

Brusel 7. července 2015  
(OR. en)

10651/15

INST 236

### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	2. července 2015
Příjemce:	Jepppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2015) 315 final
Předmět:	Zpráva Komise Výroční zpráva za rok 2014 o subsidiaritě a proporcionalitě

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2015) 315 final.

---

Příloha: COM(2015) 315 final



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 2.7.2015  
COM(2015) 315 final

## **ZPRÁVA KOMISE**

### **VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2014 O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ**

## ZPRÁVA KOMISE

### VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2014 O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ

#### 1. ÚVOD

Tento dokument je 22. výroční zprávou o používání zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě právních předpisů EU. Zpráva je předkládána v souladu s článkem 9 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen „protokol č. 2“), který je připojen ke Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

Zpráva informuje o tom, jak jsou tyto dvě zásady uplatňovány orgány a institucemi EU a k jakým změnám došlo v porovnání s předchozími roky. Zpráva rozebírá také řadu návrhů Komise, k nimž byla v roce 2014 vydána odůvodněná stanoviska. Vzhledem k úzkému propojení mechanismu kontroly subsidiarity s politickým dialogem mezi vnitrostátními parlamenty a Komisí by se na tuto zprávu mělo nahlížet jako na doplněk výroční zprávy za rok 2014 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty.

#### 2. POUŽÍVÁNÍ ZMÍNĚNÝCH ZÁSAD JEDNOTLIVÝMI ORGÁNY

##### 2.1 Komise

V souladu se zásadami zlepšování právní úpravy zavedla Komise v průběhu let postupy k posuzování souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality v jednotlivých fázích rozhodovacího procesu<sup>1</sup>. Předseda Juncker zdůraznil, že ústředním bodem práce nové Komise bude dodržování zásad subsidiarity a proporcionality.

Před navržením nových iniciativ Komise ověřuje, zda je opatření na úrovni EU legitimní a odůvodněné. Pro všechny důležité nové iniciativy jsou zveřejňovány plány či cestovní mapy<sup>2</sup>. Tyto plány a cestovní mapy poskytují v počáteční fázi prvotní popis možných iniciativ a stávajícího vyhodnocení a informují o záměrech Komise týkajících se provedení posouzení dopadů a konzultací. Plány a cestovní mapy obsahují rovněž předběžné odůvodnění opatření z hlediska subsidiarity a proporcionality.

Je-li třeba provést posouzení dopadů, tj. předpokládají-li se významné dopady, jsou zúčastněné strany prostřednictvím veřejných konzultací vyzvány, aby se vyjádřily k potřebě jednat a k možným řešením zjištěných problémů. Na základě reakcí obdrženyých během těchto

---

<sup>1</sup> Zásady zlepšování právní úpravy se vztahují na všechny činnosti v oblasti zlepšování právní úpravy v rámci Komise a jsou vyjádřeny jako soubor hlavních zásad, které platí pro všechna GR a útvary podílející se na přípravě, zavádění, uplatňování nebo hodnocení zásahů EU a souvisejících konzultacích se zúčastněnými stranami. Zásady jsou stanoveny v nástroji č. 1 v rámci souboru nástrojů Komise pro zlepšování právní úpravy, viz [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool\\_1\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm)

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm) – jak je uvedeno v souboru opatření Komise k zlepšování právní úpravy (COM(2015) 215 final), Komise bude u iniciativ, které podléhají posouzení dopadů, v budoucnu předkládat prvotní posouzení dopadů, jež u těchto iniciativ nahradí plány či cestovní mapy.

konzultací a jiných příslušných informací je v rámci posouzení dopadů analyzována mimo jiné subsidiarita a vyhodnocena přiměřenost zkoumaných možností. Dne 19. května 2015 přijala Komise v souladu s politickými prioritami předsedy Junckera balíček opatření v rámci zlepšování právní úpravy<sup>3</sup> s novými pokyny pro zlepšování právní úpravy<sup>4</sup>, včetně aktualizovaných pokynů k posuzování subsidiarity a proporcionality v rámci posouzení dopadů nových iniciativ.

V roce 2014 bylo provedeno 25 posouzení dopadů. Po přezkoumání nezávislým orgánem pro kontrolu kvality, Výborem pro posuzování dopadů, se u osmi z těchto posouzení dopadů mělo za to, že je zapotřebí zlepšení, pokud jde o subsidiaritu nebo proporcionalitu, či obojí. Tento 32% podíl je podobný jako v předchozích letech.

V případě návrhu rozhodnutí o posílení spolupráce při předcházení nehlášené práce a odrazování od ní<sup>5</sup> se Výbor pro posuzování dopadů například domníval, že by posouzení dopadů mělo poskytnout další důkazy, které odůvodňují, proč dotyčné problémy nelze vyřešit prostřednictvím spolupráce mezi členskými státy založené na konkrétní potřebě. Mimoto bylo doporučeno představit jednoznačnější právní základ iniciativy. Vzhledem k upřednostňování jiných možností ze strany zaměstnavatelů a členských států se požadovaly rovněž další informace o přiměřenosti upřednostňované možnosti za účelem prokázání potřeby užších forem spolupráce mezi všemi 28 členskými státy. Závěrečná zpráva byla v souladu s doporučeními výboru pozměněna. Jednoznačnější byl například představen právní základ a byly lépe vysvětleny aspekty týkající se proporcionality (s. 43).

V případě posouzení dopadů harmonizace pásem rádiového spektra pro bezdrátová zvuková zařízení pro zajištění zpravodajských programů a pořádání hromadných společenských akcí<sup>6</sup> vyžadoval Výbor pro posuzování dopadů lepší odůvodnění přiměřenosti iniciativy, a to porovnáním odhadovaných nákladů se zjištěnými přínosy, a požadoval rovněž objasnění přidané hodnoty a nezbytnosti opatření na úrovni EU v porovnání s opatřeními na úrovni členských států. Na základě těchto připomínek výboru kladly analytické části větší důraz na dopad na různé kategorie uživatelů (menší a větší uživatelé). Ve zprávě bylo rovněž vysvětleno, že velká část nákladů bude nezbytně vynaložena i podle základního scénáře, což srovnání nákladů a přínosů zasadilo do jasnějšího kontextu.

Prostřednictvím těchto doporučení přispěl Výbor pro posuzování dopadů k zlepšení analýzy souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality tím, že poskytl kritické informace pro proces přijímání politických rozhodnutí Komise. Rovněž důvodová zpráva připojená k legislativnímu návrhu objasňuje soulad návrhu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Subsidiarita a proporcionalita představují klíčové aspekty také v kontextu zpětného hodnocení toho, zda opatření EU skutečně přinášejí očekávané výsledky, pokud jde o účinnost, účelnost, soudržnost, relevanci a přidanou hodnotu EU. Tato hodnocení zkoumají, zda jsou opatření EU i nadále nezbytná, nebo zda by mohlo být cílů dosaženo jinými způsoby. Komise se zavázala před uvážením případných legislativních změn „nejprve vyhodnotit“ a analyzovat minulé výsledky. Shromážděním důkazů a určováním, které poznatky lze využít při rozhodování, EU zajišťuje, aby bylo vyhodnocování spolu s posouzením subsidiarity a proporcionality nedílnou a trvalou součástí tvorby politik.

---

<sup>3</sup> COM(2015) 215 final.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm)

<sup>5</sup> COM(2014) 221 final.

<sup>6</sup> C(2014) 6011 final.

## 2.2 Opatření přijatá v návaznosti na odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů

V roce 2014 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů 21 **odůvodněných stanovisek** týkajících se zásady subsidiarity<sup>7</sup>, což v porovnání s počtem odůvodněných stanovisek předložených v předchozím roce představovalo pokles o 76 % (v roce 2013 bylo předloženo 88 odůvodněných stanovisek). Odůvodněná stanoviska předložená v roce 2014 představovala podstatně nižší podíl (4%) z celkového počtu stanovisek, která Komise v témže roce obdržela v rámci politického dialogu (506). V roce 2013 připadalo na odůvodněná stanoviska 14 % celkového počtu stanovisek, zatímco v roce 2012 a 2011 představovala odůvodněná stanoviska o něco více než 10 % stanovisek.

Ačkoli v roce 2014 nebyl zahájen žádný postup udělení „žluté karty“, předmětem diskusí v rámci politického dialogu byl i nadále postup udělení „žluté karty“, který byl zahájen v roce 2013 v souvislosti s návrhem na zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce (COM(2013) 534 final). Pokud jde o více informací, viz zprávu o vztazích s vnitrostátními parlamenty.

Podstatně nižší počet odůvodněných stanovisek je nutno uvážit v kontextu snížení celkového počtu návrhů, které Komise předložila na konci svého funkčního období. Je třeba uvést, že se v roce 2014 snížil i celkový počet stanovisek předložených vnitrostátními parlamenty v rámci politického dialogu, avšak v menší míře, než tomu bylo u odůvodněných stanovisek<sup>8</sup>.

Odůvodněná stanoviska se i nadále liší svou podobou a stejně tak se liší i argumenty, které vnitrostátní parlamenty předkládají na podporu svých závěrů týkajících se údajného porušení zásady subsidiarity. Stejně jako v předchozích letech vydaly vnitrostátní parlamenty odůvodněná stanoviska k různým návrhům, které byly přijaty v roce 2014. K patnácti<sup>9</sup> návrhům Komise bylo v roce 2014 vydáno 21 odůvodněných stanovisek. I k návrhům, které vedly k nejvíce odůvodněným stanoviskům, však byla vydána pouze tři odůvodněná stanoviska, konkrétně k návrhu směrnice o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí<sup>10</sup>, a návrhu na přezkum politiky nakládání s odpady a právních předpisů o odpadech<sup>11</sup>. Dvě odůvodněná stanoviska byla vydána k návrhu nařízení o ekologické produkci a o označování ekologických produktů<sup>12</sup>, návrhu nařízení o nových potravinách<sup>13</sup> a návrhu směrnice o společnostech s ručením omezeným s jediným společníkem<sup>14</sup>. Pokud jde o více informací, viz přílohu této zprávy.

<sup>7</sup> Viz přílohu této zprávy.

<sup>8</sup> 505 v porovnání s 621 v roce 2013.

<sup>9</sup> Komise obdržela 21 odůvodněných stanovisek, přičemž některá z nich se týkala více než jednoho dokumentu.

<sup>10</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí, COM(2013) 884 final.

<sup>11</sup> Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, COM(2014) 397 final.

<sup>12</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o ekologické produkci a označování ekologických produktů, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. XXX/XXX, COM(2014) 180 final.

<sup>13</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o nových potravinách, COM(2013) 894 final.

<sup>14</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společnostech s ručením omezeným s jediným společníkem, COM(2014) 212 final.

Významný pokles celkového počtu odůvodněných stanovisek vydaných v roce 2014 se promítl i ve značném poklesu odůvodněných stanovisek, která vydala jedna komora. V roce 2014 vydalo odůvodněná stanoviska pouze patnáct z celkem 41 komor (v porovnání s 34 komorami v roce 2013). Rakouský *Bundesrat* a *House of Commons* Spojeného království vydaly vždy tři odůvodněná stanoviska (v porovnání se šesti respektive pěti odůvodněnými stanovisky v roce 2013). Švédský *Riksdag* a francouzský *Sénat* vydaly vždy dvě odůvodněná stanoviska (pro srovnání, v roce 2013 vydal *Riksdag* devět odůvodněných stanovisek a *Sénat* čtyři odůvodněná stanoviska). Většina komor vydala jedno odůvodněné stanovisko, nebo nevydala žádné takovéto stanovisko.

Ačkoli byly vnitrostátní parlamenty v roce 2014 méně aktivní, pokud jde o vydávání odůvodněných stanovisek, řada komor požadovala posílení postupu kontroly subsidiarity. V období od ledna do května 2014 předložily dánský *Folketing*, nizozemská *Tweede Kamer* a *House of Lords* Spojeného království<sup>15</sup> zprávy s podrobnými návrhy týkajícími se možnosti posílení úlohy vnitrostátních parlamentů v rozhodovacím procesu. Tyto zprávy obsahovaly mimo jiné nápady na rozšíření rozsahu kontroly subsidiarity. V těchto zprávách se navrhovalo, aby se odůvodněná stanoviska netýkala jen souladu se zásadou subsidiarity, nýbrž i souladu se zásadou proporcionality nebo právního základu návrhu. Zprávy se zasazovaly rovněž o prodloužení lhůty pro předkládání odůvodněných stanovisek<sup>16</sup> a navrhovaly, aby v případě zahájení postupu udělení „žluté karty“ musela Komise návrh stáhnout nebo pozměnit. Diskuse vnitrostátních parlamentů na tato témata pokračují na různých fórech.

## 2.3 Evropský parlament a Rada

### a) Evropský parlament

Od vstupu SFEU v platnost přijal Evropský parlament v rámci protokolu č. 2 řadu opatření k plnění svých právních povinností v této oblasti. Se zvláštním odkazem na odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů je v současnosti zaveden níže popsáný postup.

Stanoviska vnitrostátních parlamentů jsou předána věcně příslušnému parlamentnímu výboru a Výboru pro právní záležitosti za účelem rozeslání všem členům výboru a zařazení do agendy zasedání. Stanoviska vnitrostátních parlamentů jsou systematicky překládána do všech úředních jazyků EU<sup>17</sup> a zmíněna v preambuli legislativních usnesení.

Věcně příslušný parlamentní výbor není v zásadě povinen přistoupit ke konečnému hlasování před uplynutím stanovené osmitýdenní lhůty.

V roce 2014 obdržel Evropský parlament od vnitrostátních parlamentů oficiálně 287 podání. Z těchto podání bylo 18 odůvodněných stanovisek, zatímco 269 podání představovaly příspěvky (tj. podání netýkající se záležitostí, jež souvisejí s dodržením zásady subsidiarity). V roce 2013 bylo Evropskému parlamentu oficiálně předáno 86 odůvodněných stanovisek a 206 příspěvků.

---

<sup>15</sup> DK *Folketing* „Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process“, UK *House of Lords* „The role of National Parliaments in the European Union“ a NL *Tweede Kamer* „Ahead in Europe“.

<sup>16</sup> Tato lhůta je však zakotvena ve Smlouvě, nelze ji proto měnit, aniž by se změnila Smlouva.

<sup>17</sup> Kromě irštiny a maltštiny.

Parlamentním výborem, který má celkovou odpovědnost za otázky týkající se zásady subsidiarity, je Výbor pro právní záležitosti. Jeden člen výboru je na období šesti měsíců jmenován „stálým zpravodajem“ pro otázky subsidiarity, a to na základě střídání politických skupin. Zpravodaj sleduje předložená odůvodněná stanoviska a může záležitosti uvedené v odůvodněných stanoviscích předložit k diskusi ve výboru a za účelem vydání případných doporučení ostatním příslušným výborům. Výbor pro právní záležitosti vypracovává rovněž pravidelně zprávu o výroční zprávě Komise o subsidiaritě a proporcionalitě. Na základě zprávy, kterou vyhotovil pan Sajjad Karim (ECR/UK), přijal Evropský parlament dne 4. února 2014 usnesení o 19. zprávě Komise o subsidiaritě a proporcionalitě<sup>18</sup>.

Navzdory přerušení parlamentní činnosti ve volebním roce 2014 provedl Evropský parlament v daném roce 32 prvotních vyhodnocení a dvě podrobná vyhodnocení posouzení dopadů, které vypracovala Komise, tři doplňková posouzení dopadů, jedno posouzení dopadů věcných pozměňovacích návrhů Parlamentu a jedno posouzení dopadů *ex post*. Mimoto bylo vyhotoveno pět zpráv o ceně neexistence Evropy.

Evropský parlament inicioval rovněž nový, obecnější přístup k posuzování přidané hodnoty opatření na úrovni EU, a to vyhotovením zprávy o ceně neexistence Evropy<sup>19</sup>, která mapovala přínosy, jichž lze dosáhnout u opatření navrhovaných Evropským parlamentem, a zprávy o ekonomickém růstovém potenciálu deseti priorit stanovených v politických směrech předsedy Junckera<sup>20</sup>.

#### b) Rada

Povinnosti Rady týkající se práva vnitrostátních parlamentů sledovat subsidiaritu jsou stanoveny v protokolech č. 1 a 2. Povinnosti Rady spočívají především v postupování návrhů legislativních aktů, které nepocházejí od Komise, vnitrostátním parlamentům.

Podle článku 4 protokolu č. 2 musí Rada postoupit vnitrostátním parlamentům veškeré návrhy legislativních aktů pocházející od skupiny členských států, Soudního dvora, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky. V roce 2014 však Rada žádné takovéto akty neobdržela, nebyly proto ani postoupeny vnitrostátním parlamentům.

V důsledku této povinnosti musí Rada podle článku 6 protokolu č. 2 předat případné stanovisko vnitrostátního parlamentu k legislativnímu návrhu pocházejícímu od skupiny členských států navrhujícím členským státům. Rada obdobně předá stanoviska vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům pocházejícím od Soudního dvora, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky dotyčné instituci. V průběhu roku 2014 však Rada žádné takovéto akty neobdržela.

Kromě těchto povinností vyplývajících ze Smlouvy informuje Rada členské státy rovněž o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2014

<sup>18</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>19</sup> Studie „*Mapping the Cost of Non-Europe 2014–2019*“, druhé vydání: červenec 2014, oddělení pro přidanou evropskou hodnotu, červenec 2014

<sup>20</sup> [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA\\_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350)

„*The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt*“, oddělení pro přidanou evropskou hodnotu, listopad 2014  
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS\\_STU\(2014\)543844\\_REV1\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf)

rozeslal sekretariát Rady delegacím více než 250 odůvodněných stanovisek a stanovisek vydaných v rámci politického dialogu, jež se týkala legislativních návrhů Komise.

V rámci plnění svých legislativních úkolů ověřuje Rada soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality také při přezkoumávání posouzení dopadů, která jsou připojena k návrhům Komise.

## 2.4 Výbor regionů

V roce 2014 Výbor regionů přijal a provedl svůj druhý pracovní program zaměřený na otázky subsidiarity<sup>21</sup>, který zahrnoval níže uvedené tři iniciativy, jež byly vybrány z pracovního programu Komise podle zvláštních kritérií: i) balíček Čisté ovzduší pro Evropu; ii) návrh týkající se ekologické produkce; iii) právní předpisy o odpadech v rámci balíčku týkajícího se oběhového hospodářství<sup>22</sup>. Zvláštní pozornost byla věnována použití aktů v přenesené pravomoci ve sledovaných legislativních návrzích.

Při provádění pracovního programu zaměřeného na otázky subsidiarity analyzoval Výbor regionů balíček Čisté ovzduší pro Evropu<sup>23</sup>. Po konzultacích se skupinou odborníků na subsidiaritu dospěl Výbor regionů ve svém stanovisku<sup>24</sup> k závěru, že návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, a souhlasil s tím, že znečištění ovzduší je přeshraničním jevem, jenž musí být řešen na evropské úrovni.

Pokud jde o návrh nařízení o ekologické produkci a označování ekologických produktů, během osmitýdenní lhůty pro kontrolu subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů se uskutečnily konzultace se skupinou odborníků na subsidiaritu a Sítí pro kontrolu subsidiarity<sup>25</sup>. Většina respondentů vznesla námitky proti zrušení možnosti členských států povolit výjimky z pravidel upravujících ekologickou produkci a vyslovila obavy z hlediska subsidiarity. Pokud jde o proporcionalitu, respondenti se domnívali, že návrh zachází příliš daleko, jelikož zamýšlených cílů lze dosáhnout jinými, méně restriktivními způsoby. Tyto obavy se odrazily ve stanovisku Výboru regionů<sup>26</sup>.

Výbor regionů se zajímal zejména o návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních<sup>27</sup>, jelikož ve většině členských států odpovídají za uplatňování právních předpisů EU o odpadech místní a regionální orgány. Během osmitýdenní lhůty pro kontrolu subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů se uskutečnily konzultace se skupinou odborníků na subsidiaritu a Sítí pro kontrolu subsidiarity. Tyto konzultace ukázaly, že většina respondentů nespatřuje v souvislosti se subsidiaritou žádné problémy vyplývající z nových cílů EU v oblasti odpadů.

<sup>21</sup> CdR 7657/2013.

<sup>22</sup> a) iniciativy by pro místní a regionální orgány měly představovat jednoznačný politický zájem;  
b) iniciativy by se měly dotýkat pravomocí místních a regionálních orgánů;  
c) iniciativy by měly nastolovat případnou otázku subsidiarity.

<sup>23</sup> COM(2013) 918 final (sdělení), COM(2013) 919 final a COM(2013) 920 final.

<sup>24</sup> CdR 1217/2014.

<sup>25</sup> COM(2014) 180 final a související sdělení COM(2014) 179 final.

<sup>26</sup> CdR 4832/2014.

<sup>27</sup> COM(2014) 397 final.



Řada respondentů však vyslovila obavy ohledně proporcionality, zpochybnila proveditelnost nových cílů v oblasti odpadů a zdůraznila rozdílné přístupy ke stávajícím cílům v oblasti odpadů v rámci EU. Výbor regionů uspořádal seminář k posouzení územních dopadů<sup>28</sup>, který ukázal, že se některé regiony potýkají s omezeními, pokud jde o dosažení cílů navrhovaných ve směrnici. Hlavní výsledky konzultací a posouzení územních dopadů jsou zohledněny ve stanovisku Výboru regionů<sup>29</sup>. Obavy ohledně souladu návrhů Komise se zásadami subsidiarity a proporcionality byly vysloveny v řadě dalších stanovisek, která Výbor regionů přijal v roce 2014, jako je stanovisko k návrhu nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce<sup>30</sup>, stanovisko k návrhu rozhodnutí, kterým se zřizuje evropská platforma pro posílení spolupráce při předcházení nehlášené práce a odrazování od ní<sup>31</sup>, a stanovisko k návrhu nařízení, kterým se mění nařízení (EU) č. 1308/2013 a nařízení (EU) č. 1306/2013, pokud jde o režim podpory na dodávky ovoce a zeleniny, banánů a mléka do vzdělávacích zařízení<sup>32</sup>.

V červenci 2014 uspořádal Výbor regionů pro zúčastněné strany z EU a z vnitrostátních a regionálních orgánů seminář věnovaný subsidiaritě<sup>33</sup>. Cílem semináře bylo ohodnotit šestou konferenci o subsidiaritě, která se konala v roce 2013<sup>34</sup>, a přezkoumat nové přístupy a řešení týkající se účinného sledování subsidiarity. Výbor regionů společně s univerzitou v Tübingenu (Německo)<sup>35</sup> uspořádal konferenci věnovanou „úloze regionálních parlamentů v záležitostech EU“, která měla zvýšit povědomí o úloze regionálních parlamentů a o problémech, s nimiž se regionální parlamenty potýkají v rámci mechanismu kontroly subsidiarity. Na zasedání partnerů REGPEX<sup>36</sup> a na zasedání jiných internetových platform Výboru regionů, jež se obě konala v prosinci, byl vyvozen závěr, že je nezbytné zvýšit informovanost regionálních parlamentů o otázkách subsidiarity a podpořit je pomocí nástrojů pro výměnu informací. Odkazuje se rovněž na výroční zprávu za rok 2014 o subsidiaritě, kterou má Výbor regionů vydat v červnu 2015<sup>37</sup>.

## 2.5 Soudní dvůr

V roce 2014 nevynesl Soudní dvůr žádný významný rozsudek týkající se zásad subsidiarity a proporcionality.

---

<sup>28</sup> Na tomto semináři provedl Výbor regionů posouzení územních dopadů pomocí metody Quick Scan, kterou vyvinula Evropská monitorovací síť pro územní rozvoj a soudržnost (ESPON).

<sup>29</sup> CdR 04083/2014.

<sup>30</sup> CdR 6520/2013.

<sup>31</sup> CdR 03236/2014.

<sup>32</sup> CdR 1287/2014.

<sup>33</sup> „Subsidiarity monitoring under scrutiny: More, less or different?“ podle metody „World Café“.

<sup>34</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>

<sup>35</sup> Informace k dispozici na adrese <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>

<sup>36</sup> REGPEX (výměna informací mezi regionálními parlamenty), nástroj, který Výbor regionů zavedl v roce 2012, je sekce internetových stránek Síť pro kontrolu subsidiarity sestávající z databáze, která má regionům s legislativními pravomocemi napomáhat s ohledem na mechanismus kontroly subsidiarity: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

<sup>37</sup> Bude zveřejněna na adrese <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies.aspx>

### 3. NEJVÝZNAMNĚJŠÍ PŘÍPADY, V NICHŽ SE OBJEVILY OBAVY Z NEDODRŽENÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

*Návrh směrnice o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí*<sup>38</sup>

Dne 13. prosince 2013 zveřejnila Komise návrh, který stanoví druhy jednání, jež je nutno považovat za porušení celních předpisů Unie, a zavádí rámec pro ukládání sankcí v případě takového jednání. Cílem návrhu je harmonizovat důsledky porušení společných pravidel, jež se v rámci celní unie liší, jelikož závisejí na 28 odlišných právních řádech a různorodých správních či právních tradicích členských států. Návrh proto usiluje o zajištění větší jednotnosti reakcí na jednání, které porušuje celní předpisy EU, v jednotlivých členských státech.

Vnitrostátní parlamenty vydaly k návrhu tři odůvodněná stanoviska<sup>39</sup> představující šest hlasů<sup>40</sup>. Další tři komory vnitrostátních parlamentů<sup>41</sup> vydaly k tomuto návrhu stanoviska v rámci politického dialogu.

Vnitrostátní parlamenty ve svých odůvodněných stanoviscích tvrdily, že je sporné, zda je návrh Komise v souladu se zásadou subsidiarity, a vyslovily pochybnosti ohledně toho, zda budou navrhovaná opatření lépe upravena na úrovni EU než na úrovni členských států. Švédský *Riksdag* nebyl přesvědčen o tom, že by ve směrnici měla být obsažena společná formulace týkající se sankcí a jejich výše. Dále uvedl, že by některé prvky návrhu, jež se obvykle vyskytují v aktech založených na článku 83 SFEU (minimální pravidla týkající se skutkových podstat trestných činů a postihů), byly upraveny lépe na úrovni členských států a že Komise neprokázala, že úprava společného souboru sankcí je nezbytná k dosažení posílené celní spolupráce. Dánský *Folketing* měl za to, že návrh je rozsáhlejší, než je nezbytná harmonizace pravidel týkajících se porušení celních předpisů EU a souvisejících sankcí. Litevský *Seimas* uvedl, že cíl návrhu (tj. dosažení účinného provádění a řádného a jednotného prosazování unijních celních předpisů) nebude splněn, jelikož navrhovaná směrnice nestanovuje, zda by měly členské státy s ohledem na tato porušení celních předpisů uplatňovat správní či trestněprávní sankce. Ve svých odpovědích na odůvodněná stanoviska Komise zdůraznila, že kvůli stávající velké rozmanitosti pravidel týkajících se porušování celních předpisů a sankcí v členských státech nemohou být harmonizované celní předpisy účinně prosazovány. Podle názoru Komise lze tuto rozmanitost překonat vytvořením společného seznamu různých typů porušení celních předpisů a sblížením příslušných sankcí. Tato opatření nemohou přijmout jednotlivé členské státy, proto je v této oblasti vhodnější opatření na úrovni EU. Komise rovněž uvedla, že sblížení v oblasti porušení celních předpisů a sankcí zajistí účinnější spolupráci mezi celními orgány, a zdůraznila skutečnost, že stanovení společného seznamu typů porušení celních předpisů a sblížení sankcí za takovéto porušení vytvoří srovnatelnější systémy pro ukládání sankcí v oblasti cel. Návrh dosud posuzují společní normotvůrci.

*Návrh směrnice, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech, směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, směrnice 2006/66/ES o bateriích*

<sup>38</sup> COM(2013) 884.

<sup>39</sup> DK *Folketing* (2 hlasy), LT *Seimas* (2 hlasy), SE *Riksdag* (2 hlasy).

<sup>40</sup> Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy; je-li vnitrostátní parlament dvoukomorový, je každé komoře přidělen jeden hlas. Komory mohou odůvodněná stanoviska vydávat nezávisle na sobě.

<sup>41</sup> CZ *Senát*, MT *Kamra tad-Deputati* a PT *Assembleia da República*.

*a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a směrnice 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních*<sup>42</sup>

Dne 2. července 2014 zveřejnila Komise návrh v rámci souboru opatření k posílení oběhového hospodářství s cílem zajistit, aby byla Evropa konkurenceschopnější, a snížit poptávku po nákladných vzácných zdrojích. Návrh předpokládá recyklaci 70 % komunálního odpadu a 80 % obalových odpadů do roku 2030 a navrhuje rovněž zákaz ukládání recyklovatelných odpadů na skládky od roku 2025. Návrh stanoví ambiciózní cíle a připojuje klíčová ustanovení o nástrojích, jež jsou zapotřebí k jejich dosažení a sledování.

Vnitrostátní parlamenty vydaly k návrhu tři odůvodněná stanoviska<sup>43</sup> představující čtyři hlasy<sup>44</sup>. Další deset komor vnitrostátních parlamentů<sup>45</sup> vydalo k tomuto návrhu stanoviska v rámci politického dialogu.

Ve svých odůvodněných stanoviscích předložily vnitrostátní parlamenty různé argumenty týkající se toho, proč není návrh v souladu se zásadou subsidiarity. Rakouský *Bundesrat* tvrdil, že neexistuje žádný nadnárodní aspekt, který by bylo třeba upravit na úrovni EU, a že Komise náležitě nevysvětlila, proč nejsou stávající cíle přiměřené nebo proč je neplní všechny členské státy. Český Senát uvedl, že návrh nezdůvodňuje předpoklad, že navrhovaných cílů lze reálně dosáhnout s přiměřenými náklady pro členské státy a obce, a Komise proto neodůvodnila skutečnou přidanou hodnotu navrhovaného opatření na úrovni EU. Chorvatský *Hrvatski Sabor* uvedl, že by stanovení dodatečných cílů v oblasti nakládání s odpady mělo spadat do pravomoci členských států, a to v závislosti na jejich ekonomické situaci.

Dne 16. prosince 2014 přijala Komise pracovní program na rok 2015, v němž navrhla stažení nebo pozměnění 80 z celkem 450 návrhů čekajících na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady<sup>46</sup>. Komise uvedla, že má v úmyslu navrhovanou směrnici stáhnout, současně však oznámila, že ji do konce roku 2015 nahradí novým, ambicióznějším návrhem na podporu oběhového hospodářství. Komise rovněž znovu potvrdila své odhodlání podporovat v EU přechod na oběhové hospodářství účinně využívající zdroje, což bude mít významný pozitivní dopad na zaměstnanost, růst, konkurenceschopnost a inovace. Po konzultacích s Evropským parlamentem a Radou Komise dne 25. února 2015 potvrdila stažení návrhu<sup>47</sup>.

*Návrh nařízení o ekologické produkci a označování ekologických produktů, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. XXX/XXX [nařízení o úředních kontrolách] a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007*<sup>48</sup>

---

<sup>42</sup> COM(2014) 397 final.

<sup>43</sup> AT *Bundesrat* (1 hlas), CZ Senát (1 hlas), HR *Hrvatski Sabor* (2 hlasy).

<sup>44</sup> Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy; je-li vnitrostátní parlament dvoukomorový, je každé komoře přidělen jeden hlas. Komory mohou odůvodněná stanoviska vydávat nezávisle na sobě.

<sup>45</sup> CZ Poslanecká sněmovna, DE *Bundesrat*, DK *Folketing*, ES *Congreso de los Diputados* a *Senado* (obě komory), FR *Sénat*, IT *Senato della Repubblica*, MT *Kamra tad-Deputati*, PL *Senat*, PT *Assembleia da República* a UK *House of Lords*. Co se týká tvrzení vnitrostátních parlamentů, která nesouvisela se subsidiaritou, viz výroční zpráva za rok 2014 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty.

<sup>46</sup> Některé iniciativy byly navrženy ke stažení, jelikož nejsou v souladu s novými prioritami Komise, zatímco v jiných případech se Komise i nadále důrazně zasazovala o sledované cíle, návrhy však již nemohly (vzhledem k zdoluhavým jednáním v Evropském parlamentu a Radě) dosáhnout svého původního účelu. V posledně uvedeném případě zamýšlí Komise navrhnout nové, lepší způsoby dosažení sledovaných cílů.

<sup>47</sup> Úř. věst. C 80, 7.3.2015, s. 17.

<sup>48</sup> COM(2014) 180 final.

Dne 25. března 2014 zveřejnila Komise návrh, který má uspokojit požadavky veřejnosti, pokud jde o ochranu životního prostředí a jakost. Návrh má tři hlavní cíle: zachování důvěry spotřebitelů, zachování důvěry producentů a usnadnění přechodu zemědělců na ekologickou produkci. Komise navrhla zejména i) posílit a harmonizovat pravidla jak v rámci EU, tak i u dovážených produktů, a to zrušením mnoha stávajících výjimek, pokud jde o produkci a kontroly, ii) zavést kontrolní systém založený na posouzení rizik, iii) usnadnit zapojení malých zemědělců do režimu ekologického zemědělství zavedením možnosti týkající se systému skupinové certifikace, iv) lépe se zabývat mezinárodním rozměrem obchodu s ekologickými produkty připojením nových ustanovení týkajících se vývozu a v) zjednodušit právní předpisy v zájmu snížení administrativních nákladů zemědělců a zvýšení transparentnosti.

Vnitrostátní parlamenty vydaly k návrhu dvě odůvodněná stanoviska<sup>49</sup> představující tři hlasy<sup>50</sup>. Devět komor vydalo stanoviska v rámci politického dialogu<sup>51</sup>. Ve svých odůvodněných stanoviscích vnitrostátní parlamenty tvrdily, že návrh neponechává dostatečný prostor pro regionální nebo vnitrostátní právní předpisy, které by se mohly zabývat zvláštnostmi jednotlivých regionů nebo států. Rakouský *Bundesrat* uvedl, že návrh neumožňuje posoudit, zda opatření, která Komise předložila, jsou dostatečně účinná s ohledem na dosažení sledovaného cíle, a neumožňuje ani posoudit, zda je nutno tato opatření přijmout na úrovni EU. Návrh byl kritizován kvůli tomu, že nebyla vyčíslena hodnota jeho dopadů a výsledná finanční a administrativní zátěž pro členské státy.

Komise ve svých odpovědích uvedla, že stávající prostor pro udělování výjimek z existujících pravidel vedl k nekalé soutěži mezi ekologickými hospodářskými subjekty v EU a ve vztahu k dováženým ekologickým produktům. K některým výsledným negativním faktorům patřilo riziko ztráty důvěry spotřebitelů, složitost právních předpisů, problémy v oblasti obchodu (potíže při vymáhání dodržování předpisů) a vysoká administrativní zátěž. Komise rovněž zdůraznila, že návrh umožňuje výrobní proces v případě potřeby přizpůsobit. Co se týká aktů v přenesené pravomoci, Komise zdůraznila, že aby bylo nařízení plně funkční, považovalo se za nezbytné přijmout akty v souladu s článkem 290 SFEU. Přenesení pravomoci uvedené v návrhu je založeno na jednoznačných a stručných kritériích, jež rozhodovací pravomoc Komise omezují. Komise zdůraznila, že se na přípravě těchto aktů budou podílet i členské státy.

Vzhledem k dlouhému vyjednávacímu procesu v Evropském parlamentu a Radě Komise v prosinci 2014 ve svém pracovním programu oznámila záměr navrhované nařízení stáhnout a nahradit je novou iniciativou, nepodaří-li se dospět k dohodě do šesti měsíců.

#### 4. ZÁVĚRY

V roce 2014 došlo v porovnání s předchozími roky k významnému snížení počtu odůvodněných stanovisek. Odůvodněná stanoviska vydaná v roce 2014 představovala rovněž podstatně nižší procentní podíl z celkového počtu stanovisek vydaných v rámci politického

---

<sup>49</sup> AT *Bundesrat* (1 hlas), LU *Chambre des Députés* (2 hlasy).

<sup>50</sup> Každý vnitrostátní parlament má dva hlasy; je-li vnitrostátní parlament dvoukomorový, je každé komoře přidělen jeden hlas. Komory mohou odůvodněná stanoviska vydávat nezávisle na sobě.

<sup>51</sup> AT *Bundesrat*, CZ Senát, ES *Congreso de los Diputados* and *Senado* (obě komory), IT *Senato della Repubblica*, LT *Seimas*, LU *Chambre des Députés*, NL *Tweede Kamer* a PT *Assembleia da República*. Co se týká argumentů vnitrostátních parlamentů, které nesouvisely se subsidiaritou, viz výroční zprávu za rok 2014 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty.

dialogu. Nebyl zahájen žádný postup udělení „žluté karty“. Nižší počet odůvodněných stanovisek je nutno uvážit v kontextu snížení počtu legislativních návrhů vydaných Komisí na konci jejího funkčního období a nepovažovat jej za náznak menšího zájmu vnitrostátních parlamentů o otázky subsidiarity. Tento závěr potvrzuje probíhající diskuse mezi vnitrostátními parlamenty ohledně mechanismu kontroly subsidiarity.

V roce 2014 byly stejně jako v předchozích letech při zajišťování kontroly zásady subsidiarity aktivní všechny orgány podílející se na legislativním procesu. Komise sledovala soulad svých návrhů se zásadami subsidiarity a proporcionality prostřednictvím různých hodnocení (plány a cestovní mapy, posouzení dopadů) před přijetím legislativních aktů a zevrubným přezkoumáváním odůvodněných stanovisek obdržovaných od vnitrostátních parlamentů, v nichž byly vyjádřeny obavy ohledně nedodržení zásady subsidiarity, a reagováním na tato stanoviska.

Evropský parlament se otázkami subsidiarity a proporcionality zabýval v rámci své činnosti související s legislativními návrhy, přičemž zohledňoval odůvodněná stanoviska, která obdržel od vnitrostátních parlamentů. Evropský parlament inicioval rovněž nový, obecnější přístup k posuzování přidané hodnoty EU vypracováním zprávy o ceně neexistence Evropy a provedl řadu hodnocení posouzení dopadů, která vypracovala Komise. Výbor regionů pokračoval ve své činnosti v oblasti subsidiarity, zejména přijetím a provedením druhého pracovního programu zaměřeného na otázky subsidiarity a uspořádáním řady seminářů a konferencí věnovaných zásadě subsidiarity a záležitostem souvisejícím s uplatňováním mechanismu kontroly subsidiarity.