými zástupci vnitrostátních parlamentů se sídlem v Bruselu představili klíčové iniciativy nebo důležité otázky, jako je brexit, víceletý finanční rámec nebo činnost a následná opatření pracovní skupiny pro subsidiaritu. Pracovníci odpovědní za evropský semestr ze zastoupení Komise v členských státech udržovali s vnitrostátními parlamenty pravidelné kontakty ohledně evropského semestru a jiných ekonomických záležitostí.

⁸⁰ Česká Poslanecká sněmovna, český Senát, maďarské *Országgyűlés*, slovenská *Národná rada*, polský *Sejm*, polský *Senat*.

Meziparlamentní zasedání a konference

V roce 2018 se konalo několik důležitých meziparlamentních zasedání a konferencí⁸¹, včetně Konference výborů pro evropské záležitosti (COSAC⁸²), Konference předsedů parlamentů Evropské unie⁸³, Evropského parlamentního týdne⁸⁴, meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě ekonomických záležitostí⁸⁵, meziparlamentních konferencí pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku⁸⁶ a zasedání nově vytvořené skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Europolu⁸⁷.

Dvě zasedání předsedů konference COSAC se konala v Sofii (Bulharsko) ve dnech 21. a 22. ledna 2018 a ve Vídni (Rakousko) ve dnech 8. a 9. července 2018. První místopředseda Komise Frans Timmermans se zúčastnil obou. Delegáti projednávali priority obou předsednictví, budoucnost Evropské unie, jakož i makroregionální strategie (v Sofii).

Na LIX. plenárním zasedání konference COSAC, konaném ve dnech 17. až 19. června 2018 v Sofii, se projednávaly úspěchy bulharského předsednictví, integrace a propojení Západního Balkánu, evropský pilíř sociálních práv a politika soudržnosti po roce 2020.

LX. plenárního zasedání, konaného ve dnech 18. až 20. listopadu 2018 ve Vídni, se zúčastnil místopředseda Šefčovič, který s delegáty projednával současnou situaci v energetické unii. Delegáti se rovněž zabývali aktuálním stavem rakouského předsednictví, brexitem (přičemž vyjádřili silnou podporu hlavnímu vyjednávači Unie a dohodě o vystoupení), politikou v oblasti

⁸¹ Více podrobností k těmto zasedáním viz zpráva Evropského parlamentu o vztazích mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁸² Konference COSAC je jediným meziparlamentním fórem zakotveným ve Smlouvách, v protokolu č. 1 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii. Konference se obvykle schází dvakrát (jedno zasedání předsedů, jedno plenární zasedání) v každém členském státě, který předsedá Radě Evropské unie. Komise má na zasedáních konference COSAC status pozorovatele. Podrobné zprávy ze zasedání konference COSAC, stejně jako kopie příspěvků konference COSAC a odpověď Komise na ně naleznete na internetových stránkách konference COSAC na adrese <http://www.cosac.eu/en/>. Informace o konferenci COSAC jsou také dostupné na adrese <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=CS>

⁸³ Konference předsedů parlamentů Evropské unie se každoročně koná v členském státě, jenž předsedal Radě Evropské unie v druhé polovině předchozího roku. V roce 2018 se zasedání konalo ve dnech 23. a 24. dubna v Tallinu. Další informace: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc55d1a225d015d1bfe7cce00ed&appLng=CS>

⁸⁴ Během Evropského parlamentního týdne, který se konal v Evropském parlamentu ve dnech 19. a 20. února 2018, přednesli své příspěvky místopředseda Dombrovskis, komisař Oettinger a komisařka Thyssenová. Další informace: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁸⁵ Na této konferenci, konané ve dnech 17. a 18. září 2018 ve Vídni, promluvil komisař Moscovici. Další informace: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f3958960f01ee&appLng=CS>.

⁸⁶ Dvě konference se konaly od 15. do 17. února 2018 v Sofii a od 11. do 12. října 2018 ve Vídni. Vysoká představitelka / místopředsedkyně Mogheriniová se zúčastnila obou. Další informace:

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394a4eb201ca&appLng=CS> a

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc55f38350b015f394ad04c01cc&appLng=CS>.

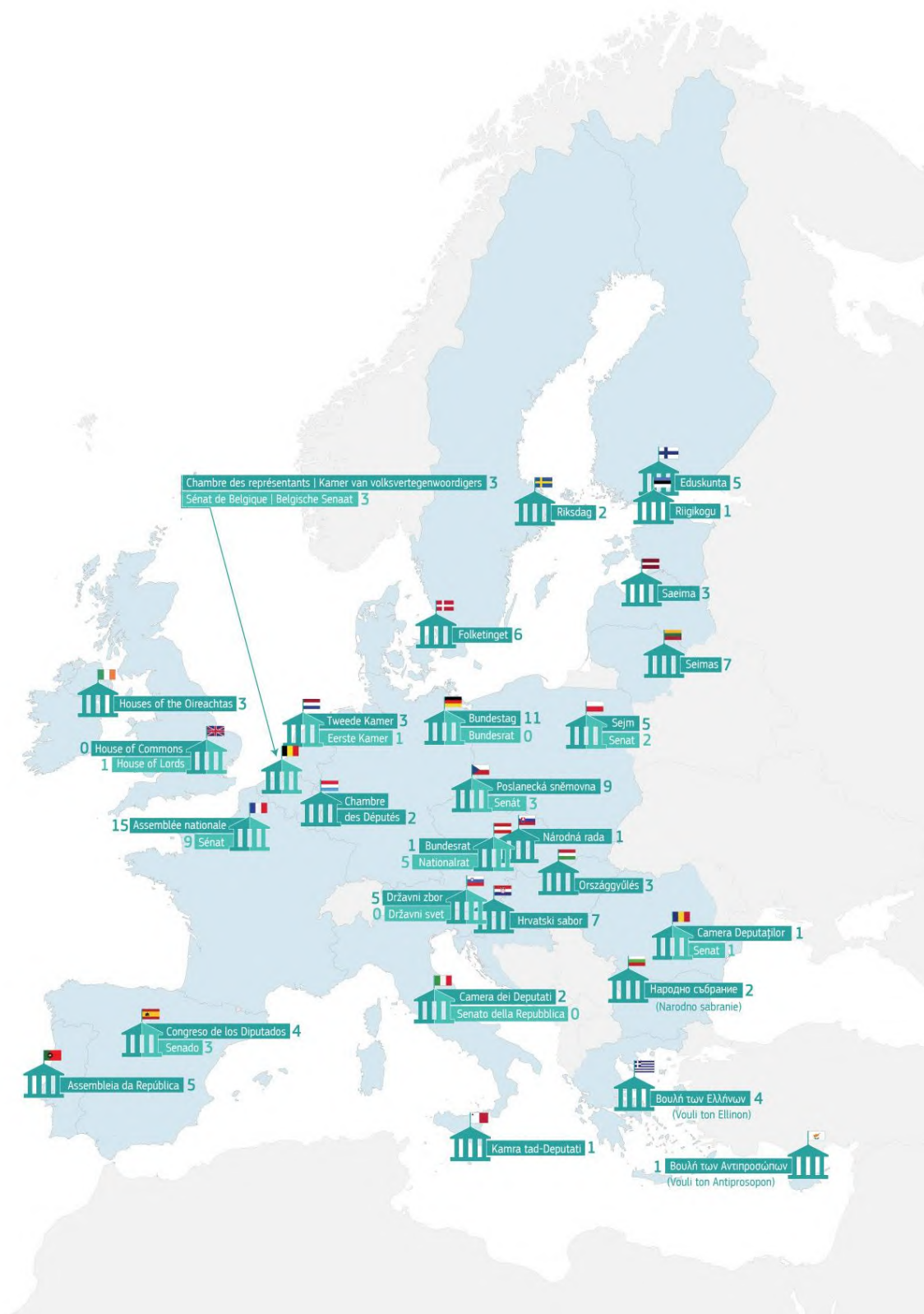
⁸⁷ Skupina pro společnou parlamentní kontrolu Europolu byla vytvořena v roce 2018 a sešla se dvakrát, jednou v Sofii od 18. do 19. března za účasti komisařky Gabrielové a komisaře Kinga a jednou v Bruselu od 24. do 25. září za účasti komisaře Kinga.

klimatu a energetickou unií a transparentností v procesu tvorby unijního práva s ohledem na připravované volby do Evropského parlamentu.

Komise poskytla písemné odpovědi na příspěvky, které konference COSAC přijala na svých dvou plenárních zasedáních⁸⁸.

⁸⁸ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=CS>

Počet návštěv členů Komise ve vnitrostátních parlamentech a setkání s nimi v roce 2018
 (celkem ve všech členských státech: 140)



6. ÚLOHA REGIONÁLNÍCH PARLAMENTŮ

Regionální parlamenty se nepřímo podílejí na utváření vztahů Komise s vnitrostátními parlamenty. Podle protokolu č. 2 ke Smlouvám vnitrostátní parlamenty při provádění analýzy subsidiarity u návrhů právních předpisů Evropské unie s ohledem na vydávání odůvodněných stanovisek konzultují podle potřeby regionální parlamenty, které mají normotvornou pravomoc⁸⁹. Poslanci regionálních parlamentů jsou rovněž zastoupeni ve Výboru regionů, který provádí monitorovací činnosti prostřednictvím sítě pro sledování subsidiarity a její online platformy REGPEX určené k většímu zapojení regionálních parlamentů, které mají normotvornou pravomoc, do mechanismu včasného varování při porušování subsidiarity⁹⁰.

V roce 2018 předložili partneři REGPEX celkem 95 příspěvků, z čehož 75 příspěvků pocházelo od regionálních parlamentů. Nejaktivnějšími regionálními parlamenty byly shromáždění regionu Emilia Romagna (21 příspěvků), Bavorský zemský sněm (20 příspěvků) a Durynský zemský sněm (10 příspěvků). To svědčí o značném zvýšení aktivity oproti roku 2017, kdy regionální parlamenty prostřednictvím platformy REGPEX předložily jen 30 příspěvků (z celkového počtu 66 příspěvků od partnerů REGPEX). Návrhy Komise, které od regionálních parlamentů obdržely nejvyšší počet komentářů, se týkaly mechanismu civilní ochrany Unie, revize směrnice o pitné vodě⁹¹, minimálních požadavků na opětovné využívání vody a hodnocení zdravotnických technologií⁹².

Ačkoli ve Smlouvách neexistuje výslovné ustanovení upravující přímou interakci mezi Komisí a regionálními parlamenty, několik regionálních parlamentů v roce 2018 předložilo svá stanoviska také přímo Komisi. Týkala se nejen subsidiarity, ale také politických aspektů různých návrhů Komise. Komise vzala všechny přednesené aspekty na vědomí a obecně se k nim vyjádřila ve svých odpovědích regionálním parlamentům.

Úvahy o tom, jak regionální a místní orgány lépe zapojit do přípravy politik Unie a následných opatření, byly jedním z hlavních úkolů pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ (viz oddíl 2.1.). Několik regionálních parlamentů předložilo pracovní skupině příspěvky se smysluplnými návrhy, například během jejího veřejného slyšení, nebo o těchto otázkách diskutovalo v pracovní skupině pro subsidiaritu Konference regionálních zákonodárných shromáždění Evropské unie (CALRE). Pracovní skupina vyzvala vnitrostátní parlamenty, regionální parlamenty a Výbor regionů, aby zlepšily svou komunikaci, mimo jiné prostřednictvím efektivnějšího využití svých nástrojů IT, a tak zajistily, aby v rámci legislativního procesu a mechanismu kontroly subsidiarity byly lépe zohledněny jejich obavy.

Předseda Juncker se v průběhu roku setkal se zástupci řady regionálních vlád a parlamentů, mimo jiné z Vlámka a Valonska (Belgie), Bavorska a Porýní-Falce (Německo) a Dolního Rakouska (Rakousko). Další členové Komise absolvovali podobná setkání.

7. ZÁVĚR

⁸⁹ Ustanovení čl. 6 odst. 1 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionalitu.

⁹⁰ Pro více podrobností o činnosti Výboru regionů v souvislosti s kontrolou subsidiarity viz oddíl 2.4.

⁹¹ Která také vyvolala čtyři odůvodněná stanoviska od vnitrostátních parlamentů (viz oddíl 3.2.).

⁹² COM(2017) 772, COM(2017) 753, COM(2018) 337 a COM(2018) 51.

V roce 2018 se výrazně snížil celkový počet **odůvodněných stanovisek**, která Komise obdržela (37 oproti 52 v roce 2017 a 65 v roce 2016). To se stalo v situaci, kdy Komise předkládala víceméně stejné množství legislativních návrhů a ve srovnání s rokem 2017 obdržela téměř stejný celkový počet stanovisek. Obdržená odůvodněná stanoviska se navíc týkala nejružnějších oblastí politiky a žádný návrh nevyvolal více než čtyři odůvodněná stanoviska od vnitrostátních parlamentů. To by mohl být důsledek skutečnosti, že Komise uplatňuje řádně vyzkoušený, a dokonce posílený program zlepšování právní úpravy a zavázala se k začlenění zásad subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik, k posouzení stávajících politických rámců před předložením revizí právních předpisů a k zahájení činnosti na evropské úrovni pouze v případech, kdy je zřejmá přidaná hodnota této činnosti.

Prioritami Evropského parlamentu a Výboru regionů byly rovněž kontrola a sledování subsidiarity a Evropská rada ve svých závěrech zdůraznila potřebu inteligentního uplatňování zásad týkajících se zdokonalení tvorby právních předpisů, včetně zásad subsidiarity a proporcionality.

Pracovní skupina pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ se zabývala interinstitucionálními úvahami o tom, jak zajistit a zlepšit používání zásad subsidiarity a proporcionality. Ve své závěrečné zprávě doporučuje orgánům přijetí následných opatření za účelem lepšího zapojení vnitrostátních parlamentů i regionálních a místních orgánů do přípravy unijních právních předpisů a následných činností. Komise na činnost pracovní skupiny zareagovala dvěma sděleními, a to v říjnu 2018 a v dubnu 2019. Představila několik následných opatření, například přípravu souhrnných odpovědí na odůvodněná stanoviska, a na těchto opatřeních v roce 2019 pracuje, mimo jiné v rámci svého přepracovaného programu zlepšování právní úpravy.

Počet stanovisek, která vnitrostátní parlamenty předložily v rámci **politického dialogu**, zůstal i v roce 2018 vysoký (569 stanovisek), tedy přibližně stejný jako v roce 2017 (576 stanovisek), ačkoli se na velké části těchto stanovisek podílelo jen málo velmi aktivních komor, a to v ještě větší míře než v předchozích letech. Poměrně malý podíl odůvodněných stanovisek (6,5 %), a naopak poměrně vysoký podíl stanovisek z vlastní iniciativy nebo stanovisek k nelegislativním iniciativám (38 %) na celkovém počtu předložených stanovisek vypovídá o neutuchajícím zájmu vnitrostátních parlamentů angažovat se v záležitostech přesahujících aspekty subsidiarity iniciativ Komise a poskytovat co nejdříve cenné příspěvky k obsahu těchto iniciativ. To svědčí o přání vnitrostátních parlamentů nejen ovlivňovat a řídit evropské postoje svých vlád, ale také se aktivně zapojovat do evropského rozhodovacího procesu.

V souvislosti se závazkem rozvíjet vztahy s vnitrostátními parlamenty, který Komise přijala na samém počátku svého mandátu, členové Komise v roce 2018 s vnitrostátními parlamenty také nadále pravidelně vedli rozpravy. To svědčí o tom, jak hluboce si evropské orgány cení úlohy vnitrostátních parlamentů, které hrají zásadní roli při přibližování Unie jejím občanům a zajišťování, aby byla transparentnější a přístupnější.