

Brusel 1. července 2020
(OR. en)

9262/20

PARLNAT 40

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Příjemce:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2020) 272 final
Předmět:	Zpráva Komise - Výroční zpráva za rok 2019 o používání zásad subsidiarity a proporcionality a o vztazích s vnitrostátními parlamenty

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2020) 272 final.

Příloha: COM(2020) 272 final



V Bruselu dne 30.6.2020
COM(2020) 272 final

ZPRÁVA KOMISE

**VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2019
O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S
VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2019 O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

1. ÚVOD

Jedná se o 27. zprávu o používání zásad subsidiarity a proporcionality předloženou podle článku 9 protokolu č. 2 ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie. Stejně jako 26. zpráva se i tato zpráva zabývá také vztahy Komise s vnitrostátními parlamenty, které hrají významnou úlohu při uplatňování zásad subsidiarity a proporcionality.

V roce 2019 podnikla Komise řadu kroků v návaznosti na doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“. Rok 2019 byl přechodným rokem mezi dvěma mandáty Komise s menším počtem iniciativ a legislativních návrhů než v předchozích letech. V důsledku toho se objem práce vnitrostátních parlamentů v souvislosti s mechanismem kontroly subsidiarity a politickým dialogem s Komisí dočasně snížil. Komise obdržela 159 stanovisek, z nichž žádné nebylo odůvodněné. Soudní dvůr Evropské unie objasnil uplatňování zásady proporcionality ve dvou rozsudcích vynesených v roce 2019.

2. POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY JEDNOTLIVÝMI ORGÁNY

2.1 Komise

Opatření navazující na doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“

V roce 2019 zahájila Komise provádění opatření, která oznámila ve svém sdělení z října 2018 nazvaném „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“¹, s cílem navázat na doporučení, která vydala pracovní skupina pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“².

Dne 7. března 2019 navrhl předseda Komise Juncker v dopise určeném předsedům Evropského parlamentu a Rady vyloučit období od 20. prosince do 10. ledna při stanovení osmitýdenní lhůty, v níž mají vnitrostátní parlamenty zasílat odůvodněná stanoviska, a zavést tento krok od prosince 2019. Evropský parlament dne 27. května 2019 a Rada dne 4. července 2019 potvrdily, že vzaly toto ujednání na vědomí³. Komise následně toto ujednání uplatnila poprvé v období Vánoc / Nového roku 2019–2020.

Komise dokončila rovněž přípravy na vypracování souhrnných odpovědí na odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů zastupujících sedm nebo více hlasů v rámci mechanismu kontroly subsidiarity u legislativního návrhu Komise, pokud počet nedosáhne prahové hodnoty

¹ COM(2018) 703 final, 23.10. 2018. Toto sdělení bylo popsáno v oddíle 2.1 výroční zprávy za rok 2018 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annual-report-subsidiarity-proportionality-and-relations-with-national-parliaments_en_0.pdf). Bylo rovněž podnětem k několika stanoviskům vnitrostátních parlamentů, která jsou posouzena v oddíle 4.

² Více informací o činnosti této pracovní skupiny je uvedeno v oddíle 2.1 výroční zprávy za rok 2018 a na internetu na adrese https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs

³ Pokud jde o odpověď Rady, viz rovněž oddíl 2.3.

potřebné pro iniciování postupu s použitím „žluté karty“. V roce 2019 však neobdržela žádná odůvodněná stanoviska⁴.

Komise provedla další následná opatření v rámci svého úsilí o zlepšování právní úpravy a hodnocení (viz níže).

Program zlepšování právní úpravy a hodnocení

V roce 2019 Komise nadále prováděla svůj posílený program zlepšování právní úpravy a začleňovala zásady subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik. Internetový portál nazvaný „Podělte se o svůj názor“⁵ se ukázal jako užitečný jednotný přístupový bod, jehož prostřednictvím se mohou občané a zúčastněné strany zapojit do přípravy politik Komise. Komise rovněž pokračovala v hodnocení stávajících právních předpisů a politických rámců a poté předkládala návrhy na jejich revizi. Tato hodnocení obsahují posouzení, zda jsou stávající politická opatření stále „účelná“, nebo zda by měla být na základě zásad subsidiarity a proporcionality zrušena či revidována.

Platforma pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT)⁶ poskytla veřejnosti a zúčastněným stranám možnost komunikace s Komisí ohledně případné nadměrné zátěže či neefektivnosti stávajících regulačních opatření. Platforma REFIT vydala v roce 2019 celkem šestnáct stanovisek s doporučeními pro Komisi ohledně toho, jak zjednodušit a snížit regulační zátěž stávajících právních předpisů Unie⁷. Komise na tato doporučení reaguje především při provádění svých pracovních programů, které zahrnují iniciativy REFIT. Mandát platformy REFIT skončil v roce 2019 a v roce 2020 bude platforma nahrazena novou platformou. Od svého zřízení v roce 2015 vydala platforma REFIT celkem 105 doporučení.

V dubnu 2019 dokončila Komise práci na hodnocení své politiky zlepšování právní úpravy. To zahrnovalo důkladné konzultace se zúčastněnými stranami, dalšími orgány a institucemi EU a s veřejností. Zjištění byla shrnuta ve sdělení „Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku“ a v průvodním pracovním dokumentu útvarů Komise⁸. První místopředseda Timmermans představil a projednal tato zjištění se zúčastněnými stranami na konferenci dne 29. dubna⁹.

Pro používání zásad subsidiarity a proporcionality jsou důležité tyto závěry:

- Kromě stávajícího zaměření se na zjednodušení by měla nástupnická platforma REFIT klást větší důraz na zásady subsidiarity a proporcionality a na legislativní intenzitu. Za tímto účelem je důležité rozšířit odborné znalosti Výboru pro kontrolu regulace a zvýšit

⁴ Viz oddíl 3.

⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_cs

⁶ 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_en

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_cs.htm

⁸ COM(2019) 178 final a SWD(2019) 156 final, 15.4.2019.

⁹ Více informací viz https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en

zapojení místních a regionálních orgánů, které jsou odpovědné za provádění velké části právních předpisů EU¹⁰.

- S cílem zlepšit posuzování zásad subsidiarity a proporcionality se Komise zavázala, že začlení společnou „sít“ navrženou pracovní skupinou do svých pokynů pro zlepšování právní úpravy a využije ji při ověřování subsidiarity a proporcionality v rámci posuzování dopadů a v důvodových zprávách připojených k návrhům.

Analýza subsidiarity a proporcionality

Pokyny pro zlepšování právní úpravy a související „soubor nástrojů“¹¹ vyžadují, aby Komise při posuzování trvalé relevantnosti a evropské přidané hodnoty stávajících opatření a při zvažování nových iniciativ v oblastech, v nichž nemá EU výlučnou pravomoc, provedla analýzu subsidiarity. Komise provádí analýzu subsidiarity u legislativních i nelegislativních iniciativ.

Účel této analýzy je dvojitý:

1. posoudit, zda k dosažení sledovaných cílů nepostačují opatření na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni, a
2. posoudit, zda by opatření na úrovni EU přineslo přidanou hodnotu ve srovnání s opatřeními na vnitrostátní úrovni.

Podle zásady proporcionality nesmí obsah ani forma činnosti EU překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaných cílů. Dodržování zásady proporcionality znamená zajistit, aby zvolený přístup a intenzita regulačního opatření byly nezbytné k dosažení jeho cílů. Tato analýza by měla být provedena ve všech posouzeních dopadů, hodnoceních a kontrolách účelnosti.

Posouzení dopadů

Komise analyzuje zásady subsidiarity a proporcionality ve všech posouzeních dopadů připravovaných pro politické návrhy. Aby byla zajištěna jejich kvalita, podléhají tato posouzení nezávislé kontrole ze strany Výboru pro kontrolu regulace¹².

V posledním roce svého funkčního období se Junckerova Komise zaměřila na zajištění toho, aby spolunormotvůrci přijali návrhy, které již předložila, a přijala několik málo nových legislativních návrhů. V roce 2019 proto výbor vydal stanovisko k jedinému posouzení dopadů, které se týkalo přepracovaného znění nařízení o Evropském inovačním a technologickém institutu a stanovení strategického programu inovací institutu¹³. Toto posouzení dopadů dospělo k závěru, že institut poskytuje jednoznačnou přidanou hodnotu EU z hlediska úspor z rozsahu, rozsahu a rychlosti

¹⁰ Společné výzkumné středisko se zapojilo do řady iniciativ zaměřených na zlepšování kvality tvorby místních a regionálních politik, např. prostřednictvím pilotního projektu „Věda se setkává s regiony“, který podporuje tvorbu politiky založené na faktech v celé EU.

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 SWD(2019) 330 final, 11.7.2019.

investic do výzkumu a inovací ve srovnání s vnitrostátními a regionálními iniciativami a řešeními.

Hodnocení a kontroly účelnosti

Subsidiarita a proporcionalita jsou základními aspekty hodnocení a kontrol účelnosti, jež posuzují, zda opatření na úrovni EU přináší očekávané výsledky z hlediska účinnosti, efektivnosti, soudržnosti a relevance a evropské přidané hodnoty. V roce 2019 dokončila Komise přibližně 70 hodnocení, včetně čtyř kontrol účelnosti (hodnocení širších oblastí politiky) týkajících se rámcové směrnice o vodě a směrnice o povodních, kvality ovzduší, podávání zpráv pro účely dohledu a zveřejňování informací ze strany podniků.

V roce 2019 zkoumal Výbor pro kontrolu regulace osmnáct významných hodnocení a kontrol účelnosti. Tato posouzení zahrnovala mnoho aspektů, z nichž některé byly z hlediska subsidiarity a proporcionality obzvláště významné:

- Hodnocení směrnice o čištění městských odpadních vod¹⁴

V souladu se zásadou subsidiarity je odpovědností členských států zajistit, aby se občané mohli případně napojit na sběrný systém odpadních vod. Je však nezbytné opatření na úrovni EU, neboť 60 % území EU pokrývají povodí přesahující hranice států. Pokud by neexistovala směrnice EU o odpadních vodách, která všem členským státům ukládá podobný postup zřizování infrastruktur pro sběr a zpracování odpadních vod, mohla by jakékoli nečinnost členských států, které se nacházejí na horním toku přeshraniční řeky, narušit činnost prováděnou členskými státy nacházejícími se po proudu řeky.

- Kontrola účelnosti rámcové směrnice o vodě a směrnice o povodních¹⁵

Obě směrnice zajistily pružný rámec, který prosazuje integrovaný přístup k řešení různých tlaků na vodní zdroje vyplývajících z různých oblastí politiky. To ponechává členským státům značný prostor pro uvážení, pokud jde o stanovení cílů, metod a opatření specifických pro dané lokality při současném zajištění harmonizace a rovných podmínek. Hodnocení zjistilo jednu nevýhodu tohoto přístupu, a sice to, že s ohledem na některé záležitosti existují mezi členskými státy značné rozdíly ve způsobu provedení směrnic, kdy by byl žádoucí jednotnější přístup. Neexistuje například žádný zřejmý důvod pro to, aby byly stanoveny velmi rozdílné normy pro znečišťující látky specifické pro povodí v členských státech, které mají stejné povodí. Tyto odchylky mohou být v některých případech způsobeny místními rozdíly, v mnoha případech je však lze vysvětlit pouze jinými faktory, jako je politická vůle (ohledně úhrady nákladů), odpor vůči změnám nebo nedostatečná technická kapacita (v oblasti monitorování).

2.2 Evropský parlament

Evropský parlament v roce 2019 formálně obdržel 62 podání od vnitrostátních parlamentů podle protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality¹⁶. Žádné z těchto podání

¹⁴ SWD(2019) 700 final, 13.12. 2019. Hodnocení směrnice 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod.

¹⁵ SWD(2019) 439 final, 10.12.2019. Kontrola účelnosti rámcové směrnice o vodě, směrnice o podzemních vodách, směrnice o normách kvality životního prostředí a směrnice o povodních.

nepředstavovalo odůvodněné stanovisko ve smyslu protokolu zabývající se otázkami v souvislosti s dodržováním zásady subsidiarity. Pro srovnání, v roce 2018 obdržel Evropský parlament formálně 46 odůvodněných stanovisek a 427 dalších podání. Z těchto údajů vyplývá, že vnitrostátní parlamenty nevnímají mechanismus kontroly subsidiarity jako prostředek k pozastavení procesu tvorby právních předpisů EU, nýbrž spíše jako způsob, jak vyjádřit své názory a obavy. Všechna podání vnitrostátních parlamentů jsou zpřístupněna v databázi „Connect“, což je databáze Evropského parlamentu obsahující dokumenty předložené vnitrostátními parlamenty¹⁷.

Podle přílohy VI 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 2019 byl stálým zpravodajem poslanec EP Angel Dzhambazki (Evropští konzervativci a reformisté) a ve druhé polovině roku pak poslanec EP Nacho Sanchez Amor (Socialisté a demokraté).

Výbor JURI přispívá rovněž k pololetním zprávám Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (dále jen „COSAC“)¹⁸, pokud jde o otázky související se subsidiaritou a proporcionalitou.

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

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

2.3 Rada

Dne 1. července 2019 vzala Rada na vědomí nová ujednání navržená Komisí Radě a Evropskému parlamentu, podle nichž by období od 20. prosince do 10. ledna nebylo s výjimkou naléhavých případů, které byly řádně odůvodněny, zohledněno při určování osmítýdenní lhůty stanovené v protokolu č. 2 ke Smlouvám¹⁹. Rada toto sdělila Komisi dne 4. července prostřednictvím předsedy Výboru stálých zástupců. V tomto dopise se Rada domnívá, že nové ujednání představuje další krok k usnadnění kontroly návrhů legislativních aktů ze strany vnitrostátních parlamentů s ohledem na dodržení zásady subsidiarity v souladu s protokolem č. 2 připojeným ke Smlouvám.

¹⁶ Pokud jde o postup, kterým Evropský parlament projednává odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů, viz výroční zpráva za rok 2016 o subsidiaritě a proporcionalitě, bod 2.3.

¹⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

¹⁸ Pokud jde o COSAC, viz oddíl 5.

¹⁹ Dokument Rady ST 10722/19, který je k dispozici v [rejstříku Rady](#). Pokud jde o tato ujednání, viz rovněž oddíl 2.1.

Podle článku 4 protokolu č. 2 musí Rada postoupit vnitrostátním parlamentům veškeré návrhy legislativních aktů pocházející od skupiny členských států, Soudního dvora EU, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky. V březnu 2019 zaslala Rada vnitrostátním parlamentům žádost, kterou Radě předložila Evropská investiční banka za účelem změny statutu Evropské investiční banky zvláštním legislativním postupem stanoveným v článku 308 SFEU²⁰.

Kromě povinností vyplývajících ze Smlouvy informuje Rada členské státy rovněž o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2019 předal generální sekretariát Rady delegacím 26 stanovisek vydaných v rámci politického dialogu²¹. V roce 2019 neobdržela Rada žádná odůvodněná stanoviska podle protokolu č. 2.

2.4 Výbor regionů²²

V průběhu roku 2019 pokračoval Výbor regionů (dále jen „výbor“) ve své činnosti s cílem zajistit, aby se doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“ ujala a aby se „aktivní subsidiarita“ stala skutečností²³. Výbor uspořádal na 8. Evropském summitu regionů a měst v Bukurešti ve dnech 14. a 15. března 2019 diskusi na vysoké úrovni o aktivní subsidiaritě, která zahájila pilotní projekt výboru za účelem vytvoření regionálních center pro přezkum provádění politik EU na regionální a místní úrovni (RegHub). V roce 2019 se v rámci pilotního projektu RegHub uskutečnily dvě konzultace, z nichž jedna se týkala zadávání veřejných zakázek a druhá kvality ovzduší, přičemž každá z nich vedla k podrobné zprávě o provádění²⁴.

V přímé reakci na sdělení Komise nazvané „Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku“²⁵ přijal výbor v říjnu 2019 stanovisko²⁶ (zpravodaj: Olgierd Geblewicz, Evropská lidová strana), v němž byly uvedeny názory výboru na zlepšování právní úpravy a úlohu „aktivní subsidiarity“ při tvorbě politik EU. Ve stanovisku bylo zopakováno, že výbor podporuje zlepšování právní úpravy, a zdůrazněno, že se musí jednat o společné úsilí.

Důležitou událostí pro rozvoj debaty o „aktivní subsidiaritě“ a její úloze v diskusích o budoucnosti Evropy byla devátá konference výboru o subsidiaritě²⁷. Na konferenci se sešly

²⁰ 2019/0804 (CNS) – dokument Rady č. 2338/19, k dispozici v [rejstříku Rady](#).

²¹ V počtu stanovisek obdržených Evropským parlamentem, Radou a Komisí existují rozdíly, jelikož ne všechny orgány obdržely všechna stanoviska a jelikož mají rozdílné způsoby počítání stanovisek zaslanych společně několika vnitrostátními parlamenty.

²² Podrobnější popis činností souvisejících se subsidiaritou je uveden ve výroční zprávě o subsidiaritě za rok 2019 vydané Výborem regionů, dostupné po přijetí předsednictvem Výboru regionů na adrese <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

²³ Pokud jde o činnost a následná opatření této pracovní skupiny, viz rovněž oddíl 2.1 výroční zprávy za rok 2018 (COM(2019) 333) a tato zpráva. Pokud jde o pracovní skupinu, „aktivní subsidiarita“ mimo jiné znamená „podporovat možnost vnitrostátních parlamentů a místních a regionálních orgánů zapojit se do počáteční fáze vypracovávání nových iniciativ a vyjadřovat obavy“, přičemž je třeba vycházet z jejich specifických pravomocí a konkrétních zkušeností s prováděním politik EU. Tato koncepce by tak pomohla „zajistit lepší ocenění a přijetí politik prováděných na úrovni EU a v konečném důsledku větší odpovědnost za tyto politiky na všech úrovních správy“.

²⁴ Zprávy jsou k dispozici na adrese <https://cor.europa.eu/cs/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

²⁵ COM(2019) 178 final, 15.4.2019. Viz též oddíl 2.1.

²⁶ <https://cor.europa.eu/CS/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2579-2019>

²⁷ Tato konference, spolupořádaná Výborem regionů a italskou konferencí předsedů regionálních parlamentů, se konala dne 22. listopadu 2019 v Římě: <https://cor.europa.eu/cs/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>

všechny úrovně státní správy, aby diskutovaly o uplatňování „aktivní subsidiarity“ v celé EU a o tom, jak tento přístup využít k opětovnému spojení EU s jejími občany. Na konferenci byl ve spolupráci s Konferencí regionálních zákonodárných shromáždění Evropské unie (CALRE) zahájen nový pilotní projekt na podporu politických diskusí v regionálních parlamentech. Cílem projektu je poskytnout regionální pohled na roční pracovní program Komise tím, že regionální parlamenty s normotvornou pravomocí budou mít možnost vyjádřit se k přípravě pracovního programu.

V roce 2019 výbor opět prováděl pracovní program pro oblast subsidiarity jako praktický způsob sledování zásady subsidiarity. Jelikož iniciativy uvedené v pracovním programu Evropské komise na rok 2019 byly většinou nelegislativní povahy, byly pro pracovní program pro oblast subsidiarity určeny pouze tři prioritní iniciativy: „udržitelná budoucnost Evropy“, „spravedlivý a perspektivní jednotný trh“ a „dokončení jednotného digitálního trhu“.

Výbor posoudil soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality v legislativních návrzích, k nimž vydal stanoviska²⁸. V roce 2019 přijal 49 stanovisek, z nichž pouze pět souviselo s legislativními návrhy.

Všech pět stanovisek k legislativním návrhům obsahovalo buď přímé posouzení souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality, nebo konkrétní doporučení, jak zlepšit dodržování těchto zásad. Například stanovisko o bezpečnosti silničního provozu a automatizované mobility dospělo k závěru, že je třeba „... zapojit místní a regionální subjekty do provádění rozšířené oblasti působnosti směrnice, zejména co se týče určování silnic, na které se její ustanovení vztahují ...“, a obsahovalo pozměňovací návrhy k návrhu Komise ohledně toho, jak lépe dodržet zásadu subsidiarity.

Ačkoli většina iniciativ byla nelegislativní povahy, plnil výbor v roce 2019 svůj závazek týkající se uplatňování přístupu založeného na „aktivní subsidiaritě“, neboť mnoho stanovisek k nelegislativním návrhům obsahovalo posouzení subsidiarity a proporcionality v příslušné oblasti politiky, jakož i konstruktivní doporučení pro řešení případných problémů. Příkladem je stanovisko k prováděcí zprávě o zadávání veřejných zakázek. Na základě první konzultace se síti regionálních center výboru podává stanovisko podrobný přehled hlavních problémů, s nimiž se místní a regionální orgány potýkají při provádění směrnic z roku 2014 o zadávání veřejných zakázek, jakož i nejčastějších zdrojů jejich nesprávného uplatňování. Na základě empirických údajů z regionální a místní úrovně stanovisko rovněž upozorňuje na zásadní otázky, například vzhledem k tomu, že „... přeshraniční zadávání veřejných zakázek nepřineslo místním a regionálním orgánům žádnou přidanou hodnotu. Navzdory pravidelnému pořádání časově i finančně náročných celounijních zadávacích řízení nejsou předkládány žádné přeshraniční nabídky, nebo jich je předkládáno jen velmi málo.“ Stanovisko obsahuje politická doporučení k odstranění těchto problémů.

Skupina odborníků na subsidiaritu uskutečnila v roce 2019 dvě konzultace.

První se týkala prioritní iniciativy v rámci pracovního programu pro oblast subsidiarity. V rámci prioritní iniciativy týkající se „dokončení jednotného digitálního trhu“ byla skupina odborníků na subsidiaritu konzultována na podporu zpravodaje výboru pro stanovisko k akčnímu plánu pro boj proti dezinformacím. Nebyly zmíněny žádné zásadní otázky týkající se subsidiarity nebo proporcionality, neboť činnosti uvedené v akčním plánu závisejí na spolupráci mezi různými

²⁸ Článek 55.2 jednacího řádu, Úř. věst, L 65, 5.3.2014, s. 41, <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/CoR-Rules-of-Procedure-EN.pdf#search=Rules%20of%20Procedure>

úrovněmi státní správy. Analýza dospěla k závěru, že kromě otázek subsidiarity nebo proporcionality by bylo užitečné, aby akční plán proti dezinformacím prosazoval zásadu „loajální spolupráce“ zakotvenou ve Smlouvě či víceúrovňovou správu.

Účelem druhé konzultace se skupinou odborníků na subsidiaritu bylo podpořit zpravodaje stanoviska nazvaného „Evropský semestr a politika soudržnosti: sladění strukturálních reforem s dlouhodobými investicemi“, na němž se podíleli tři odborníci. Odborníci v souladu s přístupem založeným na „aktivní subsidiaritě“ předložili návrhy na řešení otázek týkajících se dodržování zásady subsidiarity a proporcionality. Uvedli, že výbor „zdůrazňuje, že nejlepší způsob, jak předejít porušení zásady subsidiarity a zajistit cílenou koordinaci politiky, spočívá v tom, že se místní a regionální orgány plně a strukturovaným způsobem zapojí do evropského semestru, a to v souladu se zásadami partnerství a víceúrovňové správy“.

Složení sítě pro sledování subsidiarity²⁹ se v roce 2019 nezměnilo (156 partnerů). REGPEX³⁰, dílčí síť v rámci sítě pro sledování subsidiarity pro regionální parlamenty³¹ a vlády, které mají normotvornou pravomoc, zaznamenala výrazné snížení pracovní zátěže v důsledku malého počtu legislativních návrhů předložených v roce 2019. V roce 2019 vydala pouze dva příspěvky ve srovnání s 95 příspěvky v roce 2018.

2.5 Soudní dvůr Evropské unie

V roce 2019 vydal Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v jednom případě rozhodnutí o slučitelnosti právních předpisů EU se zásadou subsidiarity. Ve svém rozsudku ze dne 6. června 2019³² ve věci C-264/18 měl Soudní dvůr za to, že unijní zákonodárce neporušil zásadu subsidiarity tím, že vyloučil právní služby ze směrnice 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek³³, neboť měl za to, že přísluší vnitrostátním zákonodárcům, aby určili, zda by tyto služby měly podléhat pravidlům pro zadávání veřejných zakázek.

Soudní dvůr rovněž upřesnil použití zásady proporcionality ve dvou případech, kdy členský stát zpochybnil legislativní akt přijatý Evropským parlamentem a Radou³⁴.

Pokud jde o standard přezkumu dodržování této zásady, Soudní dvůr připomněl, že unijní normotvůrce musí mít širokou posuzovací pravomoc v oblastech, ve kterých jeho činnost předpokládá volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení a hodnocení. Podle Soudního dvora se tedy nejedná o otázku, zda opatření

²⁹ <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 týkajících se různých dokumentů a legislativních a politických návrhů Komise. Síť slouží jako přístupové místo pro všechny partnery, kde mohou nejen získat informace, ale také vyjádřit své názory.

³⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

³¹ Pokud jde o regionální parlamenty, viz také oddíl 6.

³² Rozsudek ze dne 6. června 2019 ve věci P. M. a další v. Ministerraad, C-264/18 (žádost belgického Ústavního soudu o rozhodnutí o předběžné otázce), EU:C:2019:472.

³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, Úř. věst. L 94, 28.3.2014, s. 65.

³⁴ Rozsudek ze dne 13. března 2019 ve věci Polsko v. Evropský parlament a Rada, C-128/17, EU:C:2019:194; rozsudek ze dne 3. prosince 2019 ve věci Česká republika v. Evropský parlament a Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035.

přijaté v takové oblasti je jedinou nebo nejlepší možností, neboť legalita tohoto opatření může být dotčena pouze jeho zjevně nepřiměřeným charakterem ve vztahu ke sledovanému cíli³⁵.

Soudní dvůr měl tedy za to, že nebylo prokázáno, že se unijní normotvůrce dopustil zjevně nesprávného posouzení tím, že přijal směrnici (EU) 2016/2284 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší. V této souvislosti Soudní dvůr objasnil, že unijní normotvůrce není povinen zohlednit zvláštní situaci členského státu, jestliže má unijní akt dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované tímto aktem. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality³⁶.

V jiném rozsudku³⁷ Soudní dvůr potvrdil platnost některých ustanovení směrnice (EU) 2017/853, kterými Evropský parlament a Rada změnily směrnici Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní³⁸. Ve svém rozsudku měl Soudní dvůr za to, že se široká posuzovací pravomoc uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů. I v případě, kdy má unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomoc, je povinen založit své rozhodnutí na objektivních kritériích a zjišťovat, zda mohou cíle sledované zvoleným opatřením odůvodnit i značné negativní hospodářské dopady pro určité hospodářské subjekty. Soudní dvůr měl za to, že unijní orgány, které dotčené opatření přijaly, musí být schopny před Soudním dvorem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci. To předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou mělo toto opatření upravovat. Tyto orgány proto musí být alespoň schopné předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadených opatření obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů. V projednávané věci zamítl Soudní dvůr žalobní důvod vycházející z toho, že unijní normotvůrce přijal napadenou směrnici, ačkoli nedisponoval dostatkem informací o možných dopadech, aby mohl posoudit dodržení zásady subsidiarity. Soudní dvůr měl za to, že unijní orgány vzaly při legislativním procesu v úvahu vědecké údaje i jiná dostupná zjištění. To zahrnovalo údaje a zjištění získaná z hodnocení REFIT, které provedla Komise, různých studií, veřejných konzultací, konzultací s členskými státy a zúčastněnými stranami a posouzení dopadů předložených členskými státy.

3. POUŽÍVÁNÍ MECHANISMU KONTROLY SUBSIDIARITY VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Rok 2019 byl prvním rokem od zavedení mechanismu kontroly subsidiarity, během něhož Komise od vnitrostátních parlamentů neobdržela **žádné odůvodněné stanovisko**. To bylo z velké části způsobeno výrazným poklesem legislativní činnosti Komise v přechodném roce mezi dvěma Komisemi. V roce 2019 zaslala Komise spolunormotvůrcům a vnitrostátním

³⁵ Rozsudek ve věci C-482/17, bod 77. Viz rovněž posouzení přiměřenosti v rozsudku ze dne 30. ledna 2019 ve věci Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG v. Land Berlin, C-220/17, EU:C:2019:76.

³⁶ Rozsudek ve věci C-128/17, bod 106.

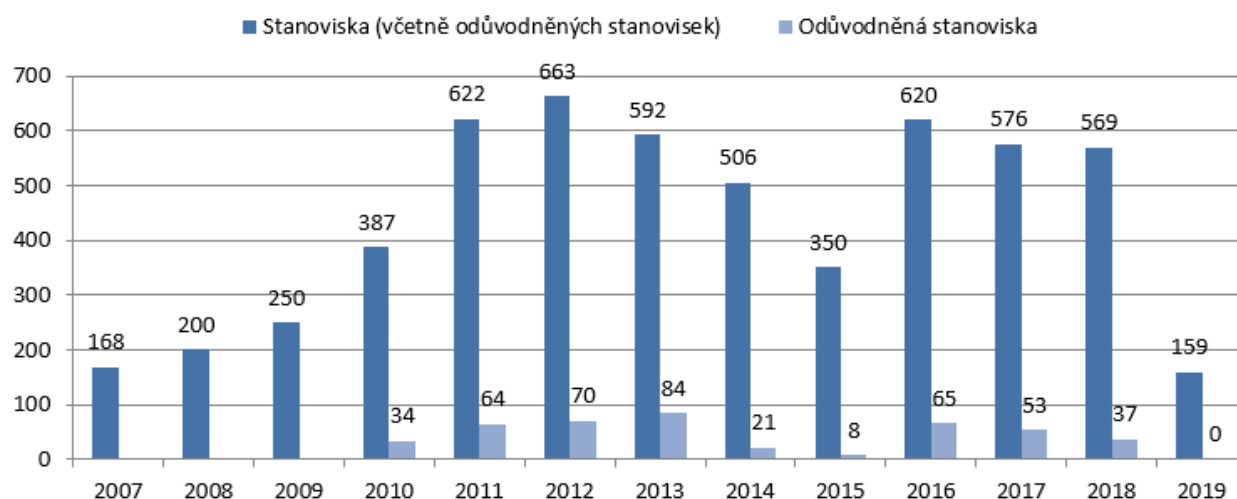
³⁷ Rozsudek ve věci C-482/17, body 86–93.

³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/853 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice Rady 91/477/EHS o kontrole nabývání a držení zbraní, Úř. věst. L 137, 24.5. 2017, s. 22.

parlamentům 28 legislativních návrhů, které byly podrobeny kontrole subsidiarity, v porovnání se 139 v roce 2018. Pokud jde o těchto 28 návrhů, vnitrostátní parlamenty přijaly 39 stanovisek. To potvrzuje trend zaznamenaný v předchozí výroční zprávě: podíl odůvodněných stanovisek klesá ve srovnání s celkovým počtem stanovisek (10,5 % v roce 2016; 9 % v roce 2017, 6,5 % v roce 2018, žádné v roce 2019) a s počtem stanovisek k návrhům Komise, které podléhají mechanismu kontroly subsidiarity (17,6 % v roce 2016; 16 % v roce 2017, 10,5 % v roce 2018, žádné v roce 2019).

To by mohl být důsledek skutečnosti, že Komise uplatňuje 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 činnosti³⁹.

4. POLITICKÝ DIALOG S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY



Obecné poznámky k písemným stanoviskům

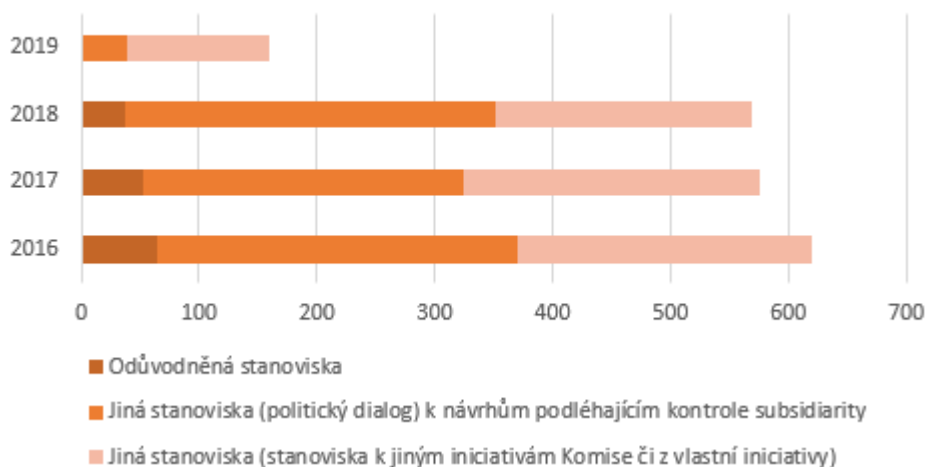
V roce 2019 zaslaly vnitrostátní parlamenty Komisi 159 stanovisek. To je mnohem méně než v předchozích letech (576 v roce 2017 a 569 v roce 2018) a ještě méně než v předchozím přechodném roce 2015 (350). Jedná se o nejnižší počet od zahájení politického dialogu v roce 2007.

Z těchto 159 stanovisek se jich 39 (25 %) týkalo návrhů Komise podléhajících mechanismu kontroly subsidiarity. Zbývajících 120 stanovisek (75 %) se týkalo buď nelegislativních iniciativ, jako jsou sdělení, nebo se jednalo o stanoviska z vlastní iniciativy. Tento mimořádně vysoký podíl⁴⁰ odráží dočasné zpomalení objemu legislativních návrhů, které Komise předložila, vyjadřuje však také zájem vnitrostátních parlamentů na tom, aby své postoje oznámily Komisi již v počáteční fázi rozhodovacího procesu.

³⁹ V únoru 2020 obdržela Komise od české *Poslanecké sněmovny* stanovisko, které tento názor zpochybňuje a domnívá se, že snížení počtu a podílu odůvodněných stanovisek je spíše alarmujícím údajem o tom, že vnitrostátní parlamenty ztrácejí své ambice aktivně se zapojit do legislativního procesu EU.

⁴⁰ V roce 2018 se 62 % stanovisek týkalo iniciativ podléhajících kontrole subsidiarity a 38 % jiných stanovisek.

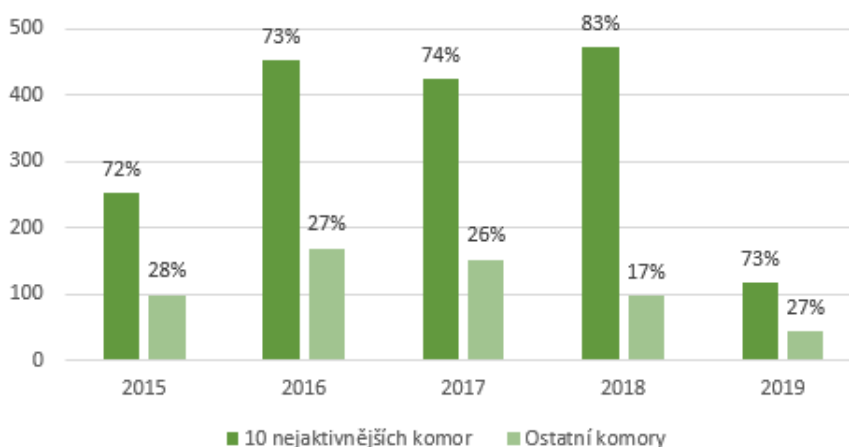
Druhy stanovisek



Účast a oblasti

Stejně jako v předchozích letech se počet stanovisek zaslaných Komisi jednotlivými vnitrostátními parlamenty podstatně lišil. Deset nejaktivnějších komor vydalo 116 stanovisek, tj. 73 % z celkového počtu, což je menší podíl na celkovém počtu než v roce 2018 (83 %), avšak podobný jako v předchozích letech (74 % v roce 2017, 73 % v roce 2016 a 72 % v roce 2015). Sedmnáct komor⁴¹ (v roce 2018 deset) nevydalo žádné stanovisko.

Koncentrace stanovisek



Komorou, která v roce 2019 předložila nejvyšší počet stanovisek, byl český *Senát* (21 stanovisek). K dalším deseti vnitrostátním parlamentům nebo komorám, které zaslaly nejvyšší počet stanovisek, patřily rumunská *Camera Deputaților* (15 stanovisek), portugalská

⁴¹ Rakouská *Bundesrat* a *Nationalrat*, belgická *Chambre des représentants / Kamer van volksvertegenwoordigers*, bulharské *Narodno Sabranie*, chorvatský *Hrvatski Sabor*, kyperský *Vouli ton Antiprosopon*, dánský *Folketing*, estonský *Riigikogu*, finský *Eduskunta*, řecký *Vouli ton Ellinon*, irské komory *Oireachtas (Dáil a Seanad Éireann)*, lotyšský *Saeima*, lucemburská *Chambre des Députés*, slovinské *Državni svet* a *Državni zbor, House of Commons* Spojeného království.

Assembleia da República (14 stanovisek), česká *Poslanecká sněmovna* (13 stanovisek), francouzský *Sénat* (12 stanovisek), německý *Bundesrat* (11 stanovisek), španělský *Cortes Generales* (8 stanovisek), *House of Lords* Spojeného království (8 stanovisek), italský *Senato della Repubblica* (7 stanovisek), rumunský *Senat* (7 stanovisek) a švédský *Riksdag* (7 stanovisek). Tyto komory byly nejaktivnějšími komorami i v roce 2018 (i když v jiném pořadí).

Ačkoli většina komor zaznamenala prudký pokles počtu předložených stanovisek, dvě z nich předložily v roce 2019 více stanovisek než v roce 2018: maďarské *Országgyűlés* (5 stanovisek v roce 2019, 3 v roce 2018) a nizozemská *Eerste Kamer* (6 stanovisek v roce 2019, 2 v roce 2018).

V příloze 1 je uveden počet stanovisek zaslaných jednotlivými komorami.

Hlavní témata stanovisek v rámci politického dialogu

V roce 2019 se stejně jako v předchozích letech stanoviska předložená vnitrostátními parlamenty týkala různých témat. Nejvíce pozornosti vnitrostátních parlamentů vyvolalo těchto pět souborů, z nichž každý obdržel 5 až 9 stanovisek⁴²:

1. rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou – 9 stanovisek;
2. subsidiarita a zlepšování právní úpravy – 8 stanovisek;
3. posílení právního státu – 6 stanovisek;
4. směřování k udržitelné Evropě – 5 stanovisek;
5. boj proti dezinformacím na internetu – 5 stanovisek.

- *Rozšíření hlasování kvalifikovanou většinou*

Komise se zavázala, že přezkoumá způsoby, jak zvýšit účinnost rozhodování tím, že určí oblasti pro větší využití hlasování kvalifikovanou většinou⁴³. Za tímto účelem přijala čtyři sdělení týkající se čtyř klíčových oblastí politiky: společné zahraniční a bezpečnostní politiky, dne 12. září 2018⁴⁴; zdanění, dne 15. ledna 2019⁴⁵; energetiky a klimatu, dne 9. dubna 2019⁴⁶ a sociální politiky, dne 16. dubna 2019⁴⁷.

Tato sdělení vedla k devíti stanoviskům šesti vnitrostátních parlamentů⁴⁸. V těchto stanoviscích byl obecně vyjádřen nesouhlas s rozšířením hlasování kvalifikovanou většinou, neboť se usuzovalo, že je nezbytné zachovat v těchto oblastech jednomyslné rozhodování na ochranu národní svrchovanosti a zájmů. Některé komory rovněž zastávají názor, že jednomyslné

⁴² Žádný jednotlivý dokument neobdržel více než šest stanovisek. V příloze 2 je uveden seznam dokumentů, které vedly k více než čtyřem stanoviskům, přičemž žádný z nich nebyl legislativním návrhem.

⁴³ Viz projev předsedy Junckera o stavu Unie ze dne 12. září 2018 a pracovní program Komise na rok 2019 (COM(2018) 800 final, 23.10.2018).

⁴⁴ COM(2018) 647 final, 12.9.2018.

⁴⁵ COM(2019) 8 final, 15.1.2019.

⁴⁶ COM(2019) 177 final, 9.4.2019.

⁴⁷ COM(2019) 186 final, 16.4.2019.

⁴⁸ Česká *Poslanecká sněmovna* (vydala dvě stanoviska, jedno týkající se zdanění a druhé týkající se energetiky a klimatu), český *Senát* (tři stanoviska, ke zdanění, energetice a klimatu a sociální politice), maďarské *Országgyűlés* (jediné stanovisko týkající se zdanění, společné zahraniční a bezpečnostní politiky a sociální politiky), maltská *Kamra tad-Deputati* (zdanění), nizozemská *Eerste Kamer* (energetika a klima) a švédský *Riksdag* (zdanění).

rozhodování funguje v těchto oblastech dobře a nepředstavuje překážku pro dosažení pokroku na úrovni EU.

Komise odpověděla, že pokud jde o zahraniční a bezpečnostní politiku, pravidlo jednomyslnosti někdy ovlivnilo rychlost a schopnost EU jednat v globálních záležitostech a že aby mohla EU i nadále utvářet svou budoucnost, měla by zlepšit své rozhodování s využitím celé škály možností dostupných podle Smluv. V oblasti daní zdůraznila, že koordinovaná činnost EU je zásadní pro ochranu příjmů členských států a k zajištění spravedlnosti v oblasti daňového prostředí a řádného fungování vnitřního trhu.

Ačkoli globalizace a digitalizace vytvořily společné výzvy v oblasti daňové politiky, které vyžadují společná řešení, EU nebyla schopna jednat nebo reagovat kvůli omezením pravidla jednomyslnosti. Při hlasování kvalifikovanou většinou by členské státy byly schopny dosáhnout rychlejších a účinnějších řešení daňových záležitostí. V rámci řádného legislativního postupu by rovněž rozhodnutí týkající zdanění využívala příspěvní Evropského parlamentu, a reprezentovala by tak názory občanů a zvýšila odpovědnost. Pokud jde o politiku v oblasti energetiky a klimatu, Komise uvedla, že stávající režim zdanění energie narušuje vnitřní trh v důsledku rozdílných daňových sazeb a základů daně u konkurenčních paliv. Rovné zacházení se všemi zdroji energie podle jejich přínosu k cílům energetické unie (např. podpora udržitelné energie a zabránění nevhodné spotřebě energie) je proto aspektem, který musí být zohledněn v budoucí reformě zdanění energie. Zásadní bude, aby bylo možné nalézt kompromisní řešení, která zohledňují zájmy a konkrétní hospodářské a sociální podmínky v členských státech.

Pokud jde o sociální politiku, Komise vysvětlila, že zaujala cílený přístup k používání „překlenovacích“ ustanovení. Navrhla používat tato ustanovení pouze v případě otázek zákazu diskriminace a přijímání doporučení v oblasti sociálního zabezpečení a sociální ochrany pracovníků, kde by hlasování kvalifikovanou většinou usnadnilo členským státům rychlé řešení společných problémů.

- *Subsidiarita a proporcionalita*

Ve svém sdělení nazvaném „Posílení úlohy zásady subsidiarity a proporcionality při tvorbě politik EU“⁴⁹, které bylo přijato dne 23. října 2018, a ve výroční zprávě o subsidiaritě a proporcionalitě za rok 2017⁵⁰ a zprávě o vztazích s vnitrostátními parlamenty⁵¹ uvedla Komise svá opatření v návaznosti na doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“.

V roce 2019 vyvolal tento balíček šest stanovisek šesti vnitrostátních parlamentů⁵² a jedno stanovisko regionálního parlamentu⁵³. Všechny komory činnost pracovní skupiny obecně

⁴⁹ COM(2018) 703 final, 23.10.2018. Viz též výroční zpráva za rok 2018, oddíl 2.1, a co se týká opatření provedených v roce 2019, oddíl 2.1 této zprávy.

⁵⁰ COM(2018) 490 final, 23.10.2018.

⁵¹ COM(2018) 491 final, 23.10.2018.

⁵² Český *Senát*, německý *Bundesrat*, italská *Camera dei Deputati*, litevský *Seimas*, rumunská *Camera Deputaţilor*, švédský *Riksdag*. Finský *Eduskunta* nezaslal Komisi stanovisko, na svých internetových stránkách však zveřejnil prohlášení ke sdělení. Polský *Senat* poskytl své stanovisko již v prosinci 2018 (viz výroční zpráva za rok 2018, oddíl 2.1).

⁵³ Bavorský *Landtag*.

uvítaly, podpořily koncept „aktivní subsidiarity“ a schválily následná opatření, která již Komise přijala.

Některé komory navrhly, jak by mohla Komise zlepšit svou interakci s nimi při přípravě návrhů, a to lepším plánováním svých iniciativ tak, aby vnitrostátní parlamenty mohly lépe plánovat své kontroly subsidiarity, a/nebo zlepšováním kvality posuzování dopadů a poskytováním více informací o nich ve všech úředních jazycích. Předloženy byly další návrhy na zlepšení kontroly ze strany vnitrostátních parlamentů během legislativní fáze, jako je pořádání diskusí se zástupci vnitrostátních parlamentů a Evropského parlamentu, pokud návrh vyvolá řadu odůvodněných stanovisek, nebo projednávání připomínek vnitrostátních parlamentů v pracovních skupinách Rady. Některé parlamenty navrhly rovněž opatření, která by vyžadovala změny Smluv, jako je prodloužení lhůty pro vydání odůvodněných stanovisek na dvanáct týdnů, snížení počtu odůvodněných stanovisek potřebných k udělení „žluté karty“, která umožňuje, aby byla odůvodněná stanoviska založena na proporcionalitě, stanovení formální lhůty pro odpovědi Komise a udělení pravomocí Evropskému parlamentu iniciovat právní předpisy.

Komise ve svých odpovědích uvítala podporu, kterou vnitrostátní parlamenty vyjádřily iniciativám oznámeným ve sdělení, a potvrdila, že je připravena je provést. Souhlasila s tím, že je nutné poskytnout informace o souladu návrhů se zásadami subsidiarity a proporcionality, a zdůraznila, že shrnutí posouzení dopadů jsou skutečně zveřejněna ve všech jazycích EU. Komise vyzdvihla svou činnost zaměřenou na zvýšení úrovně podrobnosti a spolehlivosti informací o iniciativách, které byly oznámeny v jejím pracovním programu, a vzala se zájmem na vědomí návrhy na uspořádání rozprav o předložených návrzích. Komise vzala na vědomí návrhy, které vyžadují změnu Smlouvy, a poukázala na to, že v blízké budoucnosti se žádná taková změna nepředpokládá.

- *Právní stát*

Dne 3. dubna 2019 přijala Komise sdělení nazvané „Další posílení právního státu v rámci Unie: Aktuální stav a další možné kroky“⁵⁴. Cílem bylo podat přehled současného souboru nástrojů k řešení problémů týkajících se právního státu v EU a zahájit diskusi o tom, jak jej posílit. V návaznosti na to přijala Komise dne 17. července 2019 sdělení nazvané „Posilování právního státu v rámci Unie: Akční plán“⁵⁵, které stanoví konkrétní opatření v této oblasti.

Tato sdělení vyvolala šest stanovisek pěti vnitrostátních parlamentů⁵⁶. Stanoviska obecně uvítala práci Komise při prosazování a obraně právního státu v EU a shodla se na tom, že je třeba zlepšit a posílit dostupné nástroje na ochranu základních hodnot EU. Některé komory zdůraznily také význam stálého dialogu s členskými státy ohledně právního státu.

Komise ve svých odpovědích zdůraznila, že podle judikatury Evropského soudního dvora je třeba se dodržováním zásad právního státu zabývat jak na vnitrostátní úrovni, tak na úrovni EU, a je na orgánech EU, aby tyto otázky řešily v institucionálním rámci. Komise zdůraznila klíčovou úlohu, kterou vnitrostátní parlamenty hrají při zajišťování právního státu v členských státech, a to jak v roli zákonodárců, tak subjektů dohlížejících na to, aby výkonná moc nesla

⁵⁴ COM(2019) 163 final, 3.4.2019.

⁵⁵ COM(2019) 343 final, 17.7.2019.

⁵⁶ Německý *Bundesrat* (dvě stanoviska, jedno ke každému sdělení), nizozemská *Eerste Kamer* (ke sdělení COM(2019) 343) a *Tweede Kamer* (ke sdělení COM(2019) 163), rumunský *Senat* (ke sdělení COM(2019) 163), švédský *Riksdag* (ke sdělení COM(2019) 163).

odpovědnost. Rovněž vysvětlila, že navrhovaný „cyklus přezkumu právního státu“ by měl být preventivním nástrojem k zjištění problémů a vytvoření prostoru pro dialog. Komise bude tento proces sledovat v úzké spolupráci s vnitrostátními orgány.

- *Směrování k udržitelné Evropě*

Dne 30. ledna 2019 přijala Komise diskusní dokument nazvaný „Směrování k udržitelné Evropě do roku 2030“⁵⁷, který má usměrnit diskusi o tom, jak může EU nejlépe dosáhnout cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje do roku 2030.

Tento dokument vyvolal pět stanovisek čtyř vnitrostátních parlamentů⁵⁸, které se zabývaly řadou otázek. Ty se týkají regionálních a sociálních aspektů přechodu k udržitelnosti, potřeby zapojit do tohoto přechodu všechny zúčastněné strany, slučitelnosti na straně jedné mezi růstem a rozvojem světového obchodu a na straně druhé udržitelností a potřebou podporovat vzdělávání jak v EU, tak v rozvojových zemích.

Ve svých odpovědích souhlasila Komise s tím, že dosažení cílů udržitelného rozvoje vyžaduje účinnou spolupráci na celosvětové, unijní, vnitrostátní, regionální a místní úrovni při respektování zásad subsidiarity a proporcionality. Komise uvedla, že vnitrostátní parlamenty mají klíčové postavení, neboť pokrok závisí do značné míry na opatřeních přijatých členskými státy na všech úrovních. Rovněž zdůraznila, že byla zahájena opatření, jako je iniciativa pro uhelné regiony a regiony s vysokými emisemi uhlíku v procesu transformace, aby bylo zajištěno, že přechod na neutralitu z hlediska klimatu bude spravedlivý a bude založen na solidaritě, přičemž nebudou opomenuty žádné regiony ani žádní občané.

- *Boj proti dezinformacím na internetu*

Dne 26. dubna 2018 přijala Komise sdělení s názvem „Boj proti dezinformacím na internetu: evropský přístup“⁵⁹. Dne 2. prosince 2018 následovala zpráva⁶⁰ o provádění tohoto sdělení spolu s akčním plánem týkajícím se dezinformací⁶¹.

V roce 2019 vedly tyto iniciativy k pěti stanoviskům čtyř vnitrostátních parlamentů⁶². Žádalo se v nich o objasnění otázek, jako je způsob, jak definovat dezinformace, hranice mezi bojem proti šíření dezinformací a cenzurou, úloha a nezávislost ověřovatelů faktů a zaměření se na dezinformace pocházející z Ruska.

Komise ve svých odpovědích souhlasila s tím, že pojmy uvedené ve sdělení, jako jsou například „dezinformace“, jakož i oznámená opatření by se neměly používat za účelem cenzury, a zdůraznila, že sdělení výslovně zabraňuje kriminalizaci projevu nebo vytváření nových kategorií nezákonného obsahu. Vysvětlila, že hustá síť spolehlivých a nezávislých ověřovatelů faktů je

⁵⁷ COM(2019) 22 final, 30.1.2019.

⁵⁸ Česká *Poslanecká sněmovna* a *Senát*, nizozemská *Eerste Kamer* (dvě následná stanoviska), rumunská *Camera Deputaţilor*.

⁵⁹ COM(2018) 236 final, 26.4.2018.

⁶⁰ COM(2018) 794 final, 5.12.2018.

⁶¹ JOIN(2018) 36 final, 5.12.2018.

⁶² Česká *Poslanecká sněmovna* a *Senát*, německý *Bundesrat* (stanoviska ke sdělením COM(2018) 794 a JOIN(2018) 36), nizozemská *Eerste Kamer* (dvě nová stanoviska ke sdělení COM(2018) 36 v návaznosti na stanovisko z roku 2018). Již v roce 2018 vydaly německý *Bundesrat* a nizozemská *Eerste Kamer* jedno stanovisko ke sdělení COM(2018) 236.

zásadním požadavkem pro zdravý digitální ekosystém, a že proto usnadnila vytváření sítí mezi evropskými organizacemi ověřovatelů faktů tím, že poskytla infrastrukturu pro přeshraniční spolupráci, aniž by poskytovala finanční podporu nebo vykonávala kontrolu nad jejich redakční linií. Pokud jde o vnější zdroje dezinformací, Komise uvedla, že existují přesvědčivé důkazy o dezinformacích pocházejících z Ruska, a že i když dezinformační strategie zavádějí další třetí země, činnost Ruska je systematická, dobře financovaná a ve větším měřítku než opatření přijatá jinými zeměmi.

Společná stanoviska z vlastní iniciativy

V roce 2019 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů dvě společná stanoviska z vlastní iniciativy. Obě podepsalo šest parlamentů/komor zemí Visegrádské skupiny (dále jen „V4“)⁶³. Jedno se týkalo rozšíření Evropské unie a podporovalo rozšíření o země západního Balkánu. Druhé společné stanovisko se týkalo víceletého finančního rámce, v souvislosti s nímž vnitrostátní parlamenty V4 požadovaly přidělení stejného objemu financí na společnou zemědělskou politiku a politiku soudržnosti jako v předchozím finančním rámci.

5. KONTAKTY, NÁVŠTĚVY, ZASEDÁNÍ A KONFERENCE

Návštěvy Komise ve vnitrostátních parlamentech a setkání s vnitrostátními parlamenty

V roce 2019 uskutečnili členové Komise celkem 55 návštěv ve vnitrostátních parlamentech nebo setkání s delegacemi vnitrostátních parlamentů (viz mapa níže), což je méně než v předchozích letech (140 v roce 2018), a to vzhledem k tomu, že rok 2019 byl rokem přechodu mezi dvěma Komisemi. Během funkčního období Junckerovy Komise se uskutečnilo celkem 915 návštěv. Tato úzká spolupráce s vnitrostátními parlamenty bude pokračovat, neboť předsedkyně Komise von der Leyenová požaduje, aby každý komisař během prvních dvou let svého mandátu navštívil všechny členské státy a aby se pravidelně setkával s vnitrostátními parlamenty.

Hlavní vyjednavatel EU pro brexit Michel Barnier se v roce 2019 rovněž setkal s třinácti vnitrostátními parlamenty, a to jak v souvislosti se svými návštěvami v hlavních městech EU-27, tak během zasedání v Bruselu, aby je informoval o jednáních se Spojeným královstvím. Tyto kontakty budou rozvíjeny a posíleny v rámci probíhajících jednání o budoucích vztazích mezi EU a Spojeným královstvím.

V průběhu roku 2019 se úředníci Komise, zejména na úrovni vyšších úředníků, zúčastnili více než 40 zasedání výborů vnitrostátních parlamentů a diskutovali o legislativních návrzích na techničtější úrovni. Úředníci Komise poskytli zástupcům vnitrostátních parlamentů v Bruselu rovněž třináct prezentací na témata, jako je zlepšování právní úpravy, účinnější tvorba daňových předpisů a sociální politika, právní předpisy týkající se připravenosti na brexit a obchodní dohoda mezi EU a Mercosurem. Zastoupení Komise v členských státech dále udržovala časté kontakty s vnitrostátními parlamenty, zejména pokud jde o proces evropského semestru a další ekonomické otázky.

⁶³ České *Poslanecká sněmovna a Senát*, maďarské *Országgyűlés*, polské *Sejm a Senat*, slovenská *Národná rada*.

Meziparlamentní zasedání a konference

V roce 2019 se uskutečnilo několik významných meziparlamentních zasedání a konferencí⁶⁴, včetně:

- Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC⁶⁵),
- Konference předsedů parlamentů Evropské unie⁶⁶,
- Evropského parlamentního týdne⁶⁷,
- Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě věcí veřejných⁶⁸,
- meziparlamentních konferencí pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku⁶⁹ a
- skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Evropské unie⁷⁰.

Dvě zasedání předsedů konference COSAC se v roce 2019 konala v Bukurešti ve dnech 20. a 21. ledna 2018 a v Helsinkách ve dnech 21. a 22. července. Komisařka Crețuová se zúčastnila bukurešťského zasedání. Pokud jde o obsah, delegáti přezkoumali priority rumunského a finského předsednictví Rady, otázky soudržnosti a konvergence (v Bukurešti) a evropského rozpočtu (v Helsinkách).

Na LXI. plenárním zasedání konference COSAC, které se konalo ve dnech 23. a 25. června, se projednávaly výsledky rumunského předsednictví, mezinárodní obchodní vztahy v souvislosti s

⁶⁴ Více informací o těchto zasedáních viz zpráva Evropského parlamentu o vztazích mezi Evropským parlamentem a vnitrostátními parlamenty:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

⁶⁵ Konference COSAC je jediným parlamentním 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. Informace o konferenci COSAC jsou dostupné na adrese:

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

⁶⁶ Konference předsedů parlamentů Evropské unie se každoročně koná v členském státě, jenž předsedal Radě Evropské unie v druhé polovině předchozího roku. V roce 2019 se zasedání konalo ve dnech 8. a 9. dubna ve Vídni. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc56776849501677a126fd102fa>

⁶⁷ Evropský parlamentní týden se konal v Evropském parlamentu ve dnech 18.–19. února 2019. Zúčastnili se jej místopředseda Dombrovskis, komisaři Moscovici a Oettinger a komisařka Thyssenová. Další informace:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>

⁶⁸ Konference, která se konala ve dnech 30. září a 1. října v Helsinkách, se zúčastnil místopředseda Katainen. V prvním pololetí byla konference stejně jako v předchozích letech součástí Evropského parlamentního týdne. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae266fb84cab>

⁶⁹ Konaly se dvě konference, jedna v Bukurešti ve dnech 7.–8. března a jedna v Helsinkách ve dnech 4.–6. září. Obou se prostřednictvím videokonference zúčastnila vysoká představitelka / místopředsedkyně Mogheriniová. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf0168380271d80410> a

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bb6ff76cbb2295>

⁷⁰ Konaly se dvě konference, jedna v Bukurešti ve dnech 24.–25. února a druhá v Bruselu ve dnech 23.–24. září. Obou se zúčastnil komisař King. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc568350fdf016837feb8770407> a

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86b273e34016bae32ac2b4cb7>

brexitem, Evropský prostor vzdělávání jako hnací faktor při přetváření a posilování jednotného trhu a hospodářství založené na inovacích a technologiích.

LXII. plenárního zasedání konference COSAC, které se konalo ve dnech 1. a 3. prosince v Helsinkách, se zúčastnil místopředseda Evropské komise Šefčovič a hlavní vyjednávač EU Michel Barnier, kteří s delegáty hovořili o struktuře a politickém programu nové Komise, o jejích vztazích s vnitrostátními parlamenty a o brexitu. Delegáti rovněž projednali případnou úlohu vnitrostátních parlamentů v rámci konference o budoucnosti Evropy, výsledky finského předsednictví, prosazování právního státu v EU, Listinu základních práv EU a klimatickou strategii pro Evropu.

Komise poskytla písemné odpovědi na příspěvky, které konference COSAC přijala na obou svých plenárních zasedáních⁷¹.

6. ÚLOHA REGIONÁLNÍCH PARLAMENTŮ

Regionální parlamenty se nepřímou podílejí na utváření vztahů Komise s vnitrostátními parlamenty. Podle protokolu č. 2 ke Smlouvám vnitrostátní parlamenty při provádění analýzy subsidiarity u návrhů legislativních aktů EU s ohledem na vydávání odůvodněných stanovisek konzultují podle potřeby regionální parlamenty, které mají normotvornou pravomoc⁷².

Poslanci regionálních parlamentů jsou rovněž zastoupeni ve Výboru regionů, který provádí monitorovací činnosti prostřednictvím sítě pro sledování subsidiarity a její online platformy určené k většímu zapojení regionálních parlamentů, které mají normotvornou pravomoc, do mechanismu včasného varování při porušování subsidiarity (REGPEX)⁷³.

Přestože Smlouvy neobsahují výslovné ustanovení o přímé interakci mezi Komisí a regionálními parlamenty, některé regionální parlamenty, zejména z Německa, předložily přímo Komisi svá usnesení, v nichž se vyjádřily k subsidiaritě (bavorský *Landtag*), k budoucnosti Evropy (*Landtag* Bádenska-Württemberska) a k politickým aspektům několika návrhů Komise. Regionální parlamenty tak zdůraznily, že mají zájem předložit přímo svůj příspěvek k tvorbě evropských politik. V roce 2019 předložila regionální parlamentní rada Velkého regionu⁷⁴ svá doporučení týkající se politiky soudržnosti, rozvoje vnitrozemské vodní cesty na Mosele, přeshraničních otázek zaměstnanosti, oběhového hospodářství, železniční dopravy, podpory mnohojazyčnosti a digitálního civilního soudu. Komise v podstatě odpověděla na všechna usnesení, která obdržela od regionálních parlamentů nebo organizací regionálních parlamentů.

Vlámský parlament zaslal prostřednictvím belgického federálního parlamentu Komisi stanovisko ke strategii EU po brexitu⁷⁵.

⁷¹ Zveřejněno spolu s ostatními dokumenty konference COSAC na adrese:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=082dbcc5677baaf301677f58eea00469> a <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a86bc08c43016bd61f04da09fb>

⁷² Ustanovení čl. 6 odst. 1 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

⁷³ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx> Více informací o činnosti Výboru regionů v souvislosti s kontrolou subsidiarity viz oddíl 2.4.

⁷⁴ Složená z poslanců parlamentů Sárska, Porýní-Falce (Německo), Lucemburska, regionu Grand-Est (Francie), Valonska a Německojazyčného společenství (Belgie).

⁷⁵ Komise je zaevidovala jako stanovisko belgického *Sénat/Senaat*.

Komisařka Crețuová a hlavní vyjednač EU Barnier se zúčastnili 8. Evropského summitu regionů a měst, který ve dnech 14. a 15. března 2019 uspořádal v Bukurešti Evropský výbor regionů. Proběhla výměna názorů s předsedkyní Konference evropských regionálních zákonodárných shromáždění (CALRE), Donatellou Porziovou, o otázkách regionální politiky a o dopadu brexitu.

V roce 2019 přednesl předseda Juncker projevy před regionálními parlamenty Bádenska-Württemberska, Sárska a Durynska (Německo). Zúčastnil se rovněž Evropské konference německojazyčných regionálních parlamentů, která byla uspořádána společně s parlamenty Rakouska, italského Jižního Tyrolska a belgického parlamentu Německojazyčného společenství.

7. ZÁVĚR

Rok 2019 byl prvním rokem od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, ve kterém vnitrostátní parlamenty nezaslaly Komisi žádné odůvodněné stanovisko. Pokud jde o ostatní druhy stanovisek zaslaných vnitrostátními parlamenty, 75 % se týkalo nelegislativních iniciativ Komise nebo se jednalo o stanoviska z vlastní iniciativy. To jednoznačně svědčí o zájmu vnitrostátních parlamentů poskytnout Komisi cenný politický příspěvek zaměřený na budoucnost co nejdříve v rozhodovacím procesu.

Komise vyvinula značné úsilí v návaznosti na doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“, zejména v rámci své činnosti v oblasti zlepšování právní úpravy, jejímž cílem je lépe připravit a odůvodnit právní předpisy EU a zajistit dodržování zásad subsidiarity a proporcionality. Pomohla rovněž vnitrostátním parlamentům účinněji vykonávat jejich úlohu tím, že při výpočtu osmitýdenní lhůty pro předkládání odůvodněných stanovisek se nezapočítává období Vánoc / Nového roku, a poskytnutím souhrnných odpovědí v případě, že značný počet vnitrostátních parlamentů vyjádří s ohledem na daný dokument obavy související se subsidiaritou.

V roce 2019 se členové Komise nadále zapojovali do pravidelných rozprav s vnitrostátními parlamenty, které mají zásadní význam pro přiblížení EU občanům.

Nová Komise, jíž předsedá Ursula von der Leyenová, se ujala úřadu dne 1. prosince 2019. Posílí úzké kontakty Komise s vnitrostátními parlamenty prostřednictvím návštěv a výměn, neboť předsedkyně von der Leyenová požádala, aby každý komisař během prvních dvou let svého mandátu navštívil všechny členské státy a aby se pravidelně setkával s vnitrostátními parlamenty. Komise předsedkyně von der Leyenové bude klást zvláštní důraz na zásady subsidiarity a proporcionality rovněž ve své politické a legislativní činnosti.