

**K 110 / 10**



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

# SENÁT

10. funkční období

**K 110 / 10**

**Zpráva Komise**

**Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě**

(94. týden)

2016



Brusel 9. září 2016  
(OR. en)

11889/16

INST 347

### PRŮVODNÍ POZNÁMKA

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	18. července 2016
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2016) 469 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2015 O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2016) 469 final.

---

Příloha: COM(2016) 469 final



EVROPSKÁ  
KOMISE

V Bruselu dne 15.7.2016  
COM(2016) 469 final

**ZPRÁVA KOMISE**

**VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2015  
O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ**

## ZPRÁVA KOMISE

### VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2015 O SUBSIDIARITĚ A PROPORCIONALITĚ

#### 1. ÚVOD

Tento dokument je 23. výroční zprávou o používání zásad subsidiarity a proporcionality při tvorbě právních předpisů Evropské unie. Zpráva je předkládána v souladu s článkem 9 protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality (dále jen „protokol č. 2“), který je připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.

Zpráva informuje o tom, jak byly tyto dvě zásady uplatňovány orgány a institucemi Evropské unie v roce 2015 a k jakým změnám došlo v porovnání s předchozími roky. Rozebírá také návrhy Komise, k nimž byla v průběhu roku vydána odůvodněná stanoviska. Vzhledem k úzkému propojení mechanismu kontroly subsidiarity s politickým dialogem mezi vnitrostátními parlamenty a Komisí by se na tuto zprávu mělo nahlížet jako na doplněk výroční zprávy za rok 2015 o vztazích Evropské komise s vnitrostátními parlamenty<sup>1</sup>.

#### 2. POUŽÍVÁNÍ ZMÍNĚNÝCH ZÁSAD JEDNOTLIVÝMI ORGÁNY

##### 2.1 Komise

Před nástupem do funkce v listopadu 2014 přijala Junckerova Komise závazek být „větší a ambicióznější ve významných záležitostech, a naopak menší a skromnější u témat méně významných“. Zavázala se rovněž zajistit, aby se subsidiarita stala ústředním bodem evropského demokratického procesu. Pracovní program Komise na rok 2015 proto předkládal omezený počet nových iniciativ a oznamoval stažení vysokého počtu návrhů, o nichž nebylo dosud rozhodnuto. To umožnilo, aby se práce soustředila na deset priorit stanovených v politických směrech<sup>2</sup>.

Jako jedno z prvních opatření k naplnění tohoto závazku přijala Komise v květnu 2015 nový balíček týkající se zlepšování právní úpravy. Nová politika má zajistit transparentnější a inkluzivnější činnost při vypracovávání lepších návrhů a to, aby stávající pravidla účinněji dosahovala stanovených cílů. Obsahuje posílené závazky týkající se způsobu, jakým Komise vypracovává svá politická opatření, informuje o nich, konzultuje je, posuzuje, ověřuje jejich kvalitu a vyhodnocuje. Tento nový rámec pro zlepšování právní úpravy Komisi rovněž umožňuje uplatňovat zásady subsidiarity a proporcionality integrovanějším a komplexnějším způsobem než dříve.

Nový rámec pro zlepšování právní úpravy pomáhá zajistit, aby při vypracovávání nových politik Komise posoudila jejich soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality. Toto posouzení se nyní uskutečňuje v různých fázích rozhodovacího cyklu. V počáteční fázi plánování politiky jsou pro všechny důležité nové iniciativy zveřejněny plány či cestovní mapy nebo prvotní posouzení dopadů<sup>3</sup>. Tyto dokumenty obsahují předběžný popis iniciativy a stávajícího vyhodnocení. Informují rovněž o záměrech Komise týkajících se provedení posouzení dopadů a konzultací. Plány či cestovní mapy nebo prvotní posouzení dopadů obsahují také předběžné odůvodnění

<sup>1</sup> COM(2016) 471 final.

<sup>2</sup> Nový začátek pro Evropu: Moje agenda pro zaměstnanost, růst, spravedlnost a demokratickou změnu – Politické směry pro příští Evropskou komisi ([http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_cs.pdf)).

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_cs.htm)

Prvotní posouzení dopadů se vyhotovují pouze pro iniciativy, u nichž se předpokládají významné dopady, a k iniciativě je tudíž připojeno posouzení dopadů.

opatření z hlediska subsidiarity a proporcionality. Tyto aspekty jsou poté blíže rozvedeny a analyzovány v úplném posouzení dopadů těchto iniciativ, je-li vyhotoveno.

V roce 2015 zavedla Komise rovněž nové mechanismy pro konzultace a zpětnou vazbu k novým politickým iniciativám. Tyto mechanismy se uplatňují v celém procesu od iniciování, přes přípravu až po přijetí. Mimoto byly posíleny konzultace za účelem vyhodnocení stávajících politických opatření. V důsledku toho se rozšířily možnosti veřejnosti a ostatních zúčastněných stran sledovat politické iniciativy a vyjadřovat se k nim. Členské státy a zúčastněné strany, například regionální a místní orgány, podniky, organizace a široká veřejnost, mohou od samého počátku vyjádřit své názory na způsob vypracování konkrétních návrhů ze strany Komise a řešení otázek subsidiarity a proporcionality. Nová politika zlepšování právní úpravy Komise tudíž umožňuje zabývat se případnými obavami zúčastněných stran ohledně otázek subsidiarity a proporcionality od samého začátku koncepční fáze. Bezprostředně poté, co Komise přijme návrh, a před zahájením legislativního procesu mají zúčastněné strany a členské státy opět možnost vyjádřit se ke konkrétním návrhům a připojenému posouzení dopadů, včetně otázek subsidiarity a proporcionality, a jejich názory jsou využity jako vstupní informace v legislativním procesu.

V roce 2015 spustila Komise internetové stránky nazvané „Snižme zátěž – vyjádřete svůj názor“ (*Lighten the load – Have your say*<sup>4</sup>) a rovněž novou platformu REFIT. Tyto nástroje poskytují nové možnosti komunikace s Komisí ohledně případné nadměrné zátěže či neefektivnosti stávajících regulačních opatření. To se může týkat i otázek subsidiarity nebo proporcionality.

Rovněž důvodová zpráva připojená ke každému legislativnímu návrhu objasňuje, nakolik je návrh v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

### **Analýza subsidiarity**

Nové pokyny k zlepšování právní úpravy a připojený „soubor nástrojů“ vyžadují, aby byla při zvažování nové iniciativy v oblastech, v nichž nemá EU výlučnou pravomoc, a při hodnocení relevance a evropské přidané hodnoty stávajících zásahů provedena analýza subsidiarity. Komise se zabývá otázkou subsidiarity u legislativních i nelegislativních iniciativ. Cíl analýzy je dvojitý: za prvé posoudit, zda k dosažení příslušného cíle nepostačují opatření na vnitrostátní úrovni; za druhé vyhodnotit, zda opatření na úrovni Unie zajistí v porovnání s opatřeními jednotlivých členských států přidanou hodnotu.

Podle nových pokynů a souboru nástrojů je klíčovou součástí analýzy zvažované iniciativy posouzení „významu pro Unii“. Čím je tento význam větší, tím je pravděpodobnější, že opatření na úrovni jednotlivých členských států nebudou postačovat. K hlavním aspektům patří zeměpisný rozsah, počet dotčených podniků či jiných subjektů, počet dotčených členských států a hospodářské dopady. Analýza mimoto z kvalitativního (a pokud možno i kvantitativního) hlediska určuje, zda se vyskytuje významný přeshraniční problém. Posuzuje se například, nakolik je určitý problém v oblasti životního prostředí zapříčiněn činnostmi jiných členských států. K příslušným případům patří přeshraniční účinky (např. znečištění) nebo překážky volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu. Analýza se vztahuje rovněž na výhody a nevýhody opatření Unie v poměru k opatřením jednotlivých členských států.

### **Analýza proporcionality**

Podle zásady proporcionality nesmí obsah ani forma činnosti Unie překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv<sup>5</sup>. Dodržování zásady proporcionality znamená zajistit, aby

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm)

<sup>5</sup> Ustanovení čl. 5 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii.

přístup a působnost politiky odpovídaly danému cíli. Na proporcionalitu se jednoznačně odkazuje v posouzeních dopadů<sup>6</sup>, hodnoceních a kontrolách účelnosti<sup>7</sup>.

Nové pokyny k zlepšování právní úpravy a soubor nástrojů vyžadují, aby útvary Komise uvážily:

- zda jsou opatření v souladu se zásadou proporcionality,
- zda nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro řešení problému a uspokojivé dosažení cíle,
- zda je iniciativa omezena na aspekty, jichž nemohou členské státy dosáhnout uspokojivě samy a jimiž se může lépe zabývat EU,
- zda opatření nebo volba nástroje je co nejjednodušší a v souladu s uspokojivým dosažením daného cíle a účinným prosazováním,
- zda jsou náklady omezeny na minimum a odpovídají cíli, jehož má být dosaženo,
- zda je volba nástroje (nařízení, směrnice nebo jiné způsoby právní úpravy) náležitě odůvodněna a
- zda jsou zohledněna zavedená vnitrostátní opatření a zvláštní situace v jednotlivých členských státech.

## Posouzení dopadů

Pokud se vyžaduje posouzení dopadů (např. v případě, očekávají-li se významné ekonomické, sociální a environmentální dopady), jsou zúčastněné strany vyzvány, aby se vyjádřily k potřebě opatření a k možným řešením zjištěných problémů. Na základě reakcí na tyto konzultace a jiných příslušných vstupních informací je v posouzení dopadů analyzováno, nakolik jsou jednotlivé posuzované možnosti v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Další vodítko při posuzování potřeby opatření na evropské úrovni a přidané hodnoty, která tím má být zajištěna, poskytují pokyny k zlepšování právní úpravy přijaté v květnu 2015.

Výbor pro posuzování dopadů (nezávislý výbor, který hodnotí veškerá posouzení dopadů provedená Komisí) byl v rámci balíčku týkajícího se zlepšování právní úpravy z roku 2015 reformován a dne 1. července 2015 byl nahrazen novým Výborem pro kontrolu regulace. Výbor se skládá ze šesti stálých členů, včetně tří členů mimo Komisi. Předseda je jmenován na úrovni generálního ředitele. Všichni členové jsou nezávislí a vykonávají funkci za svou osobu podle svých vlastních zkušeností. Výbor pro kontrolu regulace hodnotí kromě posouzení dopadů i důležitá hodnocení a kontroly účelnosti.

Subsidiarita a proporcionalita jsou součástí kontroly kvality posouzení dopadů, kterou výbor provádí. Mnoho stanovisek výboru zpochybňuje způsob vymezení zvažovaného problému a vydává příslušná doporučení. Popis problému je často přímo či nepřímo spojen s právem EU jednat, a souvisí tudíž se zásadou subsidiarity. Projednání jednotlivých možností politiky a jejich potenciálních dopadů úzce souvisí s použitím zásady subsidiarity, jelikož účelem je vždy nalézt možnost, která je s ohledem na stanovené cíle co nejpříměřenější danému politickému problému.

V roce 2015 vyhodnotil Výbor pro posuzování dopadů a posléze Výbor pro kontrolu regulace 30 posouzení dopadů. U sedmi z nich (23 %) se mělo za to, že je zapotřebí zlepšení s ohledem na subsidiaritu či proporcionalitu, případně obojí. Za zmínku stojí zejména níže uvedené případy z roku 2015:

- V případě návrhu směrnice o požadavcích na přístupnost u výrobků a služeb<sup>8</sup> požadoval výbor lepší zdůvodnění toho, proč byly odloženy možnosti týkající se samoregulace ze strany

<sup>6</sup> V rámci posouzení dopadů je proporcionalita vždy hlavním kritériem, které je při porovnávání jednotlivých možností politiky zvažováno.

<sup>7</sup> Kontrola účelnosti je komplexní vyhodnocení oblasti politiky, jež se obvykle zabývá tím, zda několik souvisejících legislativních aktů přispělo (či nepřispělo) k dosažení cílů politiky. Kontroly účelnosti jsou obzvláště vhodné k určení překrývání, nesrovnalostí, synergií a kumulativních dopadů právní úpravy.

odvětví a přijetí dobrovolných evropských norem. Výbor požadoval přesvědčivější důkazy (a lepší představení názorů zúčastněných stran), pokud jde o to, proč se tyto možnosti nepokládaly za proveditelné. Výbor se rovněž domníval, že zpráva neodůvodňuje dostatečně navrhované ustanovení o proporcionalitě. Ke zprávě bylo vydáno záporné stanovisko. Poté byla zpráva vylepšena a pozměněnou verzí výbor schválil.

- V případě návrhu nařízení Komise, kterým se stanoví kodex sítě pro pravidla týkající se interoperability a předávání údajů s ohledem na plynárenské přepravní soustavy<sup>9</sup>, výbor uvedl, že je nutno lépe prokázat potřebu opatření Evropské unie. Doporučil, aby bylo v posouzení dopadů předloženo více důkazů ohledně problémů, které byly zjištěny v souvislosti s propojovacími dohodami, výměnou údajů, kvalitou plynu, jednotkami a odorizací, a jejich negativních dopadů na obchodování s plynem a integraci trhů v Evropské unii. Výbor se domníval, že základní scénář je nutno dále rozpracovat tak, aby lépe zohledňoval dopady klesající produkce plynu v Evropě, větší rozmanitosti zdrojů dovozu a třetího energetického balíčku na přeshraniční obchodování se zemním plynem a kvalitou plynu v Evropské unii. V konečné verzi byly vzaty připomínky výboru v potaz.
- Co se týká návrhu nařízení o přeshraniční přenositelnosti on-line služeb poskytujících obsah<sup>10</sup>, výbor požadoval, aby bylo v posouzení dopadů předloženo více důkazů na podporu potřeby opatření EU. Výbor doporučil náležitě zohlednit ostatní iniciativy týkající se jednotného digitálního trhu a názory zúčastněných stran na tuto záležitost. Výbor požádal rovněž o další důkazy ohledně toho, zda by trh s on-line službami poskytujícími obsah nemohl v průběhu času vyřešit zjištěné přeshraniční problémy i bez právních předpisů. V konečné verzi byly připomínky výboru velkou měrou zohledněny.

Jak ukazují tyto příklady, Výbor pro posuzování dopadů a Výbor pro kontrolu regulace pomohly zlepšit analýzu toho, nakolik jsou návrhy v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Takto poskytly Komisi zásadní informace pro proces přijímání politických rozhodnutí.

## Hodnocení a kontroly účelnosti

Subsidiarita a proporcionalita byly hlavními prvky i v následných hodnoceních a kontrolách účelnosti, které byly provedeny v roce 2015. V jejich rámci bylo vyhodnoceno, zda evropská opatření přinášejí očekávané výsledky z hlediska účelnosti, efektivnosti, soudržnosti, relevance a evropské přidané hodnoty. Posuzovalo se rovněž, zda jsou tato opatření i nadále nezbytná, nebo zda by nebylo možno cílů dosáhnout jinak. Komise se zavázala před uvážením případných legislativních změn „nejprve vyhodnotit“, jinými slovy analyzovat minulé výsledky. Shromažďováním důkazů a určováním, které poznatky lze využít při rozhodování, EU zajišťuje, aby bylo vyhodnocování nedílnou a trvalou součástí tvorby politik.

Komise obvykle vypracovává každý rok 100 až 120 hodnocení (122 v roce 2015). Od první kontroly účelnosti v roce 2012 provedla Komise sedm kontrol účelnosti (z toho dvě v roce 2015). Níže uvedené příklady vyzdvihují hodnocení, v nichž byly nadneseny otázky týkající se subsidiarity, evropské přidané hodnoty a proporcionality:

- **Programy Fiscalis a Clo 2013** – Programy Fiscalis a Clo podporují informační systémy umožňující rychlou a bezpečnou výměnu a zpřístupnění informací mezi daňovými a celními správami členských států. Tato společná síť zajišťuje, že se každá vnitrostátní

---

<sup>8</sup> COM(2015) 615 final ze dne 2. prosince 2015 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se požadavků na přístupnost u výrobků a služeb.

<sup>9</sup> C(2015) 2823.

<sup>10</sup> COM(2015) 627 final ze dne 9. prosince 2015 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zajištění přeshraniční přenositelnosti on-line služeb poskytujících obsah v rámci vnitřního trhu.

správa musí připojit pouze jednou, aby si mohla vyměňovat informace s kterýmkoli z členských států. Hodnocení v roce 2015 potvrdila významnou evropskou přidanou hodnotu programů. Pokud by tato infrastruktura nebyla k dispozici, musely by se členské státy připojit k vnitrostátním systémům ostatních členských států 27krát. To by znamenalo podstatně vyšší správní náklady<sup>11</sup>.

- **Veřejné zakázky** – Hodnocení pravidel Evropské unie v oblasti zadávání veřejných zakázek v roce 2011 zjistilo, že úspory, které zajistily evropské směrnice o zadávání veřejných zakázek, zdaleka převyšují náklady pro veřejné kupující a dodavatele. Z hodnocení však vyplynulo rovněž to, že mohou existovat určité oblasti, v nichž nemusí být náklady na uplatňování regulovaných postupů úměrné přínosům. Komise proto navrhla řadu opatření k zjednodušení požadavků a zavedení větší flexibility pro členské státy s cílem zajistit účinnější a strategičtější zadávání veřejných zakázek. Návrhy Komise byly Evropským parlamentem a Radou obecně přijaty a pozměněné právní předpisy, které nabyly účinku v dubnu 2014, jsou v současnosti prováděny členskými státy. V pěti členských státech se úspory nákladů odhadovaly v rozmezí od 29 % do 58 %.
- **Prospekt** – V roce 2015 byla v rámci Programu pro účelnost a účinnost právních předpisů vyhodnocena směrnice o prospektu<sup>12</sup>. To se uskutečnilo velkou měrou v reakci na obavy zúčastněných stran ohledně vysokých nákladů na vypracování prospektů. Posouzen byl rovněž přiměřený režim zveřejňování zavedený v roce 2011 za účelem snížení zátěže u malých a středních podniků. Při hodnocení bylo zjištěno, že se režim pro malé a střední podniky v očekávaném rozsahu nevyužívá, jelikož požadavky na zveřejňování jsou příliš obtížné. V reakci na to přijala Komise koncem roku 2015 – na základě hodnocení a posouzení dopadů – revidovaný návrh s cílem zlepšit požadavky směrnice. Revidovaný návrh snižuje administrativní zátěž uloženou společností (zejména malým a středním podnikům) a zajišťuje, aby byl prospekt pro potenciální investory cennějším informačním nástrojem. Odhadované potenciální úspory u malých a středních podniků jsou v rozmezí od 45 do 67 milionů EUR ročně.

---

<sup>11</sup> SWD(2015) 124 final ze dne 26. června 2015 – *Commission Staff Working Document on examples of EU added value, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Union's finances based on results achieved* (Pracovní dokument útvarů Komise o příkladech přidané hodnoty EU, připojený ke zprávě Komise a Evropskému parlamentu o hodnocení financí Unie založeném na dosažených výsledcích).

<sup>12</sup> COM(2014) 368 final ze dne 18. června 2014 – Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Program pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT): Současný stav a výhled do budoucnosti.



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

V roce 2015 obdržela Komise od vnitrostátních parlamentů **osm odůvodněných stanovisek** týkajících se zásady subsidiarity<sup>13</sup>. V porovnání s 21 stanovisky obdrženy v roce 2014 to znamenalo pokles o 62 %. Odůvodněná stanoviska předložená v roce 2015 představovala podstatně nižší podíl (2 %) z celkového počtu stanovisek, která Komise v témže roce obdržela v rámci politického dialogu (350).

Počet odůvodněných stanovisek obdržených v roce 2015 je nejnižší, jaký kdy byl v jednom kalendářním roce předložen od zavedení mechanismu kontroly subsidiarity Lisabonskou smlouvou v roce 2009. Je třeba rovněž uvést, že se významně snížil i celkový počet stanovisek, která vnitrostátní parlamenty předložily v roce 2015 v rámci politického dialogu<sup>14</sup>.

Stejně jako v předchozích letech se odůvodněná stanoviska liší svou podobou. Liší se i argumenty, které vnitrostátní parlamenty předkládají na podporu svých závěrů týkajících se údajného porušení zásady subsidiarity. Osm odůvodněných stanovisek, která byla v roce 2015 vydána, se týkalo tří návrhů Komise. Návrh, k němuž bylo podáno nejvíce odůvodněných stanovisek, a to návrh nařízení, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus<sup>15</sup>, vedl k pěti odůvodněným stanoviskům. Dvě odůvodněná stanoviska byla vydána k návrhu na změnu nařízení (ES) č. 1829/2003, pokud jde o možnost členských států omezit nebo zakázat používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na svém území<sup>16</sup>, a jedno odůvodněné stanovisko bylo vydáno k návrhu na změnu směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní<sup>17</sup>. Podrobnější údaje viz oddíl 3 a příloha této zprávy.

Významný pokles celkového počtu odůvodněných stanovisek vydaných v roce 2015 se promítl i ve značném snížení počtu odůvodněných stanovisek, která vydala jedna komora. V roce 2015 vydalo odůvodněná stanoviska osm z celkem 41 komor (v porovnání s patnácti komorami v roce 2014). Odůvodněná stanoviska vydaly český Senát, česká Poslanecká sněmovna, španělský *Congreso de los Diputados / Senado*, maďarský *Országgyűlés*, nizozemská *Tweede Kamer*, rumunská *Camera Deputaților*, švédský *Riksdag* a slovenská *Národná rada*. Žádná komora nevydala více než jedno odůvodněné stanovisko.

Navzdory malému počtu odůvodněných stanovisek, která byla v roce 2015 předložena, požadovala řada komor i nadále posílení mechanismu kontroly subsidiarity. V lednu uspořádala nizozemská *Tweede Kamer* v Bruselu neformální schůzku věnovanou úloze vnitrostátních parlamentů, na níž byly projednány rovněž možnosti zlepšení mechanismu kontroly subsidiarity. V květnu se ve Varšavě a v říjnu v Lucemburku sešla neformální pracovní skupina vnitrostátních parlamentů za účelem projednání možného zlepšení mechanismu. Na základě diskusí v rámci této pracovní skupiny byla na LIV. konferenci COSAC Komise vyzvána, aby uvažila možnost vyloučení vánoční/novoroční přestávky a přestávek během prázdnin v činnosti orgánů EU při výpočtu osmítýdenní lhůty, v níž mohou vnitrostátní parlamenty vydat odůvodněné stanovisko. Budoucí předsednictví konference COSAC bylo vyzváno, aby konferenci COSAC představilo opatření přijatá v návaznosti na tento požadavek. Komise byla požádána, aby posílila úsilí s cílem zajistit kvalitnější a včasnější reakce na odůvodněná stanoviska vnitrostátních parlamentů. Konference COSAC vzala na vědomí rovněž širokou podporu posílené formy

<sup>13</sup> Viz příloha této zprávy.

<sup>14</sup> 350 v porovnání s 506 v roce 2014.

<sup>15</sup> COM(2015) 450 final ze dne 9. září 2015 – Návrh nařízení, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

<sup>16</sup> COM(2015) 177 final ze dne 22. dubna 2015 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1829/2003, pokud jde o možnost členských států omezit či zakázat používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na svém území.

<sup>17</sup> COM(2015) 135 final ze dne 18. března 2015 – Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní.

politického dialogu (která je známá také jako „zelená karta“), podle níž by mohla skupina vnitrostátních parlamentů Komisi vyzvat k předložení návrhů na nové nebo pozměněné právní předpisy.

## 2.3 Evropský parlament a Rada

### a) Evropský parlament

V roce 2015 obdržel Evropský parlament formálně 254 podání vnitrostátních parlamentů. Osm z nich představovala odůvodněná stanoviska, zatímco ostatních 246 podání tvořily příspěvky (tj. podání, která se nezabývají otázkami souvisejícími se zásadou subsidiarity). Tyto údaje představují mírný pokles v porovnání s rokem 2014, kdy bylo Evropskému parlamentu oficiálně zasláno 18 odůvodněných stanovisek a 269 příspěvků.

Za kontrolu souladu se zásadou subsidiarity je odpovědný Výbor pro právní záležitosti Evropského parlamentu (JURI). Výbor pro právní záležitosti jmenuje na období šesti měsíců „stálého zpravodaje“ pro otázky subsidiarity, a to na základě střídání politických skupin. V prvním pololetí roku 2015 byla stálou zpravodajkou Laura Ferrarová (EFDD/IT). Ve druhé polovině roku ji vystřídal Sajjad Karim (ECR/UK). Zpravodaj sleduje obdržena odůvodněná stanoviska. Nadnesené záležitosti mohou být projednány ve Výboru pro právní záležitosti a případně mohou vést k doporučením pro výbor, který je příslušný pro záležitost, jíž se dotýčný návrh týká.

Výbor pro právní záležitosti vypracovává také pravidelně zprávu k výroční zprávě Komise o subsidiaritě a proporcionalitě. Dne 13. října 2015 schválil výbor zprávu, kterou Sajjad Karim vyhotovil k výročním zprávám Komise za roky 2012 a 2013. Výbor přispívá i k pololetním zprávám konference COSAC o otázkách týkajících se subsidiarity. Jakožto výbor odpovědný za ověření právního základu návrhů i za zlepšování právní úpravy a program REFIT věnuje Výbor pro právní záležitosti pozornost rovněž dodržování zásady proporcionality.

Evropskému parlamentu byla při zohledňování zásad subsidiarity a proporcionality v rámci jeho činnosti nápomocna výzkumná služba Evropského parlamentu, 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 dodrženy při vlastní činnosti Evropského parlamentu, například při posuzování dopadů vlastních věcných pozměňovacích návrhů nebo analyzování přidané hodnoty návrhů Parlamentu na nové právní předpisy na základě článku 225 Smlouvy o fungování Evropské unie a posuzování nákladů na nepřijetí opatření na evropské úrovni,
- ověřením aspektů subsidiarity a proporcionality při vypracovávání posouzení dopadů, se zaměřením se na přidanou hodnotu EU oproti vnitrostátním výdajům nebo opatřením.

V roce 2015 vyhotovil Evropský parlament třináct prvotních vyhodnocení, jedno posouzení dopadů věcných pozměňovacích návrhů Parlamentu a šest posouzení dopadů *ex post*. Mimoto vypracoval čtyři zprávy o nákladech vyplývajících z neexistence společného evropského postupu a dvě posouzení evropské přidané hodnoty.

Evropský parlament začal uplatňovat rovněž nový, obecnější přístup k posuzování přidané hodnoty opatření na evropské úrovni, a to vyhotovením zprávy o „nákladech vyplývajících z

neexistence společného evropského postupu<sup>18</sup>, která mapuje přínosy, jichž lze dosáhnout u opatření na evropské úrovni navrhovaných Evropským parlamentem.

#### *b) Rada*

Povinnosti Rady ohledně kontroly subsidiarity ze strany vnitrostátních parlamentů spočívají především v postupování návrhů legislativních aktů, které nepocházejí od Komise nebo Evropského parlamentu, vnitrostátním parlamentům. Na tomto základě zasílá Rada veškeré návrhy legislativních aktů pocházející od skupiny členských států, Soudního dvora, Evropské centrální banky nebo Evropské investiční banky<sup>19</sup>.

Dne 4. prosince 2015 postoupila Rada vnitrostátním parlamentům návrh Soudního dvora týkající se nařízení Evropského parlamentu a Rady o přenesení pravomoci rozhodovat v prvním stupni spory mezi EU a jejími zaměstnanci na Tribunál Evropské unie<sup>20</sup>.

V důsledku výše zmíněné povinnosti předává Rada stanoviska vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům pocházejícím od skupiny členských států navrhujícím členským státům. Rada obdobně předává stanoviska vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům pocházejícím od Soudního dvora, Evropské centrální banky nebo Evropské investiční banky dotyčné instituci. V průběhu roku 2015 neobdržela Rada žádná stanoviska vnitrostátních parlamentů k výše zmíněnému návrhu Soudního dvora.

Rada rovněž informuje členské státy o stanoviscích vnitrostátních parlamentů k legislativním návrhům Komise. V roce 2015 rozeslal sekretariát Rady delegacím devět odůvodněných stanovisek<sup>21</sup> a 86 stanovisek vydaných v rámci politického dialogu, jež se týkala legislativních návrhů Komise.

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

## **2.4 Výbor regionů**

V roce 2015 Výbor regionů přijal a provedl svůj třetí pracovní program zaměřený na otázky subsidiarity<sup>22</sup>. Výbor vybral z pracovního programu Komise na rok 2015 řadu prioritních iniciativ, které mají být sledovány z hlediska subsidiarity a proporcionality, a to na základě těchto kritérií:

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

K vybraným prioritním iniciativám patřil návrh na změnu nařízení (ES) č. 1829/2003, pokud jde o možnost členských států omezit či zakázat používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na svém území<sup>23</sup>. Ohledně tohoto návrhu konzultoval Výbor regionů svou skupinu odborníků na subsidiaritu, která je složena z třinácti aplikujících odborníků z místní a regionální

<sup>18</sup> Studie „*Mapping the Cost of Non-Europe 2014–2019*“, třetí vydání: duben 2015, oddělení pro přidanou evropskou hodnotu [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS\\_STU%282015%29536364\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_EN.pdf).

<sup>19</sup> Článek 6 protokolu č. 2.

<sup>20</sup> Dok. 14306/15.

<sup>21</sup> Včetně jednoho stanoviska, které bylo obdrženo po uplynutí osmítýdenní lhůty.

<sup>22</sup> CdR 01517/2015, předsednictvem Výboru regionů schváleno dne 15. dubna 2015.

<sup>23</sup> COM(2015) 177 final ze dne 22. dubna 2015.

úrovně. Skupina dospěla k závěru, že návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality, ačkoli někteří odborníci nadnesli otázky týkající se toho, zda návrh ve skutečnosti členským státům neumožní uložit protiprávně vnitrostátní zákazy nebo omezující opatření vztahující se na geneticky modifikované potraviny a krmiva. Výbor tuto obavu zohlednil ve svém stanovisku, v němž uvedl, že „možnost zákazu je spojena s nepřiměřeně vysokými překážkami, které musí členský stát nejprve překonat předtím, než může tuto možnost na vnitrostátní úrovni využít a rozhodnout o odpovídajícím zákazu, což vyvolává obavy z hlediska subsidiarity a ukazuje na jasné porušení zásady proporcionality v rámci tohoto návrhu“<sup>24</sup>.

Výbor regionů přijal rovněž čtyři stanoviska v souladu se svým jednacím řádem<sup>25</sup>, v nichž byl posouzen soulad legislativních návrhů se zásadami subsidiarity a proporcionality:

Ve svém stanovisku k návrhu na zavedení programu pro řešení interoperability pro evropské orgány veřejné správy, podniky a občany (ISA2)<sup>26</sup> Výbor regionů konstatoval, že návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Výbor však uvedl že „pro úplné dosažení cílů programu ISA2 a pro zaručení toho, že bude zásada subsidiarity dodržována i během provádění programu, bude zásadní reálné zapojení členských států a jejich místních a regionálních orgánů do tohoto programu“<sup>27</sup>.

Rovněž ve stanovisku Výboru regionů k návrhu Komise týkajícímu se Evropského fondu pro strategické investice<sup>28</sup> se konstatovalo, že návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality. Výbor regionů v této souvislosti uvedl: „Vzhledem k tomu, že hlavním cílem návrhu nařízení je přispět k oživení investic na evropské úrovni s jasnými nadnárodními aspekty, se VR domnívá, že je návrh v souladu se zásadou subsidiarity. Pokud jde o zásadu proporcionality, má VR za to, že je návrh nařízení vhodným právním nástrojem, poněvadž jeho finanční ustanovení musí být přímo použitelná ve všech členských státech.“<sup>29</sup>

Ve svém stanovisku<sup>30</sup> k návrhu rozhodnutí Rady o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států<sup>31</sup> Výbor regionů konstatoval, že „ačkoli jsou hlavní směry politiky zaměstnanosti určeny členským státům, měla by být strategie Evropa 2020 prováděna společně s místními a regionálními orgány, které jsou vzhledem ke svým pravomocem a schopnostem v oblastech, na něž se tyto směry vztahují, a v souladu se zásadou subsidiarity nezbytné pro vypracování a provádění národních programů reforem i pro celkové informování o strategii Evropa 2020“<sup>32</sup>.

Ve svém stanovisku<sup>33</sup> k balíčku v oblasti daňové transparentnosti<sup>34</sup> byl Výbor regionů ujištěn „zcela přesvědčivým objasněním ohledně přínosu legislativního opatření na úrovni Evropské unie“ v důvodové zprávě připojené k legislativnímu návrhu a dospěl k závěru, že návrh je v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Významnou událostí týkající se subsidiarity byla v roce 2015 sedmá interinstitucionální konference o subsidiaritě, kterou uspořádaly společně Výbor regionů a vlámský parlament.

<sup>24</sup> CdR 03636/2015.

<sup>25</sup> Pravidlo 55.2.

<sup>26</sup> COM(2014) 367 final ze dne 26. června 2014 – Návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program pro řešení interoperability pro evropské orgány veřejné správy, podniky a občany (ISA2): Interoperabilita jako prostředek modernizace veřejného sektoru.

<sup>27</sup> CdR 05514/2014.

<sup>28</sup> Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o Evropském fondu pro strategické investice a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013, COM(2015) 10 final.

<sup>29</sup> CdR 00943/2015.

<sup>30</sup> CdR 01419/2015.

<sup>31</sup> COM(2015) 98 final ze dne 2. března 2015 – Návrh rozhodnutí Rady o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států.

<sup>32</sup> Usnesení Výboru regionů k lepšímu balíčku nástrojů na provádění strategie Evropa 2020 – integrované hlavní směry hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti členských států a Unie (CoR 175/2010 fin).

<sup>33</sup> CdR 02697/2015.

<sup>34</sup> COM(2015) 129 final ze dne 18. března 2015 – Návrh směrnice Rady, kterou se zrušuje směrnice Rady 2003/48/ES, a COM(2015) 135 final ze dne 18. března 2015.

Konference se konala dne 17. listopadu 2015 ve vlámském parlamentu v Bruselu. Zúčastnilo se jí více než 200 osob z různých vnitrostátních a evropských institucí, které zastupovaly všechny příslušné úrovně správy. Konference, která se koná co dva roky a která má posílit interinstitucionální dialog v rámci Evropské unie ohledně kontroly subsidiarity, umožnila skutečnou výměnu názorů mezi všemi účastníky podílejícími se na procesu kontroly subsidiarity. Konference mimoto poskytla příležitost k projednání možností, jak zajistit, aby se návrhy uvedené v balíčku týkajícím se zlepšování právní úpravy, který Komise přijala v květnu 2015, staly skutečností v praxi. Na konferenci se sešli klíčoví institucionální aktéři, včetně prvního místopředsedy Franse Timmermense, lucemburského ministra Nicolase Schmita zastupujícího předsednictví v Radě a předsedy Výboru pro právní záležitosti Evropského parlamentu Pavla Svobody (EPP/CZ). Během diskuse vyšlo najevo, že balíček týkající se zlepšování právní úpravy a jeho uplatňování v praxi představuje záležitost prvořadého významu nejen pro orgány Evropské unie a členské státy, nýbrž také pro místní a regionální orgány, které do tvorby evropských politik a do legislativního procesu vnášejí jedinečnou přidanou hodnotu. Usuzovalo se rovněž, že náležité dodržování zásad subsidiarity a proporcionality je podmínkou pro dosažení lepší právní úpravy. Konference vedla mimoto k výměně praktických zkušeností mezi účastníky z různých úrovní správy a umožnila spojit činnosti lucemburského předsednictví s vizí nadcházejícího nizozemského předsednictví<sup>35</sup>.

Podrobnější popis činností souvisejících se subsidiaritou je uveden ve výroční zprávě za rok 2015 o subsidiaritě vydané Výborem regionů<sup>36</sup>.

## 2.5 Soudní dvůr Evropské unie

Hlavní rozsudek v roce 2015, pokud jde o používání zásad subsidiarity a proporcionality, vynesl Soudní dvůr Evropské unie dne 18. června 2015 ve věci Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13<sup>37</sup>. V daném případě Estonsko Soudní dvůr požádalo, aby některá ustanovení směrnice 2013/34/EU<sup>38</sup> zrušil kvůli porušení zásad subsidiarity a proporcionality a povinnosti uvést odůvodnění.

Soudní dvůr ve svém rozsudku konstatoval, že dodržení zásady subsidiarity je nutno ověřit ve vztahu k celé směrnici, nikoli samostatně u každého z jejích ustanovení (bod 51). Soudní dvůr za druhé objasnil, že cílem zásady subsidiarity není omezit pravomoc Unie v závislosti na situaci určitého členského státu posuzovaného individuálně. Tato zásada vyžaduje jen to, aby zamýšlené opatření mohlo být z důvodu jeho rozměru a účinků lépe provedeno na úrovni Unie (bod 53). Co se týká povinnosti uvést odůvodnění, Soudní dvůr za třetí připomenul, že postačuje uvést základní cíl sledovaný orgánem. Bylo by zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu (bod 60). Jakožto účastník legislativního postupu vedoucího k přijetí směrnice se nemohlo Estonsko s úspěchem dovolávat skutečnosti, že mu nebylo umožněno seznámit se s důvody, které vedly k volbám opatření (bod 61).

Pokud jde o zásadu proporcionality, Soudní dvůr připomenul svou ustálenou judikaturu, podle níž musí mít unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomoc v oblastech, jež předpokládají jeho volby jak politické, tak ekonomické či sociální povahy a v nichž má provést komplexní posouzení. To znamená, že legalita takového opatření může být dotčena pouze jeho zjevnou nepřiměřeností ve vztahu k cíli, který hodlá příslušný orgán sledovat (bod 29). Soudní dvůr zamítl žalobní důvod Estonska založený na porušení zásady proporcionality a domníval se, že Estonsko neprokázalo, že různé volby provedené unijním normotvůrcem zjevně překračují meze jeho posuzovací pravomoci (body 32 až 38). Soudní dvůr zejména zamítl tvrzení, že zásada

<sup>35</sup> Zpráva o klíčových poselstvích konference je k dispozici na adrese: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

<sup>36</sup> Po přijetí předsednictvem Výboru regionů v červnu 2016 k dispozici na adrese: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

<sup>37</sup> EU:C:2015:403.

<sup>38</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/34/EU ze dne 26. června 2013 o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků, Úř. věst. L 182, 29.6.2013, s. 19.

proporcionality byla porušena, jelikož unijní normotvůrce nezohlednil zvláštní situaci členského státu, který dosáhl pokroku v oblasti elektronické správy. Soudní dvůr podotkl, že napadená směrnice má dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy. Podle Soudního dvora nelze mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států, je v rozporu se zásadou proporcionality (bod 39).

Dne 26. listopadu 2015 vynesl Tribunál rozsudek ve věci Španělsko v. Komise, T-461/13<sup>39</sup>, v němž potvrdil, že v oblasti přezkumu státní podpory se zásada subsidiarity nepoužije (bod 182).

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

- *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje krizový relokační mechanismus a mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států*<sup>40</sup>

V reakci na uprchlickou krizi a v souladu s Evropským programem pro migraci<sup>41</sup> přijala Komise dne 9. září 2015 návrh<sup>42</sup> týkající se krizového relokačního mechanismu, který má zavést strukturovaný mechanismus založený na solidaritě. Komise jej může kdykoli aktivovat s cílem pomoci členskému státu, který se nachází v krizové situaci a čelí extrémnímu tlaku vyvíjenému na jeho azylový systém v důsledku intenzivního a neúměrného přílivu státních příslušníků třetích zemí. Takovéto budoucí stavy nouze a redistribuce státních příslušníků třetích zemí stanoví Komise na základě objektivních a ověřitelných kritérií. Jedná se o součást balíčku návrhů, který zahrnuje nouzovou relokaci 120 000 uprchlíků z Řecka, Maďarska a Itálie<sup>43</sup>, společný evropský seznam bezpečných zemí původu<sup>44</sup> a zajištění účinnější návratové politiky<sup>45</sup>.

Vnitrostátní parlamenty vydaly k návrhu pět odůvodněných stanovisek<sup>46</sup> představujících sedm hlasů. Ve svých odůvodněných stanoviscích vnitrostátní parlamenty tvrdily, že navrhovaný mechanismus představuje nepřijatelný zásah do azylových systémů členských států, že odůvodnění není dostatečné a že zavedením stálého povinného distribučního klíče namísto prozatímních opatření porušují návrhy zásadu subsidiarity. Zpochybněna byla rovněž volba čl. 78 odst. 2 písm. e) Smlouvy o fungování Evropské unie jako právního základu.

Komise ve svých odpovědích připomenula, že uprchlická krize vyvíjí na azylové systémy členských států extrémní tlak, který by mohl ohrozit uplatňování dublinských pravidel. V tomto ohledu neumožňuje stávající systém odchylku od kritérií příslušnosti, vytváří tudíž nerovnováhu a v některých případech krizi zhoršuje.

Komise rovněž uvedla, že krizový mechanismus pro relokaci žadatelů by EU umožnil (aniž by bylo nutné projít pokaždé zdlouhavým postupem schvalování) reagovat na naléhavou situaci a pomoci členským státům, které čelí stavu nouze. Komise zdůraznila, že opatření jednotlivých členských států k řešení těchto situací nepostačují. Zavedení nekoordinovaných řešení by

<sup>39</sup> EU:T:2015:891.

<sup>40</sup> COM(2015) 450 final ze dne 9. září 2015.

<sup>41</sup> COM(2015) 240 final ze dne 13. května 2015.

<sup>42</sup> COM(2015) 450 final ze dne 9. září 2015.

<sup>43</sup> Rozhodnutí Rady (EU) 2015/1601 ze dne 22. září 2015.

<sup>44</sup> COM(2015) 452 final ze dne 9. září 2015.

<sup>45</sup> COM(2015) 453 final a C(2015) 6250 final.

<sup>46</sup> Česká Poslanecká sněmovna, český Senát, maďarský *Országgyűlés*, rumunská *Camera Deputaților* a slovenská *Národná rada*.

nezajistilo komplexní reakcí na neúměrný příliv osob ani spravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy.

- *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 1829/2003, pokud jde o možnost členských států omezit či zakázat používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na svém území*<sup>47</sup>

Když Jean-Claude Juncker žádal Evropský parlament, aby jej potvrdil ve funkci předsedy Evropské komise, oznámil záměr revidovat právní předpisy o povolení geneticky modifikovaných organismů. V rámci stávajícího systému nedospěly členské státy nikdy ke kvalifikované většině ve prospěch povolení, či proti povolení, což pravidelně vedlo k tomu, že konečné rozhodnutí o povolení bylo přenecháno Komisi. Dne 22. dubna 2015 přijala Komise návrh na revizi stávajícího nařízení, jež má členským státům umožnit přijmout na vnitrostátní úrovni konečná rozhodnutí týkající se omezení či zákazu používání geneticky modifikovaných potravin nebo krmiv poté, co byly povoleny na evropské úrovni. Taková rozhodnutí by bylo možno přijmout pouze pod podmínkou, že vnitrostátní výjimky jsou slučitelné s právem Unie a nesouvisí s důvody týkajícími se zdraví nebo ochrany životního prostředí. Tyto jsou posouzeny Evropským úřadem pro bezpečnost potravin.

Komise obdržela dvě odůvodněná stanoviska, v nichž se na straně jedné uvádělo, že návrh neposkytuje členským státům dostatečný prostor pro vnitrostátní zákaz geneticky modifikovaných organismů, přičemž se jedná o citlivou veřejnou otázku<sup>48</sup>, a na straně druhé, že přenesení rozhodnutí o omezení nebo zákazu používání geneticky modifikovaných organismů na členské státy není v souladu se zásadou subsidiarity, jelikož členské státy nejsou vždy schopny činit tato rozhodnutí způsobem, který neohrožuje fungování jednotného trhu<sup>49</sup>.

Ve svých odpovědích Komise uvedla, že návrh nepřenáší na členské státy celou pravomoc rozhodovat o povolení geneticky modifikovaných organismů, nýbrž jim pouze umožňuje přijmout opatření omezující nebo zakazující používání geneticky modifikovaných potravin a krmiv na jejich území poté, co povolení vydala EU. Podle názoru Komise proto návrh neovlivňuje nepříznivě aspekty povolování geneticky modifikovaných organismů, jimiž se lze lépe zabývat na evropské úrovni.

- *Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní*

Dne 18. března 2015 předložila Komise v rámci svého programu pro boj proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze strany společností a škodlivé daňové soutěži v Evropské unii balíček opatření v oblasti daňové transparentnosti. Tento balíček zahrnoval návrh na zavedení automatické výměny informací mezi členskými státy ohledně jejich daňových rozhodnutí<sup>50</sup>. Návrh vyžaduje, aby vnitrostátní daňové orgány pravidelně oznamovaly ostatním členským státům daňová rozhodnutí s přeshraničním prvkem, která vydaly. Členské státy by si pak mohly vyžádat podrobnější informace o konkrétním rozhodnutí. Automatická výměna informací o daňových rozhodnutích by členským státům umožnila odhalit nekalé daňové praktiky společností a v reakci na to přijmout potřebná opatření. Návrh má mimoto podporovat zdravější daňovou soutěž, jelikož daňové orgány budou s menší pravděpodobností společně poskytovat selektivní daňové zacházení, může-li to být podrobena kontrole ze strany jejich protějšků.

<sup>47</sup> COM(2015) 177 final ze dne 22. dubna 2015.

<sup>48</sup> Nizozemská Tweede Kamer.

<sup>49</sup> Španělský Congreso de los Diputados a Senado.

<sup>50</sup> COM(2015) 135 final ze dne 18. března 2015.

Komise obdržela jedno odůvodněné stanovisko<sup>51</sup>. V něm se uvádělo, že určité části návrhu, včetně obecné formulace povinnosti poskytovat informace o dvoustranných nebo vícestranných posouzeních převodních cen v rámci vzájemných dohod mezi dotčenými státy, překračují rámec toho, co je nezbytné k dosažení stanovených cílů, a že návrh není v souladu se zásadou subsidiarity.

Komise ve své odpovědi uvedla, že důvodem, proč Komise zaujala široký přístup, pokud jde o druh informací, na něž by se měl návrh vztahovat, byl boj proti škodlivým daňovým praktikám narušujícím fungování jednotného trhu. Prostor pro uvážení ohledně toho, která rozhodnutí by mohla být škodlivá, a je tudíž zapotřebí výměna informací o těchto rozhodnutích, je proto omezen na minimum. To rovněž zajistí, že směrnice bude mít skutečný dopad v praxi.

Rada přijala návrh Komise dne 8. prosince 2015<sup>52</sup>.

#### **4. ZÁVĚR**

Rok 2015 byl prvním celým rokem fungování nové Komise, která se zavázala, že se subsidiarita stane ústředním prvkem evropského demokratického procesu. V tomto roce byl rovněž od vnitrostátních parlamentů obdrženo nejvyšší počet odůvodněných stanovisek od zavedení mechanismu kontroly subsidiarity Lisabonskou smlouvou v roce 2009.

V roce 2015 byl zaznamenán zvýšený zájem vnitrostátních parlamentů o projednání změn mechanismu kontroly subsidiarity. Program zlepšování právní úpravy, jenž byl přijat v květnu, poskytl rovněž nové pokyny, které zajišťují, aby byly nové návrhy zcela v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

Evropský parlament se v rámci své činnosti související s legislativními návrhy zabýval otázkami subsidiarity a proporcionality a uplatňoval obecný přístup k posuzování evropské přidané hodnoty vypracováním zprávy o „nákladech vyplývajících z neexistence společného evropského postupu“. Výbor regionů pokračoval ve své činnosti v oblasti subsidiarity, zejména přijetím a provedením třetího pracovního programu zaměřeného na otázky subsidiarity a uspořádáním sedmé konference věnované zásadě subsidiarity.

---

<sup>51</sup> Švédský *Riksdag*.

<sup>52</sup> Směrnice Rady (EU) 2015/2376 ze dne 8. prosince 2015, kterou se mění směrnice 2011/16/EU, pokud jde o povinnou automatickou výměnu informací v oblasti daní – Úř. věst. L 332, 18.12.2015, s. 1–10.



**Brusel 9. září 2016  
(OR. en)**

**11889/16  
ADD 1**

**INST 347**

## **PRŮVODNÍ POZNÁMKA**

---

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	18. července 2016
Příjemce:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2016) 469 final - ANNEX 1
Předmět:	PŘÍLOHA ZPRÁVY KOMISE Výroční zpráva za rok 2015 o subsidiaritě a proporcionalitě

---

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2016) 469 final - ANNEX 1.

---

Příloha: COM(2016) 469 final - ANNEX 1



V Bruselu dne 15.7.2016  
COM(2016) 469 final

ANNEX 1

## **PŘÍLOHA**

### **ZPRÁVY KOMISE**

**Výroční zpráva za rok 2015  
o subsidiaritě a proporcionalitě**

## Příloha

### Seznam dokumentů Komise, k nimž Komise v roce 2015 obdržela odůvodněná stanoviska<sup>53</sup> vnitrostátních parlamentů ohledně souladu se zásadou subsidiarity

Dokument Komise	Název	Počet odůvodněných stanovisek (protokol č. 2)	Počet hlasů (protokol č. 2) <sup>54</sup>	Vnitrostátní parlamentní komory, které předložily odůvodněné stanovisko
1	COM(2015) 450	5	7	<p>CZ <i>Senát</i> (1 hlas)</p> <p>CZ <i>Poslanecká sněmovna</i> (1 hlas)</p> <p>HU <i>Országgyűlés</i> (2 hlasy)</p> <p>RO <i>Camera Deputaților</i> (1 hlas)</p> <p>SK <i>Národní rada</i> (2 hlasy)</p>
2	COM(2015) 177	2 <sup>55</sup>	3	<p>ES <i>Congreso de los Diputados / Senado</i> (obě komory – 2 hlasy)</p> <p>NL <i>Tweede Kamer</i> (1 hlas)</p>
3	COM(2015) 135	1	2	SE <i>Riksdag</i> (2 hlasy)
<b>CELKEM</b>		<b>8</b>	<b>12</b>	

<sup>53</sup> Aby odůvodněné stanovisko odpovídalo definici uvedené v protokolu č. 2, musí jednoznačně uvádět, proč se vnitrostátní parlament domnívá, že legislativní návrh není v souladu se zásadou subsidiarity, a musí být Komisi zasláno do osmi týdnů od postoupení návrhu vnitrostátním parlamentům.

<sup>54</sup> Podle protokolu č. 2 má každý vnitrostátní parlament dva hlasy; v případě dvoukomorového systému má každá komora jeden hlas. Pokud odůvodněné stanovisko reprezentuje alespoň třetinu (u návrhů podle článku 76 SFEU čtvrtinu) všech hlasů přidělených vnitrostátním parlamentům, je dosaženo prahové hodnoty pro udělení „žluté karty“ a návrh legislativního aktu je nutno přezkoumat. 19 z 56 hlasů představuje třetinu všech přidělených hlasů.

<sup>55</sup> Jedno odůvodněné stanovisko přišlo společně od obou komor španělského parlamentu – *Congreso de los Diputados a Senado*.