



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 10.6.2011  
KOM(2011) 344 v konečném znění

## **ZPRÁVA KOMISE**

### **O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ**

**(18. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2010)**

## ZPRÁVA KOMISE

### O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ

#### (18. zpráva o zlepšení právních předpisů za rok 2010)

#### 1. ÚVOD

Tento dokument je osmnáctou výroční zprávou o používání zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě právních předpisů EU. Připraven je v souladu s protokolem (č. 2) o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen „protokol“), který je přiložen ke Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU) a který stanoví, že tuto zprávu Komise každoročně předkládá Evropské radě, Evropskému parlamentu, Radě a vnitrostátním parlamentům<sup>1</sup>.

Zpráva mapuje, jak tyto zásady provádějí jednotlivé orgány (Komise, Evropský parlament, Rada a Výbor regionů) a podrobněji představuje některé iniciativy, u nichž vyvstaly otázky související se subsidiaritou. Zpráva rovněž zkoumá, jak se ve vnitrostátních parlamentech provádí mechanismus pro kontrolu subsidiarity jakožto jedna z novinek zavedených Lisabonskou smlouvou<sup>2</sup>.

#### 2. ZÁSADA SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY

Zásada subsidiarity a proporcionality je ukotvena v článku 5 Smlouvy o Evropské unii.

**Subsidiarita** je hlavní zásadou pro vymezování hranice mezi odpovědností členských států a odpovědností EU, resp. pro rozhodování o tom, *kdo by měl přijímat opatření*. Pokud má pro jednání v určité oblasti výlučnou pravomoc Unie<sup>3</sup>, měla by jednoznačně konat ona. Tam, kde Unie a členské státy pravomoci sdílejí<sup>4</sup>, upřednostňuje tato zásada přijímání opatření na úrovni členských států. Unie by měla jednat pouze v případě, že členské státy nemohou uspokojivě dosáhnout cílů a Unie jich může z důvodů rozsahu nebo účinku dosáhnout lépe.

---

<sup>1</sup> O problematice inteligentní regulace pojednává širše sdělení Komise o inteligentní regulaci KOM(2010) 543.

<sup>2</sup> Lisabonská smlouva vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009.

<sup>3</sup> Těmito oblastmi jsou podle článku 3 SFEU celní unie, pravidla hospodářské soutěže nezbytná pro fungování vnitřního trhu, měnová politika pro eurozónu, zachování mořských zdrojů a společná obchodní politika.

<sup>4</sup> Podle článku 4 SFEU jde o oblast vnitřního trhu, sociální politiky, soudržnosti, zemědělství a rybolovu, životního prostředí, ochrany spotřebitele, dopravy, transevropských sítí, energetiky; svobody, bezpečnosti a práva a o určité otázky související s veřejným zdravím.

**Proporcionalita** je hlavní zásadou pro stanovování toho, jak by měla Unie vykonávat své pravomoci, a to výlučné i sdílené, resp. *jaká by měla být forma a povaha opatření EU*. Podle Smlouvy o EU nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Rozhodnutí musí vždy upřednostňovat tu nejméně omezující možnost.

### 3. POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD V ORGÁNECH EU

Rozhodování o tom, zda navrhopatření na úrovni EU (subsidiarita), případně v jakém rozsahu (proporcionalita), má v inteligentní regulaci klíčový význam<sup>1</sup>. Vhodná úroveň bývá někdy aspektem, který se objevuje při navrhování politik a v interinstitucionálním legislativním procesu.

Odůvodnění týkající se subsidiarity a proporcionality musí být **transparentní**, aby mohli různí aktéři konstruktivně zvažovat náležitost svého postavení. Návrhy legislativních aktů by proto bez ohledu na původ iniciativy měly obsahovat zevrubnou informaci, jež ostatním aktérům umožní posoudit, zda je příslušná zásada dodržena. Podle protokolu by součástí této informace mělo být určité zhodnocení finančního dopadu návrhů a zohlednění finanční nebo administrativní zátěže a v případě směrnic i zvážení důsledků pro vnitrostátní a regionální předpisy. Závěry by se měly opírat o kvalitativní, a kdekoli je to možné, kvantitativní údaje.

Subsidiaritu **nelze snadno odůvodnit** provozními kritérii. V protokolu revidovaném Lisabonskou smlouvou se již nezmiňuje ověřování souladu (např. „potřebnosti“ a „přidané hodnoty EU“). Používání zásady se namísto toho posunulo k procedurálním aspektům tak, aby se k věci mohli vyjadřovat všichni klíčoví aktéři. Komise však „potřebnost“ a „přidanou hodnotu EU“ dále ověřovala ve svém analytickém rámci a doporučuje, aby podobně postupovali i ostatní aktéři.

Správné politické zhodnocení je v **předlegislativní fázi velmi důležité**, neboť otázky subsidiarity se tak řeší od samého počátku. K prověření zákonnosti přijatého právního předpisu může být v postlegislativní fázi vyzván Soudní dvůr. Ten žádné opatření za porušení zásady subsidiarity dosud nezrušil.

#### 3.1. Komise

Komise, která je v souladu se svým právem iniciativy hlavním autorem legislativních návrhů, by měla zajistit, aby se správná rozhodnutí o tom, zda navrhnout evropské opatření a jakým způsobem, činila v rané fázi vývoje politik.

Komise zveřejňuje ke všem hlavním iniciativám plány<sup>5</sup>, v nichž nastiňuje svůj záměr a předkládá i prvotní odůvodnění týkající se subsidiarity a proporcionality. Myšlenky jsou následně prověřovány během konzultace se zúčastněnými stranami a při hodnocení dopadu. Informace týkající se subsidiarity se pro každý legislativní návrh uvádějí v důvodové zprávě a jsou připomenuty v bodech odůvodnění návrhu. Nejpodrobnější rozbor subsidiarity a proporcionality se provádí v hodnoceních dopadu, jež doprovázejí návrhy s významnými dopady. Kvalitu této analýzy zkoumá Výbor pro posuzování dopadů.

V roce 2010 se **výbor** vyjádřil k otázkám spojeným se subsidiaritou a proporcionalitou ve více než polovině zkoumaných případů<sup>6</sup> a zjistil, že ve třech oblastech existuje prostor pro zlepšení:

- **Přidanou hodnotu EU** je podle něho zapotřebí obšírněji **dokládat**. Například u iniciativy *evropský rozměr sportu*<sup>7</sup> vyjádřil výbor znepokojení nad omezenými podklady pro plánovaný program financování. Podobně pak výbor zpochybnil i přidanou hodnotu opatření na úrovni EU u nápadu na označení „horský produkt“ (původně zahrnutého do *souboru opatření týkajících se politiky jakosti zemědělských produktů*<sup>8</sup>). V obou případech se příslušné útvary před navržením opatření na úrovni EU rozhodly provést další analýzu.
- Iniciativy, jež **rozšiřují působnost zásahů EU**, vyžadují **důslednou analýzu subsidiarity**. Tak tomu bylo u několika iniciativ přijatých v návaznosti na finanční krizi – u změny směrnice o systémech pojištění vkladů<sup>9</sup> a směrnice systému pro odškodnění investorů<sup>10</sup>, u iniciativy týkající se krátkého prodeje a některých aspektů swapů úvěrového selhání<sup>11</sup> a u bílé knihy o systémech záruk v pojišťovnictví<sup>12</sup>.
- S ohledem na rozdílné situace v členských státech výbor několikrát zpochybnil **upřednostňovanou úroveň harmonizace**. Bylo tomu tak u změny nařízení o soudních rozhodnutích v občanských a obchodních věcech<sup>13</sup> a u navrhovaného nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství<sup>14</sup>.

---

<sup>5</sup> Plány lze nalézt přes abecední rejstřík na internetových stránkách Komise:  
[http://ec.europa.eu/atoz\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/atoz_cs.htm)

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/sec\\_2011\\_126\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/sec_2011_126_en.pdf).

<sup>7</sup> KOM(2011) 12, hodnocení dopadu a stanoviska Výboru pro hodnocení dopadů jsou dostupná přes abecední rejstřík na internetových stránkách Komise:

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm).

<sup>8</sup> KOM(2010) 733.

<sup>9</sup> KOM(2010) 368.

<sup>10</sup> KOM(2010) 371.

<sup>11</sup> KOM(2010) 482.

<sup>12</sup> KOM(2010) 370.

<sup>13</sup> KOM(2010) 748 (přepřacované znění).

<sup>14</sup> KOM(2011) 127.

### 3.2. Vnitrostátní parlamenty

Mechanismus pro kontrolu subsidiarity zavedený Lisabonskou smlouvou posiluje úlohu vnitrostátních parlamentů, které mohou vyjádřit své stanovisko ohledně toho, zda návrhy legislativních aktů dodržují zásadu subsidiarity. V závislosti na počtu odůvodněných stanovisek, podle nichž je návrh v rozporu se zásadou subsidiarity, stanoví Smlouva dva mechanismy: „žlutou“ a „oranžovou“ kartu<sup>15</sup>. Oba mechanismy jsou spojeny s přezkumem návrhu právního předpisu a mohou vést k jeho změně či stažení.

Od roku 2006 předávala Komise v rámci politického dialogu<sup>16</sup> veškeré nové návrhy vnitrostátním parlamentům a odpovídala na jejich stanoviska<sup>17</sup>. Od 1. prosince 2009 se tento rámec používal paralelně s mechanismem pro kontrolu subsidiarity. Do konce roku 2010 zaslala Komise parlamentům 82 návrhů právních předpisů spadajících do působnosti Protokolu a obdržela k nim 211 stanovisek. Zatímco většina stanovisek se soustředila na obsah návrhu, v celkem 34 stanoviscích byly vyjádřeny obavy ohledně subsidiarity. K pěti legislativním návrhům obdržela Komise více než jedno odůvodněné stanovisko<sup>18</sup>, avšak ve všech těchto případech se ani z daleka nedosáhlo prahu pro žlutou kartu.

V některých odpovědích také parlamenty členských států poukázaly u řady návrhů Komise na nedostačující nebo chybějící odůvodnění týkající se subsidiarity. Tento problém se vyskytl zejména v případě návrhů na menší změny stávajících předpisů. Komise proto přijme opatření, aby odpovídající odůvodnění týkající se subsidiarity zajistila v důvodových zprávách u všech legislativních návrhů, a to například i připomenutím a potvrzením analýzy subsidiarity provedené v minulosti.

### 3.3. Evropský parlament a Rada

Zákonodárné orgány – Evropský parlament a Rada – jednají v konečné etapě předlegislativní fáze. Musí ověřit soulad návrhu se zásadami subsidiarity a proporcionality, a pokud jimi prováděná změna ovlivní rozsah opatření přijatých na úrovni Unie, musí poskytnout příslušné odůvodnění<sup>19</sup>.

V Radě zajišťuje dodržování těchto zásad Výbor stálých zástupců všech členských států (Coreper)<sup>20</sup>. V Evropském parlamentu ověřují soulad výbory odpovědné za konkrétní legislativní projekty a Výbor pro právní záležitosti.

---

<sup>15</sup> Viz také článek 7 Protokolu.

<sup>16</sup> KOM(2006) 211. Viz také zpráva Komise o vztazích s parlamenty členských států za rok 2010.

<sup>17</sup> Viz rovněž [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npa/index_en.htm).

<sup>18</sup> Viz také příloha, další podrobnosti na specializovaných stránkách IPEX pro výměnu informací mezi parlamenty: <http://www.ipex.eu/ipex/>.

<sup>19</sup> Viz interinstitucionální dohoda o subsidiaritě (Úř. věst. C 329, 6.12.1993, s. 132).

<sup>20</sup> Rozhodnutí Rady 2009/937/EU, Úř. věst. L 325, 11.12.2009, s. 35.

Jak Rada, tak Evropský parlament zavedly vlastní postupy pro provádění mechanismu pro kontrolu subsidiarity. V Evropském parlamentu byl změněn jednací řád tak, aby se v parlamentních diskusích zohledňovala odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů<sup>21</sup>. Rada zajistila, aby byly vnitrostátní parlamenty konzultovány o iniciativách pocházejících od skupin členských států<sup>22</sup>.

### 3.4. Výbor regionů

Výbor regionů vydává stanovisko na základě konzultace nebo z vlastní iniciativy. Lisabonská smlouva Výboru umožňuje zpětně zpochybnit platnost právních předpisů, jež by mohly porušovat zásadu subsidiarity, avšak pouze v oblastech, v nichž má být konzultován. Od roku 2010 se Výbor řídí upraveným jednacím řádem<sup>23</sup>, podle něhož by všechna jeho stanoviska měla obsahovat výslovnou zmínku o zásadách subsidiarity a proporcionality.

Do jeho sítě pro sledování subsidiarity bylo do konce roku 2010 zapojeno 113 regionálních partnerů a v rámci sítě proběhlo v roce 2010 pět cílených konzultací. Zahájen byl také první akční plán, jehož cílem je zmapovat osvědčené postupy při uplatňování zásad subsidiarity v evropských městech a regionech. Výbor navíc plánuje funkčnost sítě dále zlepšovat, aby v účasti na mechanismu pro kontrolu subsidiarity podpořil regionální parlamenty.

Výbor vydal svou první výroční zprávu o subsidiaritě<sup>24</sup>.

### 3.5. Soudní dvůr

Soudní dvůr přezkoumává v souladu s článkem 263 SFEU legalitu legislativních aktů, pokud jde o dodržení zásady subsidiarity. V Protokolu se konkrétně uvádí, že žalobu k Soudu může podat Výbor regionů nebo členské státy (samy nebo prostřednictvím svých parlamentů).

Kromě rozhodnutí týkajícího se *nařízení o roamingu*<sup>25</sup>, které již bylo zahrnuto do zprávy za rok 2009, se neobjevila žádná nová judikatura, o níž by bylo možné informovat.

---

<sup>21</sup> Jednací řád Evropského parlamentu, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20100705+TOC+DOC+XML+V0//CS>

<sup>22</sup> V roce 2010: směrnice o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení (2010/0801 (COD)), směrnice o evropském ochranném příkazu (2010/0802 (COD)) a směrnice o evropském vyšetřovacím příkazu (2010/0817 (COD)).

<sup>23</sup> Úř. věst. L 6, 9.1.2010, s. 14.

<sup>24</sup> <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/CoRSubsidiarityAnnualReport2010.aspx>.

<sup>25</sup> Věc č. C-58/8, Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform, týkající se nařízení (ES) č. 717/2007.

#### 4. Hlavní případy, kdy byly vysloveny obavy týkající se subsidiarity a proporcionality

Tato část zprávy se zaměřuje na návrhy Komise, které mezi zákonodárci a zúčastněnými stranami vyvolaly nejvíce diskuzí ohledně subsidiarity a proporcionality.

##### 4.1. Vývoj u případů popsaných v předchozích zprávách

U některých případů uvedených v dřívějších zprávách, např. u *směrnice o poplatcích za ochranu letectví před protiprávními činy*<sup>26</sup>, *směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy*<sup>27</sup>, *směrnice o provádění zásady rovného zacházení*<sup>28</sup> a *směrnice o právech spotřebitelů*<sup>29</sup> nedošlo v probíhajících legislativních procesech k žádnému výraznému vývoji.

Co se týče *směrnice o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči*<sup>30</sup> zmíněné ve zprávě za rok 2009, na začátku roku 2011 se po dlouhých jednáních dosáhlo dohody ve druhém čtení. V průběhu celého postupu bylo hlavním problémem nalezení křehké rovnováhy mezi respektováním pravomocí členských států k organizaci a financování zdravotní péče na straně jedné a kodifikováním práv pacientů uznávaných Soudním dvorem na straně druhé.

U *směrnice o mateřské dovolené*<sup>31</sup>, uvedené ve zprávě za rok 2008, se zákonodárným orgánům dosud nepodařilo nalézt společného jmenovatele. V roce 2008 navrhla Komise po konzultaci evropských sociálních partnerů prodloužit nárok na mateřskou dovolenou ze 14 na 18 týdnů, a to v zásadě při pobírání plného platu. Parlament ve svém usnesení z října 2010 navrhl ještě ambicióznější přístup: zvýšit minimální nárok na plně placenou mateřskou dovolenou na 20 týdnů a tento nárok doplnit dvěma týdny otcovské dovolené. Převážná většina členských států využila zásady subsidiarity a hlasovala ve prospěch tzv. překlenovacího ustanovení, jež vnitrostátním vládám nabízí prostor k tomu, aby dle uvážení uzpůsobily tuto politiku sociálním systémům svých zemí. Delegace v Radě však prosazovaly pružnější přístup a opatření se jim navíc v době hospodářských úspor zdála drahá. Belgické předsednictví se písemně dotázalo sociálních partnerů na jejich názor.

---

<sup>26</sup> KOM(2009) 217. Podrobnosti o interinstitucionálních jednáních jsou k dispozici přes databázi PreLex: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

<sup>27</sup> KOM(2006) 232.

<sup>28</sup> KOM(2008) 426.

<sup>29</sup> KOM(2008) 614.

<sup>30</sup> KOM(2008) 414.

<sup>31</sup> KOM(2008) 637.

## 4.2. Další případy, v nichž se vedly diskuse o subsidiaritě

### *Sezónní pracovníci*

V rámci balíčku opatření řešících legální migraci předložila Komise návrh *směrnice o sezónních pracovnících*<sup>32</sup>. Tento návrh se prozatím setkal s nejvyšším počtem odůvodněných stanovisek ze strany vnitrostátních parlamentů<sup>33</sup> – obavy související se subsidiaritou vyjádřilo celkem devět komor<sup>34</sup>. Ty byly názoru, že problematika je již dostatečně ošetřena na vnitrostátní úrovni a že EU nemůže odpovídajícím způsobem řešit konkrétní situace v členských státech. Vzhledem k tomu, že členským státům zůstává kontrola nad počtem přijímaných státních příslušníků třetích zemí, návrh také nemusí dosáhnout cíle spočívajícího v řízení migračních toků. Devět komor<sup>35</sup> předložilo naopak stanovisko pozitivní s tím, že návrh pomůže v celé EU zajistit jednotnou ochranu, společná kritéria pro přijímání a společné podmínky pobytu. Tyto komory ocenily skutečnost, že členské státy mají právo stanovit kvóty pro přijímání.

Některé komory (jak ty, které subsidiaritu zpochybnily, tak ty, které tak neučinily) nicméně vyjádřily domněnku, že návrh porušuje zásadu proporcionality, protože může mít dopad na vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení. Dvě komory<sup>36</sup> z tohoto důvodu návrh formálně odmítly.

Komise ve svých odpovědích<sup>37</sup> zdůraznila, že vytvoření společného unijního rámce je nutné k tomu, aby se zabránilo narušení migračních toků a nedovoleným vstupům, aby byla zajištěna ochrana sezónních pracovníků ze třetích zemí a aby se předešlo sociálnímu dumpingu. Komise rovněž podtrhla, že návrh obsahuje ustanovení, jež by mělo členským státům umožnit, aby jej přizpůsobily konkrétní situaci na svém vnitrostátním trhu práce.

Postoje a argumenty vnitrostátních parlamentů vzal v úvahu Výbor regionů. Ten však dospěl k závěru, že návrh je se zásadou subsidiarity v souladu, neboť brání vnitrostátním systémům v soutěžení, jež by vedlo ke snižování ochrany sezónních pracovníků. Posuzování návrhu zákonodárnymi orgány je v rané fázi.

### *Systémy pojištění vkladů*

V reakci na slabiny odhalené finanční krizí předložila Komise v červenci 2010 návrh na vylepšení rámce EU pro systémy pojištění vkladů<sup>38</sup>.

---

<sup>32</sup> KOM(2010) 379.

<sup>33</sup> Podrobnosti o stanoviscích vnitrostátních parlamentů jsou k dispozici přes databázi IPEX: [http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier\\_COD20100210/lang/en](http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210/lang/en).

<sup>34</sup> Viz podrobné informace v příloze.

<sup>35</sup> *Saeima* (Lotyšsko), *Seimas* (Litva), *Bundesrat* (Německo), *Senato a Camera dei Deputati* (Itálie), *Eduskunta* (Finsko), *Assembleia* (Portugalsko) a *Congreso de los Diputados a Senado* (Španělsko).

<sup>36</sup> *Saeima* (Lotyšsko) a *Seimas* (Litva).

<sup>37</sup> Podrobnosti o odpovědích Komise vnitrostátním parlamentům jsou k dispozici přes internetovou stránku:

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm).

<sup>38</sup> KOM(2010) 368 (přepřevzaté znění).

Z vnitrostátních parlamentů přišlo k návrhu 11 připomínek. Pět z těchto odpovědí<sup>39</sup> vyjadřovalo výslovné obavy týkající se subsidiarity, zejména pak obavu, že směrnice by dostatečně nezohledňovala charakter vnitrostátních systémů nebo by mohla omezit stávající stupeň ochrany. Dalším kontroverzním bodem byl navrhovaný systém vzájemných půjček, který by údajně mohl zvyšovat morální hazard a tlumit zájem na zajištění odpovídajícího krytí ze strany států. Šest komor<sup>40</sup> pak uvedlo, že návrh je se zásadou subsidiarity v souladu, neboť by pomohl překonat roztržičnost vnitrostátních pravidel.

Ve svých odpovědích Komise poznamenala, že harmonizace by přispěla k podpoře integrace finančních trhů. Systémy, které sice nejistí vklady, ale zajišťují vzájemnou ochranu bank před úpadkem (vzájemné záruční systémy), by nadále mohly plnit svou funkci. Co se týče systému vzájemných půjček, Komise vyjasnila, že by se k tomuto systému přistupovalo pouze jako k nejzazšímu řešení, že podléhá zárukám, jež mají předejít morálnímu hazardu, a že systém by v konečném důsledku omezoval nutnost uchýlovat se k penězům daňových poplatníků.

Návrh je momentálně předmětem diskusí v Evropském parlamentu a v Radě.

### *Rozdělování potravin nejchudším osobám*

V roce 2008 navrhla Komise revizi programu pro rozdělování potravin nejchudším osobám<sup>41</sup>, který je zaveden od roku 1987. Evropský parlament návrh podpořil a učinil v něm řadu převážně technických úprav. V Radě diskuse nepokročila – blokační menšina členských států totiž argumentovala, že tento režim nesouvisí se společnou zemědělskou politikou, protože rozdělování potravin spadá do politiky sociálního zabezpečení, za niž odpovídají samy členské státy.

V roce 2010 přijala Komise pozměněný návrh<sup>42</sup>, aby uzpůsobila prováděcí mechanismy z návrhu 2008 ustanovením Lisabonské smlouvy. Několik vnitrostátních parlamentů prohlásilo, že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity. Jejich argumenty se nesly v podobném duchu jako názory vznesené při jednáních v Radě – cíle návrhu se podle parlamentů posunuly od zemědělské politiky k politice sociální. Některé vnitrostátní parlamenty také poznamenaly, že návrh 2010 nedoprovázely žádné informace týkající se subsidiarity.

Komise ve svých odpovědích vysvětlila, že návrh má dvojí účel. Na jedné straně se bezpochyby snaží naplnit cíl Smlouvy, pokud jde o zajišťování potravin, ale na druhé straně je jeho primární úlohou i odstranění veřejných intervenčních zásob zemědělských produktů. Komise poukázala na to, že důsledná analýza subsidiarity byla uvedena v hodnocení dopadu doprovázejícím návrh z roku 2008.

Výbor regionů i Hospodářský a sociální výbor považovaly návrh za přijatelný. Návrh v současné době projednávají zákonodárné orgány.

---

<sup>39</sup> Viz podrobné informace v příloze.

<sup>40</sup> *Assembleia* (Portugalsko), *Camera dei Deputati a Senato* (Itálie), *Nationalrat a Bundesrat* (Rakousko) a *Senát* (Česká republika).

<sup>41</sup> KOM(2008) 563.

<sup>42</sup> KOM(2010) 486.

### *Podpora rozvoje venkova prostřednictvím nařízení o EZFRV a stanovení společných pravidel pro režim přímé podpory pro zemědělce*

Tyto návrhy měly uvést pravomoci, které byly svěřeny Komisi podle nařízení (ES) č. 1698/2005 a nařízení (ES) č. 73/2009, do souladu s ustanoveními Lisabonské smlouvy<sup>43</sup>. Komise do nich také zpracovala některé zjednodušující prvky.

Několik vnitrostátních parlamentů se domnívalo, že ve věci subsidiarity nebyly v důvodové zprávě uvedeny dostačující argumenty. Podle některých komor by rovněž nová ustanovení o přenesených a prováděcích pravomocích Komisi *de facto* přiznala dodatečné pravomoci. Komise ve svých odpovědích ve vztahu k ustanovením Lisabonské smlouvy o přenesených a prováděcích pravomocích vyjasnila jejich princip a vysvětlila, že tyto návrhy pokrývají pouze technické úpravy a zjednodušení. Z tohoto důvodu také nebyla o subsidiaritě provedena žádná nová vyčerpávající analýza.

Řadu podobných sjednocujících aktů má Komise naplánovánu na rok 2011. V zájmu rozptýlení obav vnitrostátních parlamentů se u nich Komise maximálně vynasnaží posílit informace týkající se subsidiarity.

### *Pěstování geneticky modifikovaných organismů*

Tento soubor opatření, který obsahuje sdělení, doporučení a návrh nařízení<sup>44</sup>, přijala Komise v červenci 2010. Opatření jsou reakcí na opakované žádosti členských států, aby se rozhodnutí o pěstování povolených geneticky modifikovaných organismů přijímala na vnitrostátní úrovni na základě posouzení rizik pro zdraví a životní prostředí, ale zároveň zachovávají unijní systém povolení. Zatímco některé delegace v Radě text uvítaly, jiní přístup kritizují a upřednostňují plně centralizovaný evropský přístup (mnohdy z důvodů úzce souvisejících s citlivostí této problematiky).

### *Jednotný evropský železniční prostor*

Ve snaze oživit odvětví železniční dopravy navrhla Komise v září 2010 směrnici, jež by zavedla jednotný evropský železniční prostor<sup>45</sup>. Lucemburská poslanecká sněmovna (*Chambre des Députés*) předložila k tomuto návrhu odůvodněné stanovisko s tím, že určitý prostor pro opatření na úrovni EU sice existuje, ale několik konkrétních ustanovení porušuje zásadu subsidiarity a proporcionality.

Rada o tomto návrhu poprvé jednala v prosinci 2010 a poukázala na určité problémy související se subsidiaritou. Jeden členský stát vyzval k opatrnosti, pokud jde o návrh na vypracování a zveřejnění víceletých vnitrostátních strategií pro železniční infrastrukturu, neboť byl názoru, že dlouhodobé plánování týkající se infrastruktury spadá do pravomoci členských států. Co se týče dočasného snížení poplatků za přístup k tratím pro vlaky vybavené Evropským systémem řízení vlaků (ETCS), několik delegací zdůraznilo, že si hodlají ponechat právo zavést nové poplatky nebo zvýšit poplatky dosavadní, aby nahradily ušlý zisk zapříčiněný tímto snížením.

---

<sup>43</sup> KOM(2010) 537 a KOM(2010) 539.

<sup>44</sup> KOM(2010) 380 a KOM(2010) 375.

<sup>45</sup> KOM(2010) 475 (přepřpracované znění).

Tento návrh nyní čeká první čtení v Evropském parlamentu. Výbor regionů se k otázce subsidiarity sice dosud nevyjádřil, naznačil však, že daná záležitost má pro místní a regionální orgány velkou důležitost<sup>46</sup>.

#### *Práva cestujících v autobusové a autokarové dopravě*

V roce 2008 Komise navrhla, aby se nařízení, jehož cílem bylo zajistit práva cestujících a kvalitu služeb, vztahovalo na veškeré služby autobusové dopravy, včetně služeb v regionech, městech a příměstských oblastech<sup>47</sup>. Její názor zastával i Evropský parlament. Převážná většina členských států v Radě však z důvodů subsidiarity trvala na tom, aby byly z působnosti nařízení vyloučeny služby v regionech, městech a příměstských oblastech. V konečné dohodě, k níž se dospělo v dohodovacím výboru v listopadu 2010, Evropský parlament nakonec odsouhlasil obecné uplatňování nařízení pouze na služby poskytované na vzdálenosti delší než 250 km. Rada pak přistoupila na používání určitých ustanovení na všechny služby.

#### *Opatření na zabezpečení dodávek zemního plynu*

V reakci na rusko-ukrajinskou plynovou krizi z ledna 2009 navrhla Komise<sup>48</sup> revidovat stávající právní předpisy o zabezpečení dodávek zemního plynu, aby se posílila preventivní opatření i odpověď na konkrétní přerušení. Rada návrh v zásadě uvítala, i když několik delegací požádalo o bližší objasnění úlohy a odpovědnosti účastníků trhu, členských států a Komise. Rada rovněž zdůrazňovala, že rozhodování o tom, kterým zákazníkům se bude v případě nedostatečných dodávek plynu dávat přednost, by mělo být ponecháno na členských státech. Tyto obavy byly nakonec v říjnu 2010 zohledněny v dohodě dosažené s Evropským parlamentem v prvním čtení.

## **5. ZÁVĚR**

Subsidiarita a proporcionalita jsou v orgánech EU základními prvky procesu vytváření politik. Mechanismus pro kontrolu subsidiarity ve vnitrostátních parlamentech, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou, tento proces zprůhlednil a dále obohatil probíhající diskuse.

Skutečnost, že většina návrhů Komise se v parlamentech členských států nesešla s žádnými obavami ohledně subsidiarity, a zákonodárnymi orgány byla přijata bez větších diskusí na toto téma, nasvědčuje tomu, že kontroly subsidiarity v rané fázi vývoje politik jsou obecně účinné. V omezeném počtu případů však došlo k širokým debatám mezi Evropským parlamentem a Radou, pokud jde o to, jak by měla být subsidiarita interpretována. Důsledné politické diskuse pomohly nalézt vhodnou rovnováhu mezi odpovědností EU a odpovědností členských států.

---

<sup>46</sup> Stanovisko [COR/2010/297](#).

<sup>47</sup> KOM(2008) 817.

<sup>48</sup> KOM(2009) 363.

## PŘÍLOHA

### Seznam iniciativ Komise, v jejichž případě vnitrostátní parlamenty zaujaly ve vztahu k zásadě subsidiarity odůvodněné stanovisko

|     | Název                                                           | Vnitrostátní subjekty vydávající odůvodněné stanovisko <sup>49</sup>                                                                                                                                                                                                  |
|-----|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Směrnice o sezónních pracovnících,<br>KOM(2010) 379             | Rakousko: <i>Nationalrat</i> a <i>Bundesrat</i><br>Česká republika: <i>Senát</i> a <i>Poslanecká sněmovna</i><br>Nizozemsko: <i>Eerste Kamer</i> a <i>Tweede Kamer</i><br>Polsko: <i>Senat</i><br>Spojené království: <i>House of Commons</i> a <i>House of Lords</i> |
| 2.  | Směrnice o systémech pojištění vkladů,<br>KOM(2010) 368         | Německo: <i>Bundesrat</i> a <i>Bundestag</i><br>Švédsko: <i>Riksdag</i><br>Dánsko: <i>Folketinget</i><br>Spojené království: <i>House of Commons</i>                                                                                                                  |
| 3.  | Rozdělování potravin nejchudším osobám v<br>Unii, KOM(2010) 486 | Spojené království: <i>House of Lords</i><br>Francie: <i>Sénat</i><br>Dánsko: <i>Folketinget</i><br>Švédsko: <i>Riksdag</i><br>Nizozemsko: <i>Eerste Kamer</i> a <i>Tweede Kamer</i>                                                                                  |
| 4.  | Podpora rozvoje venkova nařízením o<br>EZFRV, KOM(2010) 537     | Polsko: <i>Sejm</i> a <i>Senat</i><br>Litva: <i>Seimas</i><br>Lucembursko: <i>Chambre des Députés</i>                                                                                                                                                                 |
| 5.  | Režim přímé podpory pro zemědělce,<br>KOM(2010) 539             | Polsko: <i>Sejm</i> a <i>Senat</i><br>Litva: <i>Seimas</i><br>Lucembursko: <i>Chambre des Députés</i>                                                                                                                                                                 |
| 6.  | Systém pro odškodnění investorů,<br>KOM(2010) 371               | Švédsko: <i>Riksdag</i><br>Spojené království: <i>House of Commons</i>                                                                                                                                                                                                |
| 7.  | Označení „evropské dědictví“, KOM(2010)<br>76                   | Francie: <i>Sénat</i>                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 8.  | Nařízení o agentuře Frontex, KOM(2010) 61                       | Polsko: <i>Senat</i>                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 9.  | Překlad a tlumočení v trestním řízení,<br>KOM(2010) 82          | Rakousko: <i>Bundesrat</i>                                                                                                                                                                                                                                            |
| 10. | Dovoz produktů rybolovu z Grónska do EU,<br>KOM(2010) 176       | Itálie: <i>Senato della Repubblica</i>                                                                                                                                                                                                                                |
| 11. | Program politiky rádiového spektra,<br>KOM(2010) 471            | Francie: <i>Sénat</i>                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 12. | Jednotný evropský železniční prostor<br>KOM(2010) 475           | Lucembursko: <i>Chambre des Députés</i>                                                                                                                                                                                                                               |

<sup>49</sup> Zahrnuta jsou zde i čtyři stanoviska, která byla doručena po uplynutí 8týdenní lhůty nebo která nebyla přijata příslušnými komorami podle jejich interních pravidel.

