

Brusel 22. září 2021
(OR. en)

12116/21

PARLNAT 166

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2021) 417 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2020 O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2021) 417 final.

Příloha: COM(2021) 417 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 23.7.2021
COM(2021) 417 final

ZPRÁVA KOMISE

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2020

O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2020

O POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY A O VZTAZÍCH S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

1. Úvod

Jedná se o 28. 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. a 27. zpráva se i tato zpráva zabývá také vztahy Komise s vnitrostátními parlamenty, které při uplatňování těchto zásad hrají významnou úlohu.

V roce 2020 pokračovala Komise v začleňování zásad subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik, přijala různá nová opatření a pomáhala vnitrostátním parlamentům vykonávat kontrolu subsidiarity v souvislosti s pandemií COVID-19.

Soudní dvůr Evropské unie objasnil uplatňování zásady proporcionality v řadě rozsudků, z nichž jeden potvrdil platnost směrnice o vysílání pracovníků.

Navzdory narušením kvůli pandemii byla v roce 2020 spolupráce s vnitrostátními parlamenty užší než během roku 2019 v době institucionálních změn. Komise obdržela od vnitrostátních parlamentů 255 stanovisek, přičemž čtvrtina se jich týkala reakce na pandemii. Iniciativou, k níž se vnitrostátní parlamenty vyjadřovaly nejvíce, byl návrh evropského právního rámce pro klima. Komise se nadále účastnila meziparlamentních zasedání, a to ještě ve větší míře než dříve, díky možnostem, které nabízejí videokonference, a předsedkyně Komise se poprvé od roku 2013 zúčastnila zasedání Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC).

2. POUŽÍVÁNÍ ZÁSAD SUBSIDIARITY A PROPORCIONALITY JEDNOTLIVÝMI ORGÁNY

2.1. Komise

Zlepšování právní úpravy

První pracovní program Komise předsedkyně von der Leyenové na rok 2020 byl přijat v lednu 2020 a v květnu 2020 byl upraven tak, aby se zohlednila pandemie COVID-19¹. Byl zopakován závazek Komise předkládat návrhy založené na důkazech, které jsou přizpůsobeny potřebám občanů a podniků, nepřidávají zbytečnou zátěž a lze je snadno provést.

V průběhu roku Komise nadále prováděla svůj program zlepšování právní úpravy a začleňovala zásady subsidiarity a proporcionality do všech fází tvorby politik. Komise vyhodnotila stávající právní předpisy a politické rámce a poté předkládala návrhy na jejich revizi. Tato hodnocení obsahovala posouzení, zda jsou stávající politická opatření nadále „účelná“ a do jaké míry jsou dosud v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Internetový portál nazvaný „Podělte se o svůj názor“² se ukázal jako užitečný jednotný přístupový bod, jehož prostřednictvím se mohou občané a zúčastněné strany zapojit do přípravy politik Komise. Zohlednění názorů občanů, podniků a jiných zúčastněných stran je nezbytné pro zajištění kvality návrhů Komise. Vzhledem k praktickým potížím, s nimiž se mohli přispěvatelé na portálu setkat kvůli pandemii, prodloužila Komise veřejné konzultace a poskytla více

¹ COM(2020) 37 a COM(2020) 440.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_cs

příležitostí k podání zpětné vazby u iniciativ, jež měly být předloženy v roce 2020 nebo počátkem roku 2021, a pokud to bylo možné, prodloužila období konzultací až o šest týdnů. Portál také přepracovala, aby bylo možné iniciativy snáze identifikovat a vyhledávat. Portál nyní také jednoznačněji identifikuje názory vnitrostátních, regionálních a místních orgánů, takže o nich lze v posouzeních dopadů a hodnoceních informovat zevrubněji.

Pracovní skupina pro subsidiaritu, proporcionalitu a scénář „Méně, zato efektivněji“³ (dále jen „pracovní skupina“) doporučila posílit činnost v rámci Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT)⁴ za účelem posouzení praktických, skutečných dopadů právních předpisů, včetně aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů. Doporučila rovněž účast většího počtu zástupců místních a regionálních orgánů v odborné skupině podporující tuto činnost. V reakci na tato doporučení Komise v květnu 2020 vytvořila platformu nazvanou „Fit pro budoucnost“, odbornou skupinu na vysoké úrovni, která má Komisi radit ohledně zachování účelnosti stávajících právních předpisů, minimalizace zátěže a zajištění toho, aby právní předpisy obstály v budoucnosti. Výhodou této skupiny je větší přítomnost místních a regionálních orgánů, a to díky účasti tří zástupců Výboru regionů a jeho Sítě regionálních center pro přezkum provádění politiky EU, RegHub⁵. Roční pracovní program skupiny určí právní předpisy, které mají být posouzeny, přičemž se vezme v úvahu rovněž seznam vyhotovený pracovní skupinou⁶. Zabývat se bude také intenzitou legislativní činnosti.

Pokyny pro zlepšování právní úpravy a související „soubor nástrojů“⁷ vyžadují, aby Komise při posuzování trvající relevantnosti a evropské přidané hodnoty stávajících opatření a při zvažování nových iniciativ provedla analýzu subsidiarity. Komise analyzuje subsidiaritu a proporcionalitu u legislativních i nelegislativních iniciativ. Tato analýza by měla být provedena u všech posouzení dopadů, hodnocení a kontrol účelnosti.

Posouzení dopadů

Při posuzování dopadů svých politických návrhů Komise k zásadám subsidiarity a proporcionality přihlíží vždy. Podle souboru nástrojů pro zlepšování právní úpravy by pro legislativní návrhy, včetně návrhů aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů, které byly určeny jako „politicky citlivé/důležité“ iniciativy, měl být vypracován plán nebo počáteční posouzení dopadů. Posouzení dopadů je k těmto aktům připojeno pouze tehdy, pokud očekávané hospodářské, environmentální nebo sociální dopady opatření EU budou pravděpodobně významné a Komise má s ohledem na obsah aktu prostor pro uvážení. Není-li posouzení dopadů provedeno, zabývá se subsidiaritou a proporcionalitou důvodová zpráva a případně analytický pracovní dokument útvarů Komise připojený k návrhu.

³ Co se týká činnosti pracovní skupiny a opatření přijatých v návaznosti na tuto činnost, viz https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs.pdf a rovněž oddíl 2.1 výročních zpráv za roky 2018 a 2019: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_en

⁴ Pokud jde o platformu REFIT, viz oddíl 2.1 výroční zprávy za rok 2019.

⁵ Co se týká sítě RegHub, viz oddíl 2.4.

⁶ Viz příloha VI zprávy pracovní skupiny na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_en

Výbor pro kontrolu regulace⁸ provádí u všech posouzení dopadů nezávislou kontrolu kvality. V roce 2020 vydal k posouzením dopadů 41 stanovisek.

Jedno z těchto stanovisek se týkalo posouzení dopadů návrhu směrnice o přiměřené minimální mzdě v EU⁹. Výbor si vyžádal lepší odůvodnění zásad subsidiarity a proporcionality v návrhu.

Ve svém prvotním stanovisku výbor uvedl, že posouzení dopadů „není dostatečně jasné, pokud jde o to, jak analýza problému hodnotí nepřiměřenost minimálních mezd v členských státech“, a „neodůvodňuje dostatečně, nakolik je legislativní iniciativa v souladu se zvoleným právním základem a zásadami subsidiarity a proporcionality“.

Posouzení dopadů bylo následně revidováno tak, aby se těmito aspekty zabývalo lépe. Objasňuje, že opatření EU je při posilování systémů stanovování minimální mzdy účinnější než opatření na vnitrostátní úrovni. Takovéto opatření pomůže zajistit rovné podmínky na jednotném trhu v důsledku odstranění značných rozdílů v rozšíření minimální mzdy a její přiměřenosti, které nejsou odůvodněny základními ekonomickými podmínkami, což je cíl, jehož nelze uspokojivě dosáhnout nekoordinovaným postupem členských států.

Co se týká proporcionality, v posouzení dopadů je objasněno, že návrh respektuje zavedené vnitrostátní zvyklosti, pokud jde o stanovování minimální mzdy, plně uznává pravomoc členských států a sociálních partnerů stanovit výši minimální mzdy a ponechává co největší prostor pro rozhodování na vnitrostátní úrovni. Společně s revidovaným posouzením dopadů předložila Komise Výboru pro kontrolu regulace „tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity“¹⁰.

Hodnocení a kontroly účelnosti

V roce 2020 dokončila Komise 33 hodnocení, včetně jedné kontroly účelnosti, a Výbor pro kontrolu regulace přezkoumal třináct důležitých hodnocení včetně dvou kontrol účelnosti. Tato posouzení zahrnovala mnoho aspektů, z nichž některé byly z hlediska subsidiarity a proporcionality obzvláště významné. Například hodnocení¹¹ směrnice o průmyslových emisích¹², hlavního nástroje EU pro omezování a zmírňování dopadů průmyslových emisí v EU na životní prostředí a lidské zdraví, vyzdvihlo významné přínosy vyplývající z postupu na úrovni EU v porovnání s opatřeními přijatými pouze na úrovni členských států nebo na nižší než vnitrostátní úrovni. Opatření EU například zajistilo konzistentnější postup při přijímání ekologicky účinných norem pro průmyslové emise s poměrně omezenými rozdíly mezi jednotlivými členskými státy.

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_cs

⁹ COM(2020) 682 final. V roce 2020 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů k tomuto návrhu dvě odůvodněná stanoviska a další stanoviska v rámci politického dialogu, načež v roce 2021 následovala dodatečná stanoviska. Informace o odůvodněných stanoviscích a odpovědích Komise viz oddíl 3 níže.

¹⁰ Tento „tabulkový dotazník pro posuzování subsidiarity“ vycházel z podrobného souboru otázek v rámci tří okruhů: 1) Může Unie jednat? Jaké jsou u zamýšleného opatření Unie právní základ a pravomoc? 2) Zásada subsidiarity: proč by EU měla jednat? 3) Proporcionalita: jak by měla EU jednat. Tabulka tudíž zohledňuje doporučení pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionality a scénář „Méně, zato efektivněji“.

¹¹ SWD(2020) 181 final, 23.9.2020.

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování) (Úř. věst. L 334, 17.12.2010, s. 17).

Mechanismus kontroly subsidiarity¹³

Komise splnila závazek, jež přijala v reakci na doporučení pracovní skupiny, že by při stanovování osmitýdenní lhůty, kterou mají vnitrostátní parlamenty na zaslání odůvodněných stanovisek, mělo být vyloučeno období mezi 20. prosincem a 10. lednem. Poprvé tak učinila s ohledem na vánoční/novoroční svátky v období 2019–2020, a poté znovu ve stejném období 2020–2021. Co se týká jejího závazku vypracovat souhrnné odpovědi na odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů zastupujících sedm nebo více hlasů v rámci mechanismu kontroly subsidiarity, žádný z legislativních návrhů Komise nevedl k počtu odůvodněných stanovisek, který je zapotřebí pro dosažení této prahové hodnoty¹⁴.

V dopise vnitrostátním parlamentům ze dne 8. dubna 2020 místopředseda Šefčovič uznal, že kvůli krizi COVID-19 pro ně bylo obtížné ověřit soulad legislativních návrhů se zásadou subsidiarity do osmi týdnů, jak je stanoveno v protokolu č. 2 ke Smlouvám. Zavázal se toto usnadnit dvěma způsoby.

- I v případě, že stanoviska vnitrostátních parlamentů vyjadřující obavy ohledně dodržení zásady subsidiarity u legislativních návrhů (odůvodněná stanoviska) byla obdržena po uplynutí lhůty, Komise je vezme v úvahu, upozorní na ně příslušného člena Komise a poskytne řádnou veřejnou odpověď. Toto využily tři vnitrostátní parlamenty, všechny v souvislosti s evropským právním rámcem pro klima¹⁵.
- Komise bude vnitrostátní parlamenty rovněž okamžitě informovat, jakmile bude přijat legislativní návrh, který má zmírnit dopady krize COVID-19 a v jehož případě může být nutné, aby jej Evropský parlament a Rada schválily rychleji než za osm týdnů (v souladu s postupem pro naléhavé případy stanoveným v článku 4 protokolu č. 1 ke Smlouvám). Takováto upozornění zaslala Komise v roce 2020 vnitrostátním parlamentům sedmkrát.

2.2. Evropský parlament

Evropský parlament v roce 2020 formálně obdržel od vnitrostátních parlamentů 134 podání podle protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality¹⁶. Z těchto 134 stanovisek jich třináct představovalo odůvodněná stanoviska¹⁷ a 121 příspěvky (podání, která nevyjadřují obavy související se subsidiaritou). Pro srovnání, v roce 2019 bylo zaznamenáno 62 podání, přičemž žádné z nich nepředstavovalo odůvodněné stanovisko¹⁸.

Podle přílohy VI jednacího řádu Evropského parlamentu má za zajištění dodržování zásady subsidiarity plnou odpovědnost Výbor pro právní záležitosti (dále jen „výbor JURI“). Každých šest měsíců je jeden z jeho členů jmenován stálým zpravodajem pro otázky subsidiarity, a to na

¹³ Odůvodněná stanoviska, která vnitrostátní parlamenty zaslaly v roce 2021, jsou posouzena v oddíle 3 níže.

¹⁴ Viz oddíl 3.

¹⁵ Viz oddíl 3.

¹⁶ Pokud jde o postup Evropského parlamentu při nakládání s odůvodněnými stanovisky vnitrostátních parlamentů, viz bod 2.3 výroční zprávy za rok 2016 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

¹⁷ Evropský parlament a Komise (která v témže období zaevidovala devět odůvodněných stanovisek) počítají odůvodněná stanoviska rozdílně. Odůvodněné stanovisko týkající se více než jednoho návrhu Komise počítá Komise pro statistické účely jako jedno odůvodněné stanovisko, zatímco pro účely posouzení, zda u daného návrhu Komise byla dosažena prahová hodnota pro udělení žluté/oranžové karty, se toto odůvodněné stanovisko počítá jako jedno stanovisko za každý dotčený návrh. Evropský parlament oproti tomu určuje počet odůvodněných stanovisek podle toho, kolika návrhů se týká.

¹⁸ Všechna podání vnitrostátních parlamentů jsou zpřístupněna v databázi „Connect“, což je databáze Evropského parlamentu obsahující dokumenty předložené vnitrostátními parlamenty: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

základě střídání politických skupin. V první polovině roku 2020 byl stálým zpravodajem poslanec Gilles Lebretoni (Identita a demokracie) a ve druhé polovině roku pak Karen Melchiorová (Renew Europe). Obdržená odůvodněná stanoviska, jež výbor jako taková potvrdil, jsou pro informaci zařazena na program jednání nejbližšího zasedání.

Výbor JURI také pravidelně vypracovává zprávu k výročním zprávám Komise o subsidiaritě a proporcionalitě. Přípravovaná zpráva, pro niž byl zpravodajem jmenován Mislav Kolakušić (nezařazený), se bude vztahovat na roky 2017, 2018 a 2019¹⁹. Výbor JURI přispívá rovněž k pololetním zprávám konference (COSAC)²⁰, pokud jde o otázky související se subsidiaritou a proporcionalitou.

Výzkumná služba Evropského parlamentu byla i nadále Evropskému parlamentu nápomocna při začleňování 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 toho, aby byly tyto zásady plně dodržovány při vlastní činnosti Evropského parlamentu, například při posuzování dopadů vlastních věcných pozměňovacích návrhů nebo analyzování přidané hodnoty návrhů Evropského 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.

V roce 2020 vyhotovila pět prvotních hodnocení posouzení dopadů provedených Komisí, jedno posouzení dopadů, třináct posouzení dopadů *ex post*, tři dokumenty týkající se stavu provádění, dvě jiná hodnocení *ex post*, dva klouzavé kontrolní seznamy, dvě zprávy o nákladech na nepřijetí opatření na evropské úrovni, devět posouzení evropské přidané hodnoty, pět dokumentů o přidané hodnotě stávajících politik EU, jednu analýzu evropské přidané hodnoty a šest hodnocení stavu provádění. Zahájila novou publikační řadu o vnitrostátních parlamentech a evropských záležitostech s cílem podat přehled o tom, jak jsou vnitrostátní parlamenty strukturovány a jak se zabývají právními předpisy EU, kontrolují je a podílejí se na nich, a v rámci této řady zveřejnila první dvě publikace typu „Briefing“²¹.

2.3. Rada

Ve svých závěrech ze dne 27. února 2020 o zlepšování právní úpravy „v zájmu zajištění konkurenceschopnosti a udržitelného růstu podporujícího začlenění“²² Rada Evropské unie (dále jen „Rada“) zdůraznila, že „v zájmu zvýšení účinnosti by opatření obsažená v nových návrzích Komise měla vždy dodržovat základní práva a princip rovnosti před zákonem, *jakož i zásady subsidiarity, proporcionality a právní jistoty*, a zejména by měla zohledňovat potřeby malých a středních podniků včetně mikropodniků“.

¹⁹ „Účelnost a subsidiarita a proporcionalita právních předpisů Evropské unie – zpráva o zdokonalení tvorby právních předpisů za roky 2017, 2018 a 2019“ (2020/2262(INI)).

²⁰ Informace o konferenci COSAC viz oddíl 5.

²¹ <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/researchbypolicyarea.html>

²² Dokument Rady ST 6232/20, body 2 a 12. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6232-2020-INIT/cs/pdf>

Pokud jde o zásadu *proportionalality*, Rada dále zdůraznila „význam malých a středních podniků včetně mikropodniků jakožto klíčové hnací síly inovací, ekologické transformace, digitalizace, zaměstnanosti, udržitelného růstu podporujícího začlenění a sociální soudržnosti v našich společnostech“. Dodala, že „zájmy a potřeby malých a středních podniků včetně mikropodniků je třeba lépe identifikovat ve všech fázích rozhodovacího procesu na úrovni EU, aby bylo možné zajistit, že právní úprava bude srozumitelná a předvídatelná při minimálních nákladech a přiměřená velikosti podniků“.

Dne 16. listopadu 2020 přijala Rada závěry o „regulačních pískovištích a doložkách o experimentování jako nástrojích pro odolný regulační rámec vstřícný k inovacím a schopný obstát v budoucnosti a zvládnout přelomové výzvy digitálního věku“²³, v nichž poukázala na skutečnost, že by zásady subsidiarity a proporcionality, jakož i zásada předběžné opatrnosti měly být vždy dodržovány a podporovány, a odkázala na své předchozí závěry z května 2016²⁴ týkající se těchto zásad.

Kromě povinností vyplývajících ze Smlouvy informuje Rada členské státy o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2020 předal generální sekretariát Rady delegacím 99 stanovisek vydaných v rámci politického dialogu. Sekretariát obdržel devět odůvodněných stanovisek podle protokolu č. 2²⁵.

2.4. Výbor regionů

Dne 8. května 2020 vydal Výbor regionů (dále jen „výbor“) prohlášení k reakci na krizi COVID-19²⁶ a požadoval větší podporu regionálních a místních orgánů a přezkum pravomocí v oblasti zdraví založený na spolupráci v souladu se zásadou subsidiarity. Výbor zdůraznil, že i během pandemie COVID-19 musí být mimořádná opatření přiměřená a časově omezená, musí podléhat demokratické kontrole a respektovat zásady subsidiarity a víceúrovňové správy.

Dne 2. července 2020 stanovil výbor své priority na období 2020–2025 v usnesení nazvaném „Přiblížení Evropy občanům s pomocí jejích obcí, měst a regionů“²⁷, v němž vyjádřil své odhodlání „usilovat o zkvalitnění právních předpisů EU a lepší předvídaní jejich územního dopadu a prosazovat zásadu aktivní subsidiarity“²⁸. Rovněž zdůraznil, že „pandemie dokládá význam náležitého uplatňování zásady aktivní subsidiarity, jakož i na jedné straně zásadní roli místních a regionálních orgánů a na straně druhé potřebu koordinace a podpory na evropské úrovni“. Pokud jde o rok 2021, oznámil, že bude v souladu s doporučeními pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionality a scénář „Méně, zato efektivněji“ a pokyny pro zlepšování právní úpravy prověřovat, zda nové politické iniciativy EU zahrnují územní rozměr a splňují požadavek týkající se evropské přidané hodnoty.

²³ Dokument Rady ST 13026/20, body 3 a 12. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/cs/pdf> a <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/11/16/regulatory-sandboxes-and-experimentation-clauses-as-tools-for-better-regulation-council-adopts-conclusions/>

²⁴ Dokument Rady ST 9580/16. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9580-2016-INIT/cs/pdf>

²⁵ Rada počítá odůvodněná stanoviska stejně jako Komise, zatímco Evropský parlament používá jiný způsob započítávání. Úplné vysvětlení viz poznámka pod čarou č. 17.

²⁶ [Prohlášení Evropského výboru regionů – Místní a regionální orgány jako aktéři evropské reakce na krizi způsobenou onemocněním COVID-19.](#)

²⁷ [Usnesení Evropského výboru regionů – Priority Evropského výboru regionů na období 2020–2025 – Přiblížení Evropy občanům s pomocí jejích obcí, měst a regionů.](#)

²⁸ Pokud jde o „aktivní subsidiaritu“, viz s. 7–9 zprávy pracovní skupiny: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_cs.pdf, informace o pracovní skupině viz poznámka pod čarou č. 3.

Dne 12. října 2020 zveřejnil výbor první vydání zprávy „Výroční regionální a místní barometr“²⁹, přičemž se zaměřil zejména na dopad pandemie COVID-19. Ze zprávy vyplývá, že regionální a místní orgány v EU stojí při řešení zdravotní krize v popředí a budou hrát klíčovou úlohu rovněž při úspěšném hospodářském oživení. Ve svých zjištěních výbor požaduje větší zapojení regionálních a místních orgánů do řízení plánů na podporu oživení na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni a doporučuje, aby evropský semestr – jakožto mechanismus správy Nástroje pro oživení a odolnost – zahrnoval kodex chování týkající se účasti regionálních a místních orgánů v souladu se zásadou aktivní subsidiarity. Ve zprávě se také požaduje užší zapojení regionů a měst do přípravy vnitrostátních plánů, aby byla zajištěna jejich doplňkovost s regionálními a místními strategiemi oživení. S ohledem na uplatňování zásady aktivní subsidiarity v praxi navrhuje, aby výbor a Komise uspořádaly každoroční „Fórum na podporu oživení a odolnosti“ s cílem zjistit, zda plán na podporu oživení funguje ve prospěch měst a regionů.

Dne 2. července 2020 přijal výbor usnesení o pracovním programu Komise na rok 2021³⁰. Výbor Komisi vybídl, aby usilovala o spolupráci v zájmu prosazování koncepce „aktivní subsidiarity“, mimo jiné prostřednictvím jeho Síť regionálních center pro přezkum provádění politiky EU, RegHub³¹, a podporou výboru při rozvoji projektu RegHub 2.0 s cílem poskytnout zpětnou vazbu na základě zkušeností uživatelů s prováděním politiky EU na místní a regionální úrovni. V říjnu 2020 schválil výbor pokračování tohoto projektu a přivítal nové členy sítě³². Nová platforma Komise „Fit pro budoucnost“³³ přímo začleňuje síť RegHub do své struktury jako odbornou síť, zatímco samotný výbor je ve skupině pro správu platformy zastoupen třemi svými členy. To značně rozšiřuje úlohu výboru a lépe zajišťuje uplatňování zásady aktivní subsidiarity v rámci celého legislativního cyklu³⁴.

Výbor posoudil soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality u osmi legislativních návrhů, k nimž v roce 2020 vydal stanoviska³⁵. Tato stanoviska obsahovala buď přímé posouzení souladu se zásadou subsidiarity a proporcionality, nebo konkrétní doporučení, jak dodržování těchto zásad zlepšit.

V roce 2020 prováděl výbor svůj pracovní program pro oblast subsidiarity jako praktický nástroj ke sledování zásady subsidiarity v průběhu roku. Řídící skupina pro subsidiaritu, které předsedá bývalý předseda výboru Karl-Heinz Lambertz, určila pro pracovní program v oblasti subsidiarity na rok 2020 pět prioritních iniciativ, kterými jsou: digitální služby, Zelená dohoda pro Evropu, ochrana našeho životního prostředí, sociální Evropa a nový pakt o migraci a azylu.

²⁹ [Výroční regionální a místní barometr \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52020XR2622&qid=1610962068519).

³⁰ Úř. věst. C 324, 1.10.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52020XR2622&qid=1610962068519>

³¹ Síť regionálních center pro přezkum provádění politiky EU (RegHub) má svůj původ v závěrečné zprávě a doporučeních pracovní skupiny pro subsidiaritu, proporcionality a scénář „Méně, zato efektivněji“ (doporučení č. 8).

³² Seznam 46 členů je k dispozici na adrese <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/new-reghub-2-0-members.pdf>

³³ Pokud jde o tuto platformu, viz oddíl 2.1.

³⁴ https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub_evaluation_report.pdf

³⁵ 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>

Výbor přijal usnesení nazvané „Zelená dohoda v partnerství s místními a regionálními orgány“³⁶, v němž vyzval k „dosažení hmatatelných výsledků v praxi díky víceúrovňové správě a aktivní subsidiaritě“. Výbor přijal stanovisko³⁷ k návrhu nařízení, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality (evropský právní rámec pro klima)³⁸, v němž zdůraznil význam dosažení cíle týkajícího se zaručení toho, že „všechna opatření EU budou dodržovat zásadu „neškodit“ a v souladu se zásadou aktivní subsidiarity budou v evropském procesu přijímání rozhodnutí plně respektovat všechny úrovně správy ne jako zainteresované strany, ale jako partnery“. Přijal rovněž stanovisko k evropskému klimatickému paktu³⁹, v němž zdůraznil, že představuje velkou příležitost k uplatňování zásady aktivní subsidiarity, neboť samotné cíle paktu se do značné míry shodují s hlavní zásadou aktivní subsidiarity: rozvíjí inkluzivní a konstruktivní způsob práce, který plně využívá potenciál víceúrovňového demokratického a správního rámce Unie.

V roce 2020 bylo předloženo osmnáct příspěvků týkajících se subsidiarity a proporcionality dílčí síti v rámci sítě pro sledování subsidiarity, REGPEX⁴⁰, která je otevřená parlamentům a regionálním vládám, jež mají zákonodárnou pravomoc, s cílem podporovat jejich účast v počáteční fázi legislativního procesu (kontrola subsidiarity). Podrobné údaje o těchto příspěvcích a vztahu k návrhům Komise, jichž se týkají, jsou k dispozici na internetových stránkách REGPEX⁴¹.

2.5. Soudní dvůr Evropské unie

V roce 2020 se Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) nemusel vyjádřit k údajným porušením zásady **subsidiarity**⁴².

V řadě případů, v nichž byla v souvislosti s právními předpisy EU zpochybněna zásada **proporcionality**, 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. Legalita opatření přijatého v těchto oblastech může být zpochybněna pouze tehdy, je-li opatření zjevně nepřiměřené ve vztahu ke sledovanému cíli⁴³.

Soudní dvůr tudíž potvrdil platnost směrnice 2018/957, kterou se mění směrnice o vysílání pracovníků⁴⁴, s ohledem na zásadu proporcionality, když zamítl žaloby na zrušení podané dvěma

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52019XR4351> (Úř. věst. C 79, 10.3.2020).

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52020AR1361> (Úř. věst. C 324, 1.10.2020).

³⁸ COM(2020) 80 final.

³⁹ <https://cor.europa.eu/CS/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opid=CDR-1360-2020>

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> Síť pro sledování subsidiarity byla spuštěna v dubnu 2007 za účelem usnadnění výměny informací mezi místními a regionálními orgány a úrovní Unie týkajícími se různých dokumentů a legislativních a politických návrhů Komise. Síť slouží jako přístupové místo pro všechny partnery, kde mohou nejen získat informace, nýbrž také vyjádřit své názory. Na konci roku 2020 měla 150 členů, zatímco síť REGPEX měla 76 členů.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

⁴² Soudní dvůr toto tvrzení obecně zamítl ve svém rozsudku ze dne 10. listopadu 2020 ve věci Komise v. Itálie, C-644/18, EU:C:2020:895, bod 153.

⁴³ Např. rozsudek ze dne 17. září 2020 ve věci Rosneft Oil Company a další v. Rada, C-732/18, EU:C:2020:727, bod 91.

⁴⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. L 173, 9.7.2018, s. 16). V roce 2016

členskými státy⁴⁵. Soudní dvůr připomenul, že zásada proporcionality vyžaduje, aby opatření obsažená v právních předpisech byla vhodná k dosažení legitimních cílů a nepřekračovala rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení⁴⁶.

S odkazem na pravomoc, kterou musí unijní normotvůrce disponovat při úpravě vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, se Soudní dvůr domníval, že se nejedná o otázku, zda opatření 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 cíli⁴⁷.

Soudní dvůr měl za to, že se široká posuzovací pravomoc normotvůrce uplatní nejen na povahu a dosah sporných opatření, ale v určité míře také 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.

Návrhy legislativních aktů musí přihlížet k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž dopadající na hospodářské subjekty byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo⁴⁸. Soudní dvůr se domníval, že oba členské státy, které zpochybnilly legalitu tohoto opatření, neprokázaly, že změny směrnice (EU) 2018/597 překračují meze toho, co je nezbytné k dosažení jejích cílů, a sice zajištění volného pohybu služeb na spravedlivém základě a poskytnutí vyšší ochrany vyslaným pracovníkům.

Soudní dvůr vzal v úvahu nejen právní kontext, v němž byla sporná směrnice přijata. Poukázal také na skutečnost, že se unijní normotvůrce nedopustil zjevného pochybení, neboť vzal v úvahu všechny faktory a okolnosti, jež jsou důležité pro situaci, kterou měla směrnice upravovat⁴⁹.

3. POUŽÍVÁNÍ MECHANISMU KONTROLY SUBSIDIARITY VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

V roce 2020 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů **devět odůvodněných stanovisek**⁵⁰. To je více než v roce 2019, kdy poprvé od doby zavedení mechanismu kontroly subsidiarity nebylo obdrženo žádné odůvodněné stanovisko. Je to však rovněž méně než v předchozích letech, a to jak z hlediska absolutních počtů⁵¹, tak v poměru k celkovému počtu stanovisek

zaslaly vnitrostátní parlamenty k návrhu Komise čtrnáct odůvodněných stanovisek, což vedlo k zahájení postupu s použitím „žluté karty“ (viz výroční zpráva za rok 2016 o používání zásad subsidiarity a proporcionality).

⁴⁵ Rozsudky ze dne 8. prosince 2020 ve věci Maďarsko v. Evropský parlament a Rada, C-620/18, EU:C:2020:1000, a ve věci Polská republika v. Evropský parlament a Rada, C-626/18, EU:C:2020:1001.

⁴⁶ Rozsudek ve věci C-620/18, bod 137; rozsudek ve věci C-626/18, bod 94.

⁴⁷ Rozsudek ve věci C-620/18, bod 112; rozsudek ve věci C-626/18, bod 95.

⁴⁸ Rozsudek ve věci C-620/18, body 114–115; rozsudek ve věci C-626/18, body 97–98.

⁴⁹ Rozsudek ve věci C-620/18, body 137–151; rozsudek ve věci C-626/18, body 124–139.

⁵⁰ Toto číslo se vztahuje k celkovému počtu stanovisek obdržených od parlamentních komor podle protokolu č. 2 ke Smlouvám. Odůvodněné stanovisko týkající se více než jednoho návrhu Komise se pro statistické účely počítá jako jedno odůvodněné stanovisko, zatímco pro účely posouzení, zda u daného návrhu Komise byla dosažena prahová hodnota pro udělení žluté/oranžové karty, se toto odůvodněné stanovisko počítá jako jedno stanovisko ke každému dotčenému návrhu. Evropský parlament oproti tomu určuje počet odůvodněných stanovisek podle toho, kolika návrhů se týkají, počet odůvodněných stanovisek (13) za rok 2020 zmíněný v oddíle 2.2 je tudíž vyšší. Viz příloha 1, pokud jde o seznam dokumentů Komise, k nimž Komise obdržela odůvodněná stanoviska.

⁵¹ 2018: 37 odůvodněných stanovisek; 2017: 52 odůvodněných stanovisek; 2016: 65 odůvodněných stanovisek.

zaslaných vnitrostátními parlamenty⁵² nebo k celkovému počtu stanovisek k návrhům Komise, na něž se vztahuje mechanismus kontroly subsidiarity⁵³ (viz také graf „Druhy stanovisek“ v oddíle 4).

Z celkem devíti odůvodněných stanovisek, která byla obdržena v roce 2020, se tři, od rakouské *Bundesrat*, francouzského *Sénatu* a nizozemské *Eerste Kamer*, týkala návrhu nařízení, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality (**evropský právní rámec pro klima**), jenž Komise přijala dne 4. března 2020⁵⁴.

Cílem tohoto návrhu bylo i) zakotvit cíl týkající se dosažení klimatické neutrality do roku 2050, který je stanoven v Zelené dohodě pro Evropu, v právních předpisech, ii) stanovit dlouhodobé směřování politiky, iii) zajistit předvídatelnost pro investory a iv) zaručit transparentnost a odpovědnost. Návrh zahrnoval opatření ke sledování pokroku a pro náležitou úpravu jednotlivých akcí v souladu s tím a zabýval se plánem na dosažení cíle stanoveného do roku 2050, včetně průběžného cíle pro rok 2030, který má být stanoven na základě komplexního posouzení dopadů.

Komise obdržela k tomuto návrhu devět stanovisek od sedmi komor⁵⁵, včetně tří odůvodněných stanovisek, a poté tři stanoviska od dalších tří komor⁵⁶ k pozměněnému návrhu⁵⁷, který byl předložen v září za účelem stanovení cíle Unie v oblasti klimatu do roku 2030, který spočívá ve snížení čistých emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % ve srovnání s rokem 1990. Jiná komora⁵⁸ reagovala na veřejnou konzultaci, kterou Komise uskutečnila v období od března do června v souvislosti s úrovní ambicí cíle pro rok 2030.

Všechny tři komory, které předložily odůvodněná stanoviska, odmítly navrhované použití aktů v přenesené pravomoci ke stanovení trajektorie mezi cílem pro rok 2030 týkajícím se snížení emisí skleníkových plynů a cílem stanoveným do roku 2050 spočívajícím v dosažení klimatické neutrality. *Eerste Kamer* mimoto zastávala názor, že použití ustanovení čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (řádný legislativní postup) namísto ustanovení čl. 192 odst. 2 (jednomyslnost) neodpovídá významu a oblasti působnosti návrhu.

Většina stanovisek zaslaných v rámci politického dialogu sice obecně cíle návrhu podpořila, sdílela však obavy vyslovené v odůvodněných stanoviscích, pokud jde o použití aktů v přenesené pravomoci ke stanovení trajektorie na období 2030–2050. Některé komory rovněž požadovaly, aby se zohlednily konkrétní energetický mix a možnost úprav v každém členském státě⁵⁹, nebo aby bylo určení způsobu a harmonogramu dosažení cílů stanovených pro rok 2050

⁵² 2020: 3,5 % (9/255); 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁵³ 2020: 9,1 % (9/99); 2018: 10,5 % (37/351); 2017: 16 % (52/325); 2016: 17,6 % (65/370).

⁵⁴ COM(2020) 80 final. Tato stanoviska byla oficiálně obdržena po uplynutí osmitýdenní lhůty stanovené v protokolu č. 2 ke Smlouvám, a to dne 15. května (*Bundesrat* a *Sénat*) a 26. května (*Eerste Kamer*). Zmíněná lhůta uplynula 5. května, Komise se však jimi zabývala jako „odůvodněnými stanovisky“ vzhledem k praktickým potížím, s nimiž se vnitrostátní parlamenty potýkaly kvůli krizi COVID-19. Pokud jde o závazek Komise týkající se lhůty, viz rovněž oddíl 2.1, pododdíl o „mechanismu kontroly subsidiarity“.

⁵⁵ Od rakouské *Bundesrat* (1 odůvodněné stanovisko a 1 stanovisko), nizozemské *Eerste Kamer* (1 odůvodněné stanovisko a 1 stanovisko), francouzského *Sénatu*, polského *Senatu*, českého *Senátu*, rumunského *Senatu* a slovenské *Národní rady*.

⁵⁶ Od španělského *Cortes Generales*, francouzského *Assemblée nationale* a portugalské *Assembleia da República*.

⁵⁷ COM(2020) 563 final.

⁵⁸ Dánský *Folketing*. Ten podpořil cíl pro rok 2030 spočívající ve snížení emisí „alespoň o 55 %“, což je úroveň zvolená v pozměněném návrhu.

⁵⁹ Polský *Senat*.

přenecháno členským státům⁶⁰. Jiné komory požadovaly, aby se plán k dosažení cílů zakládal spíše na využívání obnovitelných zdrojů energie než na jaderné energii⁶¹, nebo aby byl stanoven další průběžný cíl pro rok 2040⁶². Jiným požadavkem⁶³ bylo přizpůsobení finanční podpory EU finanční způsobilosti každého členského státu.

Ve svých odpovědích Komise objasnila, že trajektorii využije jako nástroj pro posuzování pokroku při plnění cíle týkajícího se dosažení klimatické neutrality a k hodnocení účinnosti stávajících politik. Výchozí a konečný bod trajektorie, jakož i kritéria, která budou uvážena při jejím stanovení, určili spolunormotvůrci, takže přenesení pravomoci nezahrnuje žádný „podstatný prvek“ ve smyslu článku 290 SFEU. Komise také uvedla, že správným právním základem je ustanovení čl. 192 odst. 1 SFEU, a to vzhledem k cílům návrhu. Komise připomenula, že s ohledem na legislativní postup představuje právní základ čl. 192 odst. 2 SFEU výjimku z obecného případu čl. 192 odst. 1, a je tudíž třeba jej vykládat v souladu s judikaturou Soudního dvora restriktivně.

Komise také objasnila, že důležitou součástí Zelené dohody pro Evropu je rozvoj odvětví energetiky založený z velké části na obnovitelných zdrojích, a návrh tím, že nestanoví konkrétní způsob dosažení cíle týkajícího se klimatické neutrality, plně respektuje právo členských států určit svůj energetický mix. Komise zdůraznila silnou podporu, kterou cíle EU v oblasti klimatu získají prostřednictvím budoucího dlouhodobého rozpočtu EUa kterou dočasně posílí nový nástroj na podporu oživení, „NextGenerationEU“. Komise vyzdvihla také skutečnost, že mechanismus pro spravedlivou transformaci poskytne cílenou podporu regionům a odvětvím, jež budou přechodem na zelenou ekonomiku dotčena nejvíce, aby k přechodu mohlo dojít spravedlivým a inkluzivním způsobem a nikdo nebyl opomenut.

Jiná dvě odůvodněná stanoviska, od dánského *Folketingu* a švédského *Riksdagu*, se týkala návrhu směrnice o přiměřených **minimálních mzdách** v Evropské unii, kterou Komise přijala dne 28. října 2020⁶⁴. *Folketing* i *Riksdag* se domnívaly, že návrh překračuje pravomoci EU v této oblasti a že opatření týkající se stanovování mezd lze nejlépe regulovat na vnitrostátní úrovni. Podle jejich názoru by bylo možno cíle návrhu, a to zajištění přístupu pracovníků k minimálním mzdám, které jim umožní přiměřenou životní úroveň bez ohledu na to, kde v EU pracují, dosáhnout dostatečně na vnitrostátní úrovni. *Folketing* se domníval, že návrh nerespektuje smluvní svobodu sociálních partnerů, přičemž by lepších výsledků z hlediska vyšších mezd nebo nižšího počtu pracovníků s nízkou mzdou bylo dosaženo tehdy, pokud by se vnitrostátní orgány nepodílely na stanovení kritérií pro kolektivní smlouvy a jejich prosazování. *Riksdag* zastával názor, že není jasný přeshraniční rozměr, neboť podmínky a systémy stanovování mezd se mezi jednotlivými zeměmi značně liší a opatření EU v této oblasti nemá žádnou přidanou hodnotu.

Český *Senát* nezaslal odůvodněné stanovisko, sdílel však obavy, které vyslovily *Folketing* a *Riksdag* s ohledem na pravomoci EU, zpochybnil proporcionalitu návrhu a domníval se, že by vhodnější než směrnice bylo doporučení Rady.

⁶⁰ Slovenská Národná rada.

⁶¹ Rakouská Bundesrat.

⁶² Francouzské Assemblée nationale.

⁶³ Od rumunského Senatu.

⁶⁴ COM(2020) 682 final. Třetí odůvodněné stanovisko k tomuto návrhu obdržela Komise v lednu 2021 od maltské *Kamra tad-Deputati*. V roce 2020 vyslovily obavy v souvislosti se subsidiaritou také dva regionální parlamenty, a to z Bavorska (Německo) a Horního Rakouska (Rakousko). Další informace o posouzení dopadů tohoto návrhu viz oddíl 2.1.

Komise odpověděla, že cílem návrhu je prosadit ve všech členských státech kolektivní vyjednávání o mzdách, aniž by byly zpochybněny konkrétní charakteristiky vnitrostátních systémů a zvyklosti v jednotlivých členských státech. Návrh plně respektuje pravomoci členských států a autonomii sociálních partnerů a neusiluje o harmonizaci výše minimálních mezd v EU ani o zavedení jednotného mechanismu pro stanovování minimálních mezd ve všech členských státech. Návrh proto dodržuje omezení stanovená v jeho právním základu, tj. článku 153 SFEU. Komise také objasnila, že směrnice je účinnější než doporučení, neboť poskytuje jistotu ohledně závazné povahy požadavků, které mají členské státy uplatňovat, přičemž jim ponechává prostor pro rozhodnutí o formách a způsobech provedení, včetně svěřeni provedení sociálním partnerům na základě jejich společné žádosti.

Další čtyři odůvodněná stanoviska se týkala pozměněného návrhu rozhodnutí o systému vlastních zdrojů Evropské unie, který Komise přijala dne 28. května 2020 (odůvodněné stanovisko zaslal švédský *Riksdag*), návrhu nařízení, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci, přijatého Komisí dne 14. ledna 2020 (odůvodněné stanovisko zaslala česká *Poslanecká sněmovna*), pozměněného návrhu na přepracované znění nařízení o jednotném evropském nebi, který Komise přijala dne 22. září 2020 (odůvodněné stanovisko zaslala maltská *Kamra tad-Deputati*), a nového paktu o migraci a azylu přijatého Komisí dne 23. září 2020 (odůvodněné stanovisko zaslalo maďarské *Országgyűlés*).

Co se týká **vlastních zdrojů**⁶⁵, *Riksdag* se domníval, že ačkoli by ekonomická opatření Evropské unie, která byla přijata v reakci na krizi COVID-19, měla být dočasná, náležitě zacílená a přiměřená, návrh Komise znamená značné půjčky na trzích k navýšení programů EU, aniž by bylo jasné, zda budou tyto finanční prostředky použity v první řadě k zmírnění dopadu krize COVID-19. Podle *Riksdagu* jsou proto opatření příliš rozsáhlá, pokud jde o dosažení cílů návrhu, a Komise neposkytla jednoznačné zdůvodnění, proč by k této výpůjčce mělo dojít na úrovni EU namísto na úrovni jednotlivých členských států.

Komise odpověděla, že plán na podporu oživení „NextGenerationEU“ představuje jednorázový mimořádný nástroj, který je zaveden dočasně a který se použije výhradně na opatření za účelem reakce na krizi a oživení. Vzhledem k povaze krize je mimoto vhodné použít článek 122 SFEU, který umožňuje přijmout opatření přiměřená hospodářské situaci a rozhodnout o nich v duchu solidarity mezi členskými státy. Cílů, které sleduje plán Komise na podporu oživení, nemohou dosáhnout dostatečně jednotlivé členské státy samy z důvodu rozsahu nutných opatření. Komise dodala, že velká část mimořádné podpory má být členskými státy poskytnuta prostřednictvím grantů, neboť samotné půjčky by vysoce zadluženým zemím neumožnily provést reformy a uskutečnit investice, které jsou naprosto nezbytné k zajištění rychlého oživení v celé EU a odolnějšího hospodářství.

Co se týká **Fondy pro spravedlivou transformaci**⁶⁶, *Poslanecká sněmovna* se domnívala, že požadavek, aby členské státy vypracovaly důkladné plány spravedlivé územní transformace, které uvádějí plánovanou podporu pro velké společnosti, spadá do oblasti mikrořízení a zasahuje do jejich pravomocí v rámci sdíleného řízení. Mimoto nejsou jasné definovány požadavky na odůvodnění investic, jako je „zachování významného počtu pracovních míst“ nebo „podstatné snížení emisí skleníkových plynů“.

⁶⁵ COM(2020) 445 final. Pokud jde o plán na podporu oživení „NextGenerationEU“ a stanoviska, která byla k němu zaslána, viz oddíl 4.

⁶⁶ COM(2020) 22 final.

Komise odpověděla, že požadavek, aby členské státy poskytly podrobné informace o plánech, které jí umožní ověřit, zda byly splněny platné podmínky pro způsobilost podpory, není nový, jedná se o prvek předchozích programových rámců, který respektuje zásadu subsidiarity. Členské státy se mohou rozhodnout podpořit produktivní investice i v jiných podnicích, než jsou malé a střední podniky, pokud navrhované investice splňují určité podmínky, zejména co se týká vytváření pracovních příležitostí. Splnění požadavků na podstatné snížení emisí skleníkových plynů a ochranu významného počtu pracovních míst bylo rovněž nutné posoudit v každém jednotlivém případě vzhledem k vysokému počtu referenčních hodnot platných v systému EU pro obchodování s emisemi a potřebě zohlednit konkrétní situaci na regionálním trhu práce a relativní význam dotyčného odvětví.

Pokud jde o **jednotné evropské nebe**⁶⁷, *Kamra tad-Deputati* nesouhlasila s rozšířením rozsahu povinností Komise a Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví (EASA). Podotkla, že letové provozní služby na maltském letišti plně kontroluje vláda, a domnívala se, že strukturální změny, jako je možnost agentury EASA jednat jako orgán pro kontrolu výkonnosti a ukládat nápravná opatření, například pověřit zajišťováním těchto služeb jiného poskytovatele, je v rozporu s vnitrostátní bezpečnostní a obrannou politikou⁶⁸. Podle jejího názoru je třeba zvolit méně rušivé nástroje, které respektují zvláštní územní charakteristiky každého členského státu, aby se urychlilo zavedení jednotného evropského nebe.

Ve své odpovědi Komise zdůraznila, že evropské uspořádání letového provozu funguje jako síť. Proto lze cílů jednotného evropského nebe dosáhnout pouze prostřednictvím opatření EU, které upravuje postavení, chování a spolupráci mnoha různých zúčastněných stran ve všech členských státech, včetně uživatelů evropského vzdušného prostoru, poskytovatelů letových navigačních služeb a letišť. Komise objasnila, že výhradní poskytování letových provozních služeb na základě jmenování členským státem již v rámci stávajícího systému sledování výkonnosti zahrnuje regulaci ekonomické, bezpečnostní a environmentální výkonnosti určených poskytovatelů. V této souvislosti je Komisi nápomocen poradní orgán a navrhované úkoly, které mají být svěřeny agentuře EASA, nezahrnují politické rozhodování. Komise poukázala rovněž na skutečnost, že k zajištění toho, aby byly výkonnostní cíle a plány skutečně závazné, musí být orgán pro kontrolu výkonnosti schopen ukládat nápravná opatření v případě, nejsou-li plány prováděny nebo cíle plněny.

Co se týče **paktu o migraci a azylu**⁶⁹, *Országgyűlés*⁷⁰ zpochybnilo právní základ čtyř návrhů⁷¹ a mechanismus pro monitorování lidských práv stanovený v pátém návrhu⁷². Upozornilo, že pokud budou návrhy přijaty, uloží členským státům povinnosti, aniž by byly dostatečně zohledněny jejich zvláštní charakteristiky a rozhodovací pravomoci. *Országgyűlés* zpochybnilo celkovou potřebu těchto povinností a obávalo se, že by navrhovaná ustanovení znamenala nepoužitelnost řízení na hranicích jednotlivých členských států, jež přispívají k řízení migrace, jako jsou tranzitní zóny. Zpochybnilo také proporcionalitu souboru opatření, neboť by uložil členským státům nepřiměřené povinnosti a výrazně by změnil azylový systém EU.

⁶⁷ COM(2020) 579 final.

⁶⁸ Na Maltě je pouze jedno letiště.

⁶⁹ COM(2020) 610, 611, 612, 613 a 614 final.

⁷⁰ Komise obdržela v lednu 2021 k tomuto návrhu další dvě odůvodněná stanoviska, jedno od italského *Senato della Repubblica* a od slovenské *Národnej rady*.

⁷¹ COM(2020) 610, 611, 613 a 614 final.

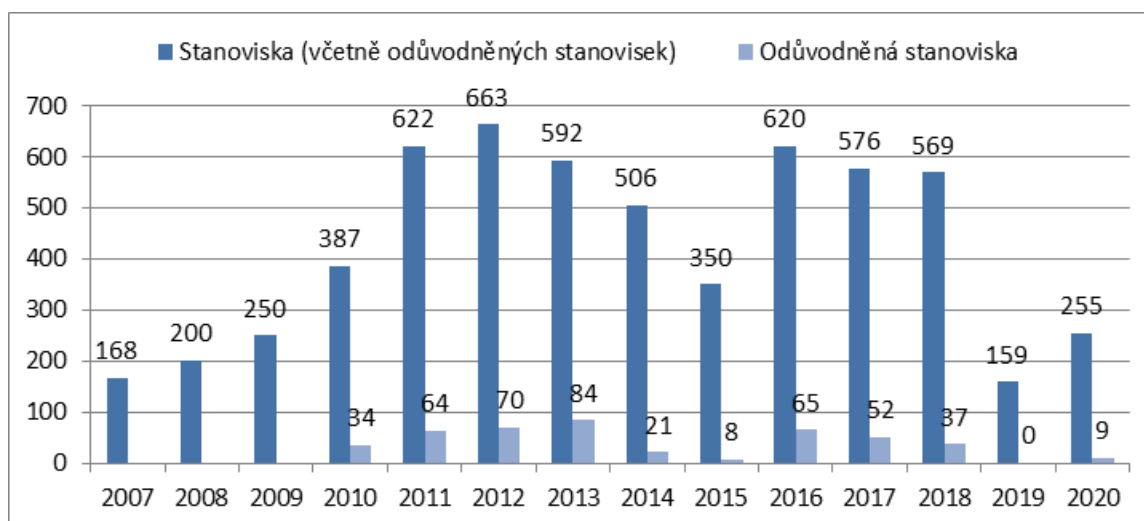
⁷² COM(2020) 612 final.

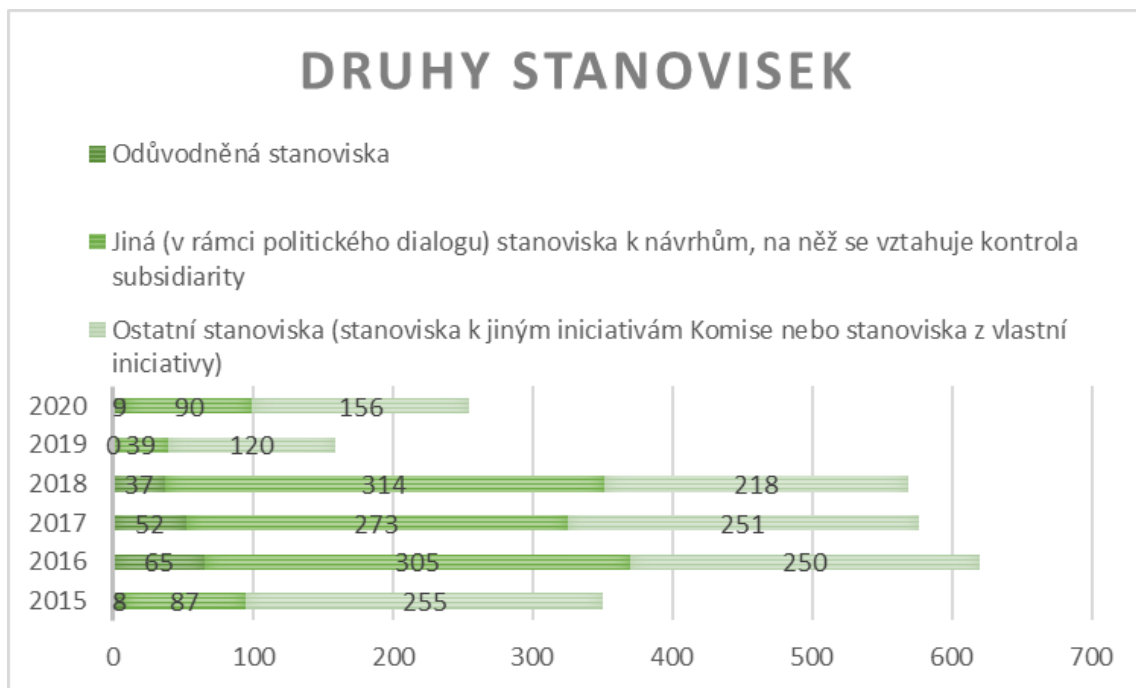
Komise ve své odpovědi odůvodnila právní základ těchto návrhů. Komise objasnila, že opatření EU je nezbytné k tomu, aby se zamezilo nepřiměřené zátěži kvůli migračnímu tlaku v důsledku selhání na straně jednotlivého členského státu, a že návrh týkající se řízení azylu a migrace je velmi flexibilní, neboť členské státy mohou rozhodnout o svém přispění. Komise zdůraznila, že navrhovaný mechanismus monitorování nepředstavuje mechanismus pro podávání a vyřizování stížností, nýbrž zabudovaný kontrolní mechanismus, který má podporovat vnitrostátní orgány. Členské státy se mohou rozhodnout, že monitorováním pověří již existující nezávislé monitorovací orgány. Rovněž zdůraznila, že stávající právní rámec omezuje využívání řízení na hranicích EU na určitý počet náležitě vymezených případů. Toto řízení proto nelze považovat za obecné azylové řízení v určitém členském státě.

4. POLITICKÝ DIALOG S VNITROSTÁTNÍMI PARLAMENTY

Obecné poznámky

V roce 2020 zaslaly vnitrostátní parlamenty Komisi 255 stanovisek. To je více než v roce 2019 (159), avšak méně než v předchozích letech (576 v roce 2017 a 569 v roce 2018).





Z těchto 255 stanovisek se jich 99 (39 %), včetně devíti odůvodněných stanovisek (3 %), týkalo legislativních návrhů Komise, na něž se vztahuje mechanismus kontroly subsidiarity⁷³. Zbývajících 156 stanovisek (61 %) se týkalo buď nelegislativních iniciativ, jako jsou sdělení, nebo se jednalo o stanoviska z vlastní iniciativy, která nesouvisela přímo s určitou iniciativou Komise. Tento počet se nachází mezi podílem v roce 2019, kdy se většina stanovisek netýkala legislativních návrhů, a podílem v předchozích letech, kdy se většina stanovisek týkala iniciativ podléhajících kontrole subsidiarity⁷⁴.

Účast a oblasti

Stejně jako v předchozích letech se počet stanovisek zaslaných Komisi jednotlivými vnitrostátními parlamenty podstatně lišil. Deset nejaktivnějších komor vydalo 217 stanovisek. To představuje 85 % všech stanovisek, což je nejvyšší koncentrace v minulých letech (2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %). Naopak dvanáct komor⁷⁵ (sedmnáct v roce 2019, deset v roce 2018) nevydalo žádné stanovisko.

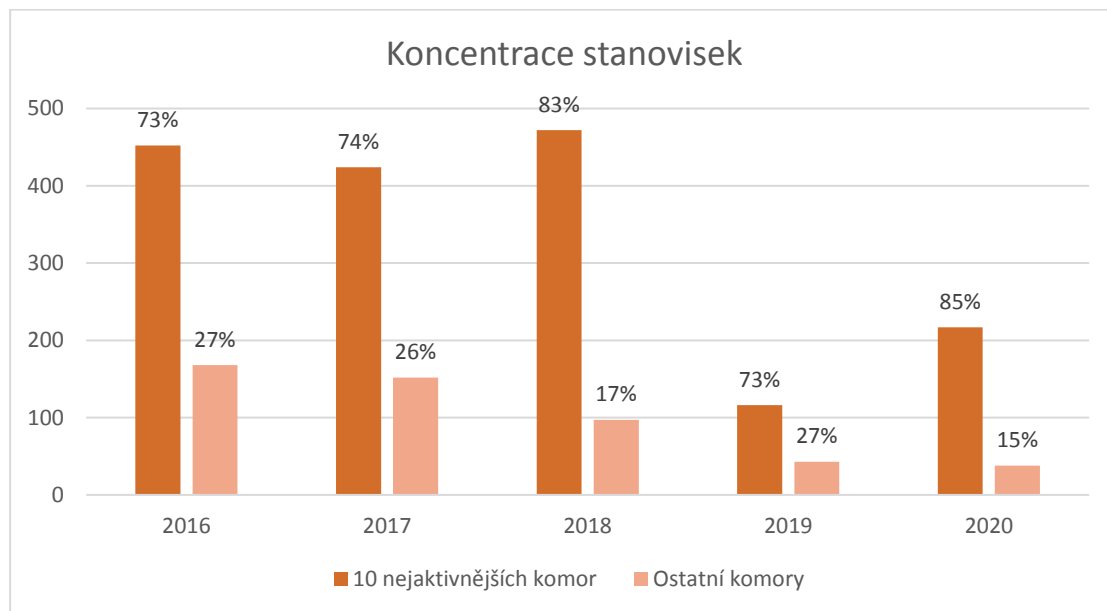
K deseti vnitrostátním parlamentům nebo komorám, které v roce 2020 zaslaly nejvíce stanovisek, patřily portugalská *Assembleia da República* (40 stanovisek), španělský *Cortes*

⁷³ Informace o mechanismu kontroly subsidiarity a politickém dialogu viz https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_cs

⁷⁴ 2018: 62 % stanovisek se týkalo iniciativ podléhajících kontrole subsidiarity, 38 % ostatních iniciativ; 2017: 56 % se týkalo iniciativ podléhajících kontrole subsidiarity, 44 % ostatních iniciativ; 2016: 60 % se týkalo iniciativ podléhajících kontrole subsidiarity, 40 % ostatních iniciativ. Viz také graf „Druhy stanovisek“ v oddíle 3.

⁷⁵ Belgická *Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers*, bulharské *Narodno Sabranie*, kyperský *Vouli ton Antiprosopon*, estonský *Riigikogu*, finský *Eduskunta*, irské komory *Oireachtas (Dáil a Seanad Éireann)*, lotyšský *Saeima*, lucemburská *Chambre des Députés*, nizozemská *Tweede Kamer*, slovinské *Slovenian Državni svet a Državni zbor*.

Generales (28 stanovisek), rumunský *Senat* (28 stanovisek), český *Senát* (22 stanovisek), rumunská *Camera Deputaților* (22 stanovisek), německá *Bundesrat* (21 stanovisek), francouzský *Sénat* (19 stanovisek), česká *Poslanecká sněmovna* (17 stanovisek), italská *Camera dei Deputati* (10 stanovisek) a švédský *Riksdag* (10 stanovisek), tudíž komory, které byly neaktivnější i v předchozích letech. V příloze 2 je uveden počet stanovisek zaslaných jednotlivými komorami.



Hlavní témata stanovisek v rámci politického dialogu

V roce 2020 přitahovala největší pozornost vnitrostátních parlamentů reakce EU na krizi COVID-19, jež vedla k 66 stanoviskům, tj. 26 % všech obdržených stanovisek. Z toho se 44 stanovisek přímo týkalo plánu na podporu oživení „NextGenerationEU“ nebo součásti tohoto plánu, včetně revidovaných návrhů na víceletý finanční rámec na období 2021–2027 nebo rozhodnutí Rady o vlastních zdrojích. Dalších jedenáct stanovisek se týkalo iniciativ přijatých během počáteční fáze krize, před přijetím nástroje „NextGenerationEU“, sedm stanovisek se týkalo následných iniciativ a ve čtyřech případech se jednalo o stanoviska vnitrostátních parlamentů z vlastní iniciativy ke konkrétním aspektům krize.

Návrhem Komise, který vyvolal nejvyšší počet stanovisek, byl návrh evropského právního rámce pro klima. K tomuto návrhu bylo podáno dvanáct stanovisek, včetně tří odůvodněných stanovisek (v tomto ohledu viz oddíl 3).

K dalším záležitostem, jimž vnitrostátní parlamenty věnovaly největší pozornost, patřily umělá inteligence, Konference o budoucnosti Evropy a Zelená dohoda pro Evropu.

V příloze 3 jsou uvedeny jednotlivé iniciativy Komise, které obdržely nejméně pět stanovisek.

- *Reakce na krizi COVID-19*

Komise obdržela od šesti parlamentních komor⁷⁶ jedenáct stanovisek k iniciativám přijatým během počáteční fáze pandemie do poloviny května 2020⁷⁷. Tato stanoviska obecně vyjadřovala

⁷⁶ Pět od rumunského *Senatu*, tři od portugalské *Assembleia da República*, jedno od španělského *Cortes Generales*, italské *Camera dei Deputati* a rumunské *Camera Deputaților*.

podporu. Některé komory předložily návrhy týkající se například modernizace infrastruktury zdravotní péče v členských státech, vypůjčení finančních prostředků na úrovni EU místo na vnitrostátní úrovni nebo zahájení významného investičního programu v oblasti západního Balkánu. Ve svých odpovědích Komise tyto návrhy uvítala a uvedla, že většinu z nich zohlední ve svých dalších opatřeních.

Dne 27. května předložila Komise důležitý plán na podporu oživení k nápravě hospodářských a sociálních škod způsobených pandemií a nasměrování EU na cestu k udržitelnému a odolnému oživení s využitím plného potenciálu jejího rozpočtu. Plán je založen na novém nástroji, „NextGenerationEU“, který je doplněn cílenou revizí víceletého finančního rámce na období 2021–2027 a změnou rozhodnutí o vlastních zdrojích, jež EU umožňuje získat na finančních trzích částku ve výši 750 miliard EUR. Celý balíček zahrnuje dvě politická sdělení, „Chvilé pro Evropu: náprava škod a příprava na příští generaci“ a „Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení“⁷⁸, revizi ročního pracovního programu Komise na rok 2020⁷⁹, schválenou dne 27. května, a 21 legislativních návrhů⁸⁰, které byly přijaty v následujících dnech.

K různým částem balíčku obdržela Komise 44 stanovisek od třinácti komor⁸¹. Většina stanovisek iniciativy Komise podpořila. Existovaly dvě výjimky, odůvodněné stanovisko k pozměněnému návrhu rozhodnutí o systému vlastních zdrojů Evropské unie a stanovisko k návrhu nového mechanismu civilní ochrany Unie⁸². Některé vnitrostátní parlamenty navrhovaly: i) prodloužit rozpočtový závazek týkající se nového Nástroje pro oživení a odolnost na celé sedmileté programové období; ii) revidovat rozdělení finančních prostředků mezi členské státy tak, aby se zohlednil skutečný dopad pandemie na jejich ekonomiky a společnosti; iii) vytvořit nové dodatečné zdroje pokrývající plně splacení nástroje „NextGenerationEU“; iv) navýšit finanční prostředky přidělené na soudržnost, zemědělství, migraci a správu hranic nebo bezpečnost a obranu. Několik vnitrostátních parlamentů vyjádřilo také jednoznačnou podporu podmínění přístupu k financování dodržováním zásad právního státu.

Ve svých odpovědích poukázala Komise na dohodu, již Evropská rada dosáhla dne 21. července ohledně víceletého finančního rámce na období 2021–2027 a souboru opatření na podporu

⁷⁷ Sdělení „Koordinovaná ekonomická reakce na koronavirovou nákazu COVID-19“ (COM(2020) 112) a „Využít každé dostupné euro všemi možnými způsoby k ochraně lidských životů a zdrojů obživy“ (COM(2020) 143), společné sdělení o globální reakci EU na COVID-19 (JOIN(2020) 11), interpretační sdělení o uplatňování účetního a obezřetnostního rámce za účelem usnadnění poskytování bankovních úvěrů v EU (COM(2020) 169) a pět legislativních návrhů (COM(2020) 139, 163, 175, 186 a 219).

⁷⁸ COM(2020) 456 final resp. 442 final.

⁷⁹ COM(2020) 440 final, upravující původní program COM(2020) 37 final.

⁸⁰ COM(2020) 220, 223, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 450, 451, 452, 453, 459, 460 a 461 final.

⁸¹ Sedmnáct od portugalské *Assembleia da República*, jedenáct od španělského *Cortes Generales*, tři od rumunského *Senatu*, dvě od německé *Bundesrat*, české *Poslanecké sněmovny* a českého *Senátu* a jedno od maďarského *Országgyűlés*, francouzského *Assemblée nationale*, chorvatského *Hrvatski Sabor*, italské *Camera dei Deputati*, litevského *Seimas*, maltské *Kamra tad-Deputati* a švédského *Riksdagu*. Mimo politický dialog zaslaly polský *Sejm* a *Senat* usnesení k jednáním Rady o rozpočtu.

⁸² Pokud jde o odůvodněné stanovisko švédského *Riksdag* k vlastním zdrojům a odpověď Komise, viz oddíl 3. Stanovisko německé *Bundesrat* k návrhu nového mechanismu civilní ochrany Unie sice nepředstavovalo odůvodněné stanovisko, usuzovalo však, že návrh porušuje vnitrostátní a regionální pravomoci. Komise odpověděla, že se navrhovaný mechanismus zakládá na podpůrné pravomoci EU stanovené v článku 196 SFEU a že se bude jednat v prvé řadě o použití vnitrostátních prostředků, přičemž členské státy budou mít i nadále hlavní odpovědnost za ochranu osob, životního prostředí a majetku na svém území před pohromami.

oživení. Komise vyzdvihla význam rychlého zavedení podpory oživení a vysvětlila, že ačkoliv by závazky týkající se grantů a půjček měly být splněny do konce roku 2023, platby mohou pokračovat do konce roku 2026, téměř po celou dobu trvání víceletého finančního rámce. Komise zdůraznila, že ke stanovení finančních prostředků přidělených členským státům se obecně použije pokles HDP, a potvrdila, že v roce 2021 navrhne koš nových vlastních zdrojů. Komise také uznala, že by financování mělo být náležitě zacílené a vyvážené mezi různými prioritami EU, aby bylo zajištěno vyrovnané oživení v dlouhodobém horizontu, a objasnila, že plán „NextGenerationEU“ zahrnuje nástroje ke zvýšení podpory soudržnosti poskytované členským státům, dodatečné finanční prostředky na rozvoj venkova a Fond pro spravedlivou transformaci s cílem zajistit větší odolnost a udržitelnost ekonomik ve fázi obnovy po krizi. Komise podotkla, že v závěrech Rady ze dne 21. července představuje financování záležitostí souvisejících s migrací, správou hranic, bezpečnosti a obrany (ačkoli je nižší oproti návrhům ze dne 27. května) stále nárůst v porovnání s předchozím programovým obdobím. Komise uvítala podporu vnitrostátních parlamentů, pokud jde o mechanismus podmínění podpory dodržováním zásad právního státu. Komise závěrem zdůraznila přímou úlohu většiny vnitrostátních parlamentů při schvalování rozhodnutí o vlastních zdrojích po jeho přijetí Radou ze strany jednotlivých členských států v souladu s jejich ústavními požadavky.

Komise obdržela od dvou vnitrostátních parlamentů⁸³ sedm stanovisek k legislativním návrhům přijatým později v daném roce s cílem reagovat na krizi COVID-19⁸⁴. Tato stanoviska obecně cíle návrhů podpořila. Ve stanovisku k návrhu na vytvoření „unijního prospektu pro oživení“ s cílem usnadnit rekapitalizaci společností postižených krizí⁸⁵ však byla vyslovena obava, že by povinnost vypracovat prospekt mohla představovat administrativní zátěž ztěžující menší emise. Ve své odpovědi Komise objasnila, že návrh zavádí výjimky pro menší nabídky cenných papírů, jakož i zjednodušený prospekt.

Komise obdržela od dvou komor⁸⁶ také čtyři stanoviska z vlastní iniciativy ke konkrétním aspektům reakce na pandemii. Cílem těchto stanovisek bylo: i) podnítit přemístění výroby léků zpět do EU; ii) posílit mimořádná opatření v rámci společné zemědělské politiky k řešení důsledků pandemie; iii) zajistit, aby vlády dodržovaly zásady právního státu při přijímání mimořádných opatření, jako je používání aplikací k vysledování kontaktů; a iv) dočasně povolit leteckým společnostem, aby cestujícím poskytovaly náhrady ve formě kreditu/poukázky namísto okamžitého vrácení finančních prostředků za zrušené lety.

- *Umělá inteligence*

Dne 19. února přijala Komise Bílou knihu o umělé inteligenci – evropský přístup k excelenci a důvěře⁸⁷. V ní představila možnosti politiky s cílem umožnit důvěryhodný a bezpečný rozvoj umělé inteligence v Evropě při současném plném respektování hodnot a práv občanů EU. Kniha zahrnovala dva pilíře: politický rámec pro mobilizaci zdrojů v celém hodnotovém řetězci k urychlení rozvoje umělé inteligence („ekosystém excelence“) a klíčové prvky budoucího regulačního rámce („ekosystém důvěry“).

⁸³ Čtyři od portugalské *Assembleia da República* a tři od španělského *Cortes Generales*.

⁸⁴ COM(2020) 260, 261, 281, 282 a 283 final.

⁸⁵ COM(2020) 281 final. Stanovisko portugalské *Assembleia da República*.

⁸⁶ Tři od francouzského *Sénatu* a jedno od francouzského *Assemblée nationale*.

⁸⁷ COM(2020) 65 final.

K této bílé knize obdržela Komise šest stanovisek od šesti komor⁸⁸. Lze určit dvě oblasti, jimiž se stanoviska zabývají: jedna skupina komor se zaměřila na potřebu vytvořit regulační rámec, který by poskytl vývojářům a uživatelům právní jistotu a podporoval inovace v Evropě, zatímco druhá skupina upozorňovala na to, že by předčasné regulační úsilí mohlo inovace zbrzdit. Jedna komora navrhla připojit třetí pilíř ve formě „ekosystému agility“ s cílem zajistit potřebnou svobodu a prostor pro experimentování. Některé komory požadovaly rovněž náležitou zeměpisnou vyváženost při rozvoji center excelence v EU a vyzdvihly problémy spojené s nedostatkem kvalifikovaných pracovníků a změnou kvalifikace nebo zdůraznily potřebu vyvinout nové postupy zabezpečení informací a chránit práva fyzických osob.

Ve svých odpovědích potvrdila Komise cíl týkající se vytvoření zvláštního právního rámce pro aplikace umělé inteligence pomocí přístupu založeného na rizicích. Komise objasnila, že cílem není regulovat technologii jako takovou, ani ji podezírat, nýbrž regulovat konkrétní aplikace či použití, jež mohou významně ohrozit základní práva a bezpečnost, a dohodnout se na nutnosti definovat vysoce rizikové aplikace umělé inteligence. Komise souhlasila rovněž s tím, že by pravidla měla umožnit pružné úpravy s ohledem na budoucí vývoj a technologie. Potvrdila vytvoření přibližně 200 center pro digitální inovace v celé Evropě s cílem stimulovat široké využití digitálních technologií, včetně ze strany mikropodniků a začínajících podniků, což by mělo přispět ke sbližování mezi regiony sdílením osvědčených postupů a znalostí společných pro všechna centra. Komise souhlasila rovněž s tím, že je nutné rozvíjet na všech úrovních vzdělávání v oblasti umělé inteligence a celoživotní učení týkající se umělé inteligence.

- *Konference o budoucnosti Evropy*

Dne 22. ledna přijala Komise sdělení s názvem „Plánování Konference o budoucnosti Evropy“⁸⁹, v němž představila své názory na konferenci. Komise se domnívala, že by konference měla představovat otevřenou diskusi zaměřenou na to, co je důležité pro občany, a být přístupná pro občany ze všech společenských vrstev a ze všech koutů Unie. Komise navrhla dva paralelní směry diskuse, jeden zaměřující se na politiku, který vychází z hlavních cílů EU, a druhý zaměřující se na demokratické procesy, v jehož rámci by měla Komise plnit úlohu zprostředkovatele a nestranného prostředníka. Komise se také domnívala, že by koncepce, struktura, rozsah a načasování konference měly být stanoveny ve společném prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise a že by důležitou úlohu na konferenci měly sehrát vnitrostátní a regionální parlamenty a jiní aktéři a že by měli být podporováni v pořádání akcí spojených s konferencí.

K tomuto sdělení obdržela Komise pět stanovisek od pěti komor⁹⁰. Další komora⁹¹ zaslala stanovisko z vlastní iniciativy (bez odkazu na sdělení) a jiná komora⁹² poslala dopis týkající se téhož tématu. Všechny komory požadovaly pro vnitrostátní parlamenty stejnou úroveň zastoupení a stejná práva, jaká má na plenárním zasedání konference Evropský parlament, a vyžadovaly účast vnitrostátních parlamentů v řídicích strukturách konference, neboť se domnívaly, že jejich přímé zapojení je nezbytné k zajištění vlastní odpovědnosti za uspořádání a výsledek konference. Tento názor byl zopakován na zasedáních konference COSAC, ve třech

⁸⁸ Od české *Poslanecké sněmovny* a *Senátu*, německého *Bundestagu* a *Bundesrat*, rumunské *Camera Deputaților* a švédského *Riksdagu*.

⁸⁹ COM(2020) 27 final.

⁹⁰ Od německé *Bundesrat*, litevského *Seimas*, rumunské *Camera Deputaților* a *Senatu* a švédského *Riksdagu*.

⁹¹ Polský *Sejm*.

⁹² Dánský *Folketing*.

dopisech konference COSAC určených orgánům EU a v 34. pololetní zprávě konference COSAC⁹³.

Pokud jde o rozsah a možný výsledek konference, některé komory vznesly námitky proti diskusím o změnách Smlouvy, zatímco jiné byly takovýmto jednáním přístupné. Jedna komora požádala o objasnění právního charakteru konference a její způsobilosti navrhnout takovéto změny. K navrhovaným tématům jednání patřily právní stát a základní zásady, práva a hodnoty, transparentnost rozhodovacího procesu EU, úloha vnitrostátních parlamentů v tomto procesu a hlavní témata strategického programu Evropské rady. Vnitrostátní parlamenty zdůraznily rovněž význam zpětné vazby ze strany konference a opatření přijatých v návaznosti na výsledek. Předložily různé návrhy na možnost zapojení občanů, například pořádání akcí mimo hlavní města, přizpůsobení veřejného rozhraní dovednostem a očekáváním mladých lidí a věnování dostatečné pozornosti rovnosti žen a mužů.

Komise ve svých odpovědích uvítala silné zapojení vnitrostátních parlamentů do přípravy konference a zdůraznila, že mohou k úspěchu konference významně přispět tím, že se podělí o své zkušenosti, uspořádají akce a zajistí oslovení pokud možno co nejvíce občanů. Komise souhlasila s tím, že obecný rámec stanoví hlavní cíle EU uvedené v jejích politických prioritách a ve strategickém programu Evropské rady. Občané mohou podat podněty, pokud to pokládají za důležité. Komise potvrdila, že je také připravena hrát úlohu při zkoumání toho, jak by mohla EU zlepšit své demokratické procesy a zvýšit svou legitimitu.

- *Zelená dohoda pro Evropu*

Dne 11. prosince 2019 přijala Komise sdělení nazvané „Zelená dohoda pro Evropu“⁹⁴, v němž stanovila novou strategii růstu, jejímž cílem je transformovat Unii ve spravedlivou a prosperující společnost s moderní a konkurenceschopnou ekonomikou efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné emise skleníkových plynů a ve které bude hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů. Toto sdělení obsahovalo počáteční plán týkající se klíčových politik a opatření nezbytných k dosažení těchto cílů.

K tomuto sdělení obdržela Komise pět stanovisek od pěti komor⁹⁵. Některá z nich vyjadřovala obavy ohledně dopadu transformace na ekonomiky členských států a požadovala, aby byla transformace spravedlivá, aby byla zachována technologická neutralita a aby si každý členský stát mohl zvolit svou cestu, nebo aby Komise revidovala cíl EU týkající se dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050 a způsob jejího dosažení. Jiná stanoviska uvítala upřednostnění environmentálních a klimatických otázek ze strany Komise a přimlouvala se za stanovení ambicióznějších cílů. Vnitrostátní parlamenty také zdůraznily, že přechodu na udržitelnou ekonomiku lze dosáhnout pouze s podporou veřejnosti, což znamená, že je nutné náležitě zmírnit sociální potíže spojené s tímto přechodem, a že je třeba stanovit iniciativy, které vybídnou k finanční účasti na provádění Zelené dohody pro Evropu soukromé subjekty.

Komise ve svých odpovědích zdůraznila odhodlání provést jako nedílnou součást svého programu Agendu pro udržitelný rozvoj 2030 a cíle udržitelného rozvoje stanovené OSN. Komise vysvětlila, že vzhledem k nebývalým dočasným investicím, jež jsou zapotřebí k překonání negativního dopadu krize COVID-19, určí dnešní politická rozhodnutí budoucnost příštích generací. Z tohoto důvodu nechce investovat do zastaralé ekonomiky založené na

⁹³ Co se týká činnosti konference COSAC, viz oddíl 5.

⁹⁴ COM(2019) 640 final.

⁹⁵ Od české *Poslanecké sněmovny a Senátu*, německé *Bundesrat*, nizozemské *Eerste Kamer* a švédského *Riksdagu*.

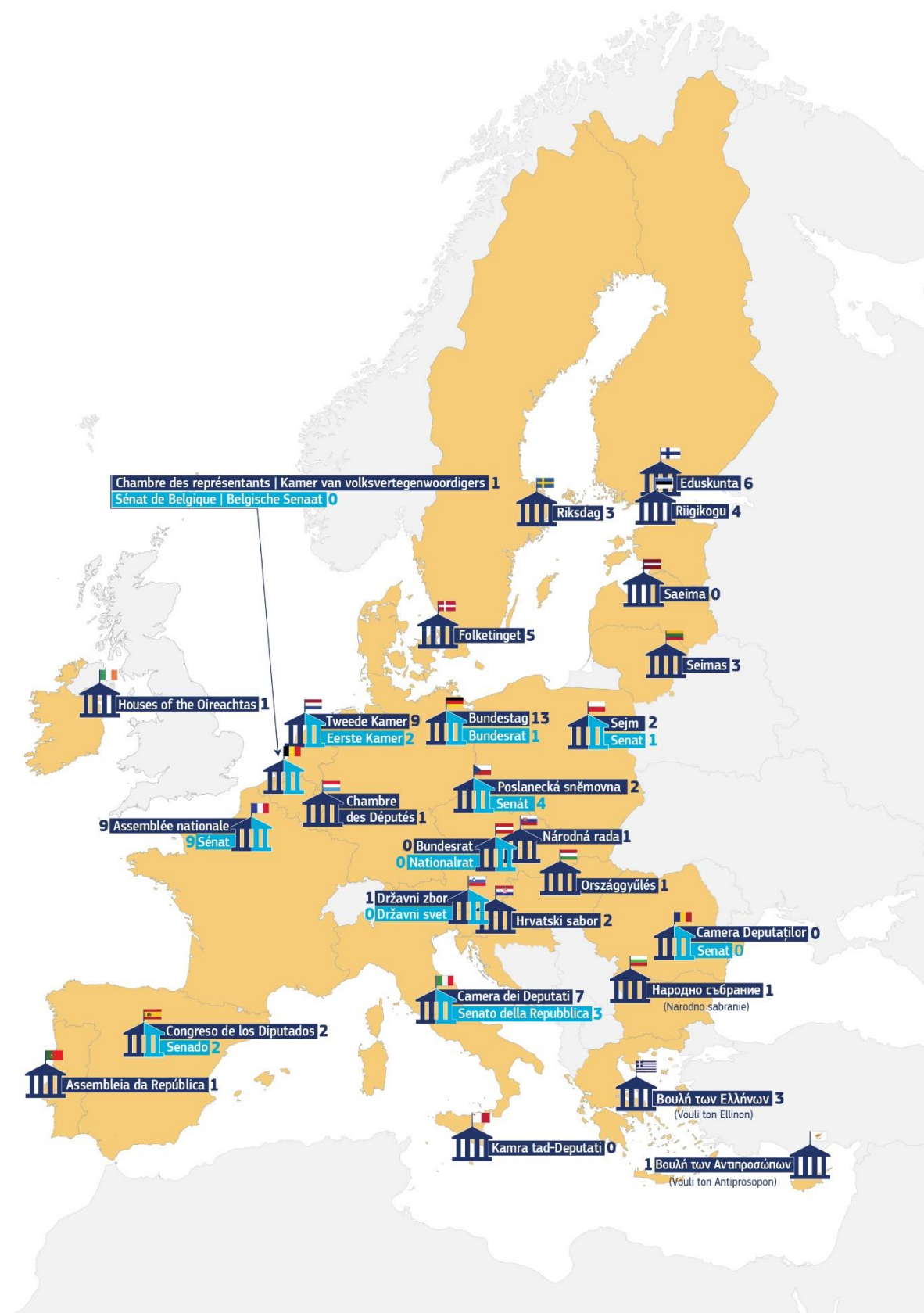
fosilních palivech, nýbrž hodlá vybudovat zelenou, digitální, inkluzivní a odolnou ekonomiku, která odpovídá 21. století. Komise souhlasila s tím, že k dosažení úspěchu musí být přechod na klimaticky neutrální budoucnost spravedlivý a nikdo nesmí být opomenut, a odkázala na mechanismus pro spravedlivou transformaci, který navrhla s cílem poskytnout podporu všem členským státům a zaměřit se na uhlíkově nejnáročnější regiony. Komise také zdůraznila, že plně respektuje právo členských států rozhodnout o svém energetickém mixu a že se návrhy, které předložila nebo předloží k dosažení cílů Zelené dohody pro Evropu, zakládají na důkazech a jsou předmětem důkladného posouzení dopadů.

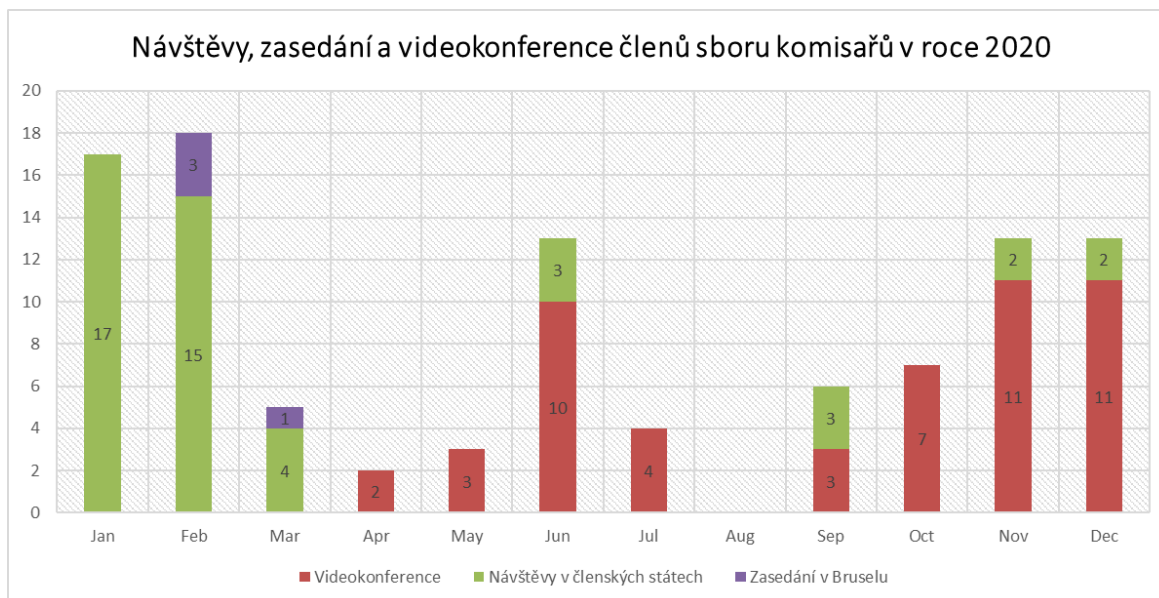
5. KONTAKTY, NÁVŠTĚVY, ZASEDÁNÍ, KONFERENCE A JINÉ ČINNOSTI

Návštěvy Komise ve vnitrostátních parlamentech a setkání s vnitrostátními parlamenty

V roce 2020 uskutečnili členové Komise 101 návštěv ve vnitrostátních parlamentech nebo (virtuálních) setkání s delegacemi vnitrostátních parlamentů. To bylo více než v roce 2019 (55), navzdory narušení způsobenému pandemií COVID-19. Na základě žádosti předsedkyně Komise von der Leyenové, aby každý člen Komise navštívil během prvních dvou let svého mandátu všechny členské státy a pravidelně se scházel s vnitrostátními parlamenty, se vysoký počet návštěv vnitrostátních parlamentů uskutečnil v lednu (17) a v únoru (15), tuto tendenci však přerušilo vypuknutí pandemie. Od dubna do konce roku se většina schůzek mezi vnitrostátními parlamenty a členy Komise uskutečnila pomocí videokonference.

Number of visits to and meetings with national Parliaments from Members of the Commission in 2020 (total for all Member States: 101)





V roce 2020 se hlavní vyjednavatel EU pro brexit Michel Barnier rovněž setkal s dvanácti vnitrostátními parlamenty. Úředníci Komise, zejména na úrovni vyšších úředníků, se zúčastnili více než dvaceti zasedání výborů vnitrostátních parlamentů a diskutovali o legislativních návrzích na techničtější úrovni. Úředníci Komise rovněž poskytli zástupcům vnitrostátních parlamentů v Bruselu 23 prezentací (17 prostřednictvím videokonference) na různá témata, jako je nástroj „NextGenerationEU“, Konference o budoucnosti Evropy, Zelená dohoda pro Evropu, nový pakt o migraci a azylu nebo výroční zpráva o dodržování zásad právního státu. Prezentace prostřednictvím videokonference umožnily rozšířit publikum tak, aby byli zahrnuti úředníci vnitrostátních parlamentů v hlavních městech, což zvýšilo počet účastníků a zlepšilo kontakty Komise s vnitrostátními parlamenty.

Zastoupení Komise v členských státech udržovala časté kontakty s vnitrostátními parlamenty, zejména pokud jde o proces evropského semestru a další ekonomické otázky. V roce 2020 uspořádala 254 návštěv nebo akcí, do nichž se zapojily vnitrostátní parlamenty.

Meziparlamentní zasedání a konference

Navzdory pandemii se v roce 2020 meziparlamentní spolupráce dále rozvíjela. Uskutečnilo se mnoho meziparlamentních zasedání a konferencí⁹⁶, většinou prostřednictvím videokonference a obvykle za účasti členů Komise, včetně:

- Konference výborů pro evropské záležitosti parlamentů Evropské unie (COSAC⁹⁷),
- Evropského parlamentního týdne⁹⁸,

⁹⁶ 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>

⁹⁷ 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 členském státě, který předsedá Radě Evropské unie. Komise má na zasedáních konference COSAC status pozorovatele. Více informací o zasedáních konference COSAC v roce 2020 viz:

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

- Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě věcí veřejných⁹⁹,
- meziparlamentních konferencí pro společnou zahraniční a bezpečnostní politiku a společnou bezpečnostní a obrannou politiku¹⁰⁰,
- skupiny pro společnou parlamentní kontrolu Evropské unie¹⁰¹,
- prvního zasedání meziparlamentního výboru pro hodnocení činnosti Eurojustu¹⁰²,
- meziparlamentní konference na vysoké úrovni o migraci a azylu¹⁰³,
- meziparlamentních konferencí o „Zelené dohodě pro Evropu a SZP“ a „za sociální a spravedlivou Evropu“¹⁰⁴.

LXIV. plenárního zasedání konference COSAC, které se uskutečnilo prostřednictvím videokonference ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2020, se zúčastnila předsedkyně Komise von der Leyenová. Bylo to poprvé od roku 2013, kdy se zasedání konference COSAC zúčastnila předsedkyně Komise. K tématům projednávaným na plenárním zasedání konference COSAC patřil přezkum německého předsednictví, poznatky vyvozené z krize COVID-19, pokud jde o spolupráci v době pandemie a zdravotní péči, budoucnost Evropy, transatlantické vztahy a partnerství s Afrikou. Předsedkyně von der Leyenová přednesla hlavní projev týkající se společné evropské reakce na pandemii, víceletého finančního rámce, nástroje „NextGenerationEU“ a Konference o budoucnosti Evropy. Vyzvala k tomu, aby byla krize využita nejen jako příležitost k nápravě škod, nýbrž také jako krok vpřed směrem k vybudování udržitelnější, odolnější a digitální Evropy. Zdůraznila, že při podobných situacích v budoucnu je zapotřebí lepší připravenost a evropská spolupráce, a vyzdvihla důležitou úlohu vnitrostátních parlamentů při přeměně fondů EU na projekty, které zajistí zaměstnanost a růst.

Dvě řádná zasedání předsedů konference COSAC se konala v Záhřebu ve dnech 20. a 21. ledna 2020 a prostřednictvím videokonference dne 14. září 2020. Lednové zasedání, jehož

⁹⁸ Evropský parlamentní týden se konal v Evropském parlamentu ve dnech 18.–19. února 2020. Zúčastnili se jej výkonný místopředseda Dombrovskis, místopředsedkyně Šuicová a komisaři Gentiloni a Schmit. Další informace:

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

⁹⁹ Této konference, která se uskutečnila prostřednictvím videokonference dne 12. října, se zúčastnili výkonný místopředseda Dombrovskis a komisař Gentiloni. V prvním pololetí roku byla konference stejně jako v předchozích letech součástí Evropského parlamentního týdne. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a871fd920b017293cdfa846bc7>

¹⁰⁰ Konaly se dvě konference, jedna v Záhřebu ve dnech 3.–4. března a jedna prostřednictvím videokonference dne 4. září. Druhé konference se zúčastnil vysoký představitel / místopředseda Borrell Fontelles. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248>

¹⁰¹ Této konference, která se konala prostřednictvím videokonference ve dnech 28.–29. září, se zúčastnila komisařka Johanssonová. Další konference byla naplánována na první pololetí roku 2020, byla však zrušena. Další informace:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a872e48b7c0173477b67754478>

¹⁰² Toto zasedání se uskutečnilo prostřednictvím videokonference dne 1. prosince a zúčastnil se jej komisař Reynders. Další informace:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/jpsg-on-europol-and-eurojust-icm.html>

¹⁰³ Této konference, která se konala prostřednictvím videokonference dne 19. listopadu, se zúčastnila předsedkyně Komise von der Leyenová, místopředseda Schinas a komisařky Johanssonová a Urpilainenová. Další informace:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/other-meetings.html>

¹⁰⁴ Tyto konference se konaly prostřednictvím videokonference dne 5. října (za účasti výkonného místopředsedy Timmermanse a komisaře Wojciechowského) resp. 9. listopadu (za účasti komisařů Reynderse a Schmita). Další informace:

https://www.parleu2020.de/en/Events#tiles_events_container_691278

se účastnila místopředsedkyně Šuicová, se zaměřilo na priority chorvatského předsednictví a na Konferenci o budoucnosti Evropy. Zářijové zasedání, kterého se zúčastnil výkonný místopředseda Timmermans, se soustředilo na priority německého předsednictví, důsledky pandemie COVID-19 a dosavadní poznatky.

Pandemie měla za následek zrušení naplánovaných fyzických zasedání, například LXIII. plenárního zasedání konference COSAC a Konference předsedů parlamentů Evropské unie¹⁰⁵. Videokonference však umožnily uspořádat několik mimořádných zasedání předsedů. První zasedání se konalo dne 16. června 2020 a nahradilo zrušené plenární zasedání. Zúčastnil se jej místopředseda Šefčovič a zaměřilo se na společnou evropskou reakci na pandemii a její dopady na víceletý finanční rámec na období 2021–2027, jakož i na Konferenci o budoucnosti Evropy. Další dvě mimořádná zasedání předsedů se týkala aktuálních otázek: dne 29. října 2020 za účasti místopředsedkyně Jourové a komisaře Reynderse, zprávy Komise za rok 2020 o dodržování zásad právního státu, a dne 23. října 2020, za účasti výkonné místopředsedkyně Vestagerové, řešení důsledků pandemie a získaných poznatků z hlediska hospodářské soutěže. Dvě schůzky předsedů a pana Barniera se uskutečnily ve dnech 26. června 2020 a 17. září 2020 a týkaly se vztahů mezi EU a Spojeným královstvím.

Po mimořádném zasedání předsedů dne 16. června 2020 a plenárním zasedání ve dnech 30. listopadu a 1. prosince 2020 podepsalo 32 delegátů z vnitrostátních parlamentů společně dopisy určené předsedům Evropského parlamentu, Evropské rady, Rady a Komise. V červnovém dopise byla uvítána společná evropská reakce na krizi COVID-19, zdůrazněn význam včasného přijetí víceletého finančního rámce a vznesen požadavek na náležité zastoupení vnitrostátních parlamentů na Konferenci o budoucnosti Evropy. V prosincovém dopise byla zopakována posledně uvedená žádost a bylo v něm objasněno, že by se v ideálním případě měly vnitrostátní parlamenty účastnit pořádání konference, jejího řídicího výboru a vyvozování závěrů za stejných podmínek jako Evropský parlament. V dopise byl podpořen rovněž decentralizovaný přístup při organizování řady akcí v členských státech a jejich regionech.

Ratifikace rozhodnutí o vlastních zdrojích

Rozhodnutí o systému vlastních zdrojů Unie přijala Rada dne 14. prosince¹⁰⁶. Před vstupem v platnost je musí schválit všechny členské státy v souladu se svými ústavními požadavky. Ve většině členských států to znamená ratifikaci v parlamentu. Jeden vnitrostátní parlament, chorvatský *Hrvatski Sabor*, tuto ratifikaci dokončil již v roce 2020, a to 18. prosince¹⁰⁷.

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

¹⁰⁵ Konference předsedů parlamentů Evropské unie se každoročně koná v členském státě, jenž předsedal Radě Evropské unie ve druhé polovině předchozího roku.

¹⁰⁶ Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 – Úř. věst. L 424, 15.12.2020.

¹⁰⁷ Kypr byl druhým členským státem, který rozhodnutí ratifikoval, a to 22. prosince 2020, bez účasti parlamentu. Všechny ostatní členské státy ratifikovaly rozhodnutí v roce 2021. V platnost vstoupilo dne 1. června 2021.

subsidiarity u návrhů legislativních aktů EU s ohledem na vydávání odůvodněných stanovisek konzultují podle potřeby regionální parlamenty, které mají zákonodárnou pravomoc¹⁰⁸.

Poslanci regionálních parlamentů jsou rovněž zastoupeni ve Výboru regionů, který provádí monitorovací činnosti prostřednictvím sítě pro sledování subsidiarity a její on-line platformy určené k podpoře většího zapojení regionálních parlamentů, které mají zákonodárnou pravomoc, do mechanismu včasného varování při porušování subsidiarity (REGPEX)¹⁰⁹. Prostřednictvím sítě RegHub se účastní rovněž platformy Komise „Fit pro budoucnost“, která je součástí jejího úsilí o zlepšování právní úpravy¹¹⁰.

Přestože Smlouvy neobsahují výslovné ustanovení o přímé interakci mezi Komisí a regionálními parlamenty, Komise bere jejich příspěvek v potaz. Některé regionální parlamenty¹¹¹ předložily Komisi přímo usnesení týkající se různých záležitostí, například Konference o budoucnosti Evropy, schválení rozpočtu EU a rozhodnutí Rady o vlastních zdrojích EU, německého předsednictví, Zelené dohody pro Evropu a ochrany klimatu, zelené a sociální ekonomiky, akčního plánu pro oběhové hospodářství, strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“, návrhu přiměřených minimálních mezd, mechanismu civilní ochrany EU, regionální politiky na Azorských ostrovech a v Polsku, zeměpisného blokování, ochrany uprchlíků a migrantů, předcházení praní peněz a financování terorismu, situace v Náhorním Karabachu a požadavku na okamžité propuštění studenta účastnícího se programu Erasmus, který byl zatčen v Egyptě. Jeden regionální parlament poskytl také odpovědi na řadu veřejných konzultací, které vyhlásila Komise¹¹², zatímco jiný předložil stanovisko prostřednictvím vnitrostátního parlamentu¹¹³. S několika regionálními parlamenty se také sešli členové Komise¹¹⁴.

7. ZÁVĚR

V roce 2020 zůstal zachován trend zaznamenaný v roce 2019, a sice že se většina stanovisek vnitrostátních parlamentů týká nelegislativních iniciativ Komise, nebo se jedná o stanoviska z vlastní iniciativy. To prokazuje zájem některých vnitrostátních parlamentů stát se aktéry podílejícími se na tvorbě politik EU nejen v rámci provádění kontroly subsidiarity, nýbrž rovněž dříve a v jiných fázích procesu, a poskytnout cenný politický příspěvek.

Více než čtvrtina stanovisek vnitrostátních parlamentů, která byla Komisi zaslána v roce 2020, se týkala reakce na krizi COVID-19, což prokazuje silné zapojení vnitrostátních parlamentů v době krize.

Navzdory narušení způsobenému pandemií COVID-19 uskutečnili členové Komise více setkání s vnitrostátními parlamenty než v roce 2019. Předsedkyně von der Leyenová a členové Komise

¹⁰⁸ Ustanovení čl. 6 odst. 1 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

¹⁰⁹ <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.

¹¹⁰ Více informací o platformě „Fit pro budoucnost“ a síti „Reg Hub“ viz oddíly 2.1 a 2.4.

¹¹¹ Regionální parlamenty Vlámka, Valonska a belgického Německojazyčného společenství (Belgie), Bavorska, Braniborska a Durynska (Německo), Baleárských ostrovů a Baskicka (Španělsko), Azorských ostrovů (Portugalsko), Horního Rakouska (Rakousko) a Mazovska a Podkarpatska (Polsko).

¹¹² Bavorský regionální parlament k „renovační vlně“, přizpůsobení se změně klimatu, jednotnému digitálnímu trhu a aktu o digitálních službách, rozvoji venkova, hodnocení propagační politiky v oblasti zemědělství, evropské statistice rybolovu, bílé knize „Plán jednotného evropského dopravního prostoru“ a legální migraci.

¹¹³ Vlamský parlament ke vztahům s Tureckem. Komise je zaevidovala jako stanovisko, které podal belgický *Sénat/Senaat*, a poskytla mu odpověď.

¹¹⁴ Místopředsedkyně Šuicová se sešla s parlamentem Německojazyčného společenství a komisař Hogan se setkal s valonským parlamentem.

se aktivně zúčastnili mnoha meziparlamentních zasedání, včetně LXIV. plenárního zasedání konference COSAC. Vnitrostátní parlamenty využívaly ve velké míře videokonference, což Komisi poskytlo rozsáhlé možnosti k představení jejích iniciativ. Využívání digitálních nástrojů se ukázalo jako účinné při posilování a zintenzivnění výměn mezi Komisí a vnitrostátními parlamenty. Tyto politické výměny by mohly využívat výhod těchto nástrojů i po skončení pandemie.

V roce 2020 pomohla Komise vnitrostátním parlamentům vykonávat kontrolu subsidiarity dvěma způsoby. Za prvé, vyloučila období vánočních/novoročních svátků při výpočtu osmitýdenní lhůty pro podání odůvodněných stanovisek. Za druhé, prokázala flexibilitu, pokud byla odůvodněná stanoviska obdržena po uplynutí kontrolního období, s cílem zohlednit případné praktické potíže, s nimiž se mohly vnitrostátní parlamenty setkat kvůli krizi COVID-19.

Komise rovněž upevnila své politické vztahy s místními a regionálními orgány prostřednictvím nové platformy „Fit pro budoucnost“, která se zabývá právními předpisy, jež obstojí v budoucnu.