



Změna způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí

Informační podklad k návrhu nařízení, kterým se mění nařízení (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí



Podklad k dokumentu Rady č. 7804/17
květen 2017
zpracovala: Darina Šimková

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 4
- Stanovisko vlády ČR: 5
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 6
- Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR: 6

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Změna způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí	Typ řady: interní
Zpracovala: Šimková, D.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentu č. 7804/17	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: květen 2017	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova:	Jazyk: CZ
Prováděcí pravomoci Komise; postupy projednávání ve výborech; odpovědnost členských států v rozhodovacím procesu	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

NÁVRH NAŘÍZENÍ

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí KOM(2017) 85 v konečném znění, kód Rady 7804/17
Interinstitucionální spis 2017/0035/COD

- **Právní základ:**
Článek 291 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
30. 3. 2017
- **Datum projednání ve VEZ:**
4. 5. 2017 (1. kolo)
- **Procedura:**
Řádný legislativní postup.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 2. května 2017, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 3. května 2017 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Návrh je v souladu s principem subsidiarity.
- **Odůvodnění a předmět:**
Komise vykonává své prováděcí pravomoci způsobem, který je označen jako „komitologie“. Proces komitologie spočívá v tom, že Komisi jsou při výkonu prováděcích pravomocí nápomocny výbory, jež vydávají stanoviska k návrhům prováděcích aktů před jejich přijetím. Ve výborech zasedají zástupci všech členských států EU a předsedá jim zástupce Komise. Návrhy prováděcích aktů výboru předkládají zástupci Komise a výbor k nim pak zpravidla na základě hlasování vydá stanovisko.

Při projednávání návrhů prováděcích aktů ve výborech je nejčastěji využíván tzv. přezkumný postup¹. Tento postup spočívá v tom, že zaujme-li kvalifikovaná většina členských států ve výboru k návrhu kladné stanovisko, musí Komise návrh prováděcího aktu přijmout. Pokud naopak kvalifikovaná většina členských států vydá k návrhu záporné stanovisko, Komise tento prováděcí akt přijmout nesmí. Není-li vydáno žádné stanovisko, tedy není dosaženo kvalifikované většiny ve prospěch ani v neprospěch návrhu prováděcího aktu, může Komise sama rozhodnout o jeho přijetí

¹ Přezkumný postup je upraven v článku 5 nařízení (EU) č. 182/2011, který stanoví, že pokud se použije přezkumný postup, rozhoduje výbor o vydání stanoviska k prováděcím aktům většinou hlasů stanovenou v čl. 16 odst. 4 a 5 Smlouvy o Evropské unii, případně většinou hlasů stanovenou v čl. 238 odst. 3 Smlouvy o fungování EU pro akty přijímané na návrh Komise. Hlasy zástupců členských států ve výboru mají váhu podle uvedených článků.

či nepřijetí. V některých konkrétních případech, kdy ve výboru nebylo přijato žádné stanovisko, však Komise prováděcí akt přijmout nemůže. Jedná se o tři různé případy:

- I. v některých oblastech politiky (daně, finanční služby, bezpečnost nebo ochrana zdraví lidí, zvířat či rostlin nebo konečná mnohostranná ochranná opatření);
- II. pokud základní akt stanoví, že návrh prováděcího aktu nemůže být přijat v situaci, kdy nebylo vydáno žádné stanovisko (tzv. ustanovení o nevydání stanoviska); nebo
- III. pokud prostá většina všech členů výboru s navrhovaným aktem nesouhlasí.

Nastane-li některý z výše uvedených případů, předloží Komise prováděcí akt odvolacímu výboru, jenž se skládá ze zástupců členských států na vyšší úrovni. Jestliže ani odvolací výbor nevydá žádné stanovisko, může Komise návrh prováděcího aktu přijmout (rozhodne o jeho přijetí nebo nepřijetí).

Pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, jsou zakotvena v nařízení (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.²

V přechodných letech v praxi docházelo k případům, kdy k návrhu prováděcího právního předpisu nebylo výborem přijato žádné stanovisko. Neexistovala zde totiž kvalifikovaná většina členských států, která by umožnila přijetí postoje pro nebo proti předloženému návrhu prováděcího právního předpisu. V roce 2015 k tomu došlo ve 36 případech z celkového počtu 1726 vydaných stanovisek. 10 z těchto případů bylo v souladu s výše uvedeným postupem předloženo odvolacímu výboru, z něhož vzešel stejný výsledek v podobě nepřijetí žádného stanoviska. Přestože k nevydání žádného stanoviska došlo tedy pouze v přibližně 2 % z celkového počtu případů, Komise tuto situaci shledává jako problematickou. Zpravidla se totiž jednalo o politicky obzvláště citlivá témata, jež mají přímý dopad na občany a podniky. Jde zejména o témata z oblasti zdraví a bezpečnosti osob, zvířat nebo rostlin (např. povolení geneticky modifikovaných organismů (GMO) a geneticky modifikovaných potravin a krmiv). Komise je v takových případech vzhledem k potřebě zajištění účinného provádění právních předpisů oprávněna sama rozhodnout o přijetí či nepřijetí prováděcího aktu. Přesto se však domnívá, že by vzhledem k citlivosti daných otázek neměla v těchto situacích soustavně rozhodovat bez podpory kvalifikované většiny členských států ve výboru, ale že by i členské státy měly převzít větší odpovědnost v rozhodovacím procesu.

- **Obsah a dopad:**

Návrh nařízení se týká pouze prováděcích aktů Evropské komise vydávaných podle nařízení (EU) č. 182/2011.

Cílem návrhu je zlepšit fungování postupů projednávání ve výborech na úrovni odvolacího výboru a zajistit větší politickou odpovědnost členských států při vydávání prováděcích aktů Komise v politicky citlivých oblastech. Komise iniciativu k přijetí právní úpravy v této oblasti oznámila již ve svém pracovním programu na rok 2017. Návrh směrnice však nemění rámec postupu projednávání

² Nařízení (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí je dostupné zde: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1495176269555&uri=CELEX:32011R0182>

ve výborech jako takový. Zavádí čtyři cílené a omezené změny nařízení (EU) č. 182/2011, na něž je striktně omezen, a nemění žádné další prvky uvedeného nařízení.

1. Změny pravidel upravujících hlasování odvolacího výboru

První změnou je úprava pravidel pro hlasování odvolacího výboru, která spočívá v tom, že nepřítomné členské státy nebo ty, které se hlasování zdrží, budou pro účely výpočtu kvalifikované většiny považovány za „nezúčastněné členské státy“. To znamená, že kvalifikovaná většina (55 % členských států a 65 % obyvatelstva) se vypočítá pouze z členských států, které se zúčastnily hlasování a hlasovaly buď pro, nebo proti návrhu v souladu s čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU. V souladu se stejným ustanovením SFEU se vypočte i blokační menšina. Musí ji tedy tvořit nejméně tolik členských států, kolik zastupuje nejméně 35 % obyvatelstva zúčastněných členských států, a ještě jeden členský stát, jinak se kvalifikovaná většina považuje za dosaženou. Hlasování by se mělo považovat za platné pouze tehdy, pokud zúčastnění členové při hlasování v odvolacím výboru představují alespoň prostou většinu členských států.

2. Další předložení věci odvolacímu výboru na ministerské úrovni

Další změnou, která je navrhována, je, že pokud ani odvolací výbor nevydá žádné stanovisko, může předseda rozhodnout o uspořádání dalšího zasedání odvolacího výboru, na němž by členské státy již byly zastoupeny na ministerské úrovni. Za tímto účelem by měla být prodloužena lhůta pro vydání stanoviska odvolacího výboru o jeden měsíc, tedy celkově na tři měsíce od počátečního postoupení věci. Evropská komise si od tohoto opatření slibuje možnost opětovného posouzení návrhu na odpovídající politické úrovni a posílení role odvolacího výboru ve zvláště citlivých případech.

3. Zveřejnění hlasování zástupců jednotlivých členských států na úrovni odvolacího výboru

Třetí navrhovanou změnou je zveřejnění postojů, které zástupci členských států v odvolacím výboru zaujímají. V současné době se zveřejňují pouze celkové výsledky hlasování, nikoli postoje jednotlivých členských států k dané záležitosti. Komise tedy navrhuje zveřejnění hlasování zástupců jednotlivých členských států v odvolacím výboru. Jako důvod pro takový postup uvádí potřebu zajištění větší transparentnosti ve vztahu k postojům členských států v odvolacím výboru.

4. Stanovení práva předložit věc Radě za účelem vydání stanoviska

Čtvrtá navrhovaná změna spočívá v tom, že záležitosti, v nichž odvolací výbor nepřijme žádné stanovisko, by mohly být Komisí formálně předloženy Radě EU za účelem získání jejího nezávazného stanoviska. V Radě EU jsou vlády členských států zastoupeny na ministerské úrovni a předložení záležitosti Radě EU by mělo Komisi přinést vodítka, pokud se jedná o důsledky nevydání žádného stanoviska k návrhu v institucionální, právní, politické a mezinárodní oblasti.

Dopad na státní rozpočet a právní řád ČR:

Návrh nařízení je bez přímého dopadu na rozpočet a právní řád ČR.

• **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR pochybuje o vhodnosti zasahovat do systematiky a struktury nařízení (EU) č. 182/2011 a v něm stanovených komitologických postupů. Problematika, kterou se návrh nařízení zabývá, se totiž v praxi týká velmi nízkého počtu případů. Na druhou stranu si je vláda ČR vědoma citlivosti oblastí, o něž se jedná, proto může v obecné rovině se změnou nařízení souhlasit. Ze čtyř navrhovaných změn považuje vláda ČR dvě za nemožné pro jejich rozpor s primárním právem EU (úprava hlasování odvolacího výboru a předložení věci Radě EU k vydání stanoviska).

Pokud se jedná o úpravu hlasování odvolacího výboru, má vláda ČR za to, že odkaz na vymezení kvalifikované většiny podle čl. 238 odst. 3 písm. a) SFEU je nesprávný, neboť toto ustanovení odkazuje na případy, kdy se na základě Smluv na hlasování nepodílejí všichni členové Rady (zde se však jedná např. o situace, kde se státy jako je Velká Británie, Itálie a Dánsko nepodílejí na přijímání některých právních předpisů v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva). Dle názoru vlády ČR proto nelze uvedené ustanovení vykládat tak, že zúčastněnými státy jsou ty, které jsou přítomné nebo zastoupené v době hlasování. Navrhovaná právní úprava dle názoru vlády ČR v podstatě sankcionuje členské státy za zdržení se hlasování.

Další předložení věci odvolacímu výboru na ministerské úrovni považuje vláda ČR za právně možné, má však obavy, pokud se jedná o účinnost tohoto řešení. Vzhledem k jasnému vymezení pozice členských států k jednotlivým otázkám a časovým možnostem ministrů účastnit se jednání vždy osobně, toto řešení pravděpodobně nepovede k zamýšlenému výsledku.

Za obecně nepřijatelnou pak vláda ČR považuje změnu spočívající ve zveřejnění hlasování jednotlivých členských států ve výborech, neboť dle názoru vlády ČR spíše povede k ještě častějšímu výskytu případů zdržení se hlasování.

Pokud se jedná o právo Komise předložit věc Radě za účelem vydání stanoviska, vláda ČR ve svém stanovisku uvádí, že tento postup není právně možný, neboť podle čl. 291 odst. 3 SFEU Komisi při výkonu jejich prováděcích práv kontrolují výhradně členské státy, nikoli Rada EU.

Vláda ČR bude především usilovat o zachování stávajícího režimu. Nebude-li to možné, bude pro vládu ČR jedinou přijatelnou změnou přenesení rozhodnutí na ministerskou úroveň.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Projednávání návrhu nařízení v pracovních skupinách Rady dosud nebylo zahájeno. V Evropském parlamentu byl návrh nařízení dne 1. března 2017 přidělen příslušnému výboru, kterým je výbor pro právní záležitosti (JURI). Nyní se očekává vydání stanoviska příslušného výboru. O stanovisko byly požádány i další výbory Evropského parlamentu (např. AFET, DEVE, INTA, ECON, EMPL, ENVI, ITRE, IMCO, TRAN, REGI, AGRI, PECH, CULT, LIBE), z nichž některé rozhodly o nevydání stanoviska (např. DEVE, EMPL, REGI, PECH, CULT, LIBE, FEMME). Další harmonogram projednávání návrhu v orgánech EU prozatím není znám.

- **Projednávání ve výboru pro evropské záležitosti PS PČR:**

Výbor pro evropské záležitosti PS PČR projednal dokument dne 1. 6. 2017 a usnesením č. 398 přijal tyto závěry:

Výbor pro evropské záležitosti

1. **bere na vědomí** Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, KOM(2017) 85 v konečném znění, kód Rady 7804/17;

2. **podporuje** rámcovou pozici vlády k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 182/2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí, KOM(2017) 85 v konečném znění, kód Rady 7804/17;
3. **vyjadřuje obavu** ve vztahu k dodržení zásady proporcionality, pokud se jedná o rozsah v návrhu nařízení obsažených změn, zejména vzhledem k tomu, že nevydání žádného stanoviska v odvolacím výboru se týká velmi malého počtu případů;
4. **vyjadřuje pochybnost** o správnosti názoru Komise, že návrh nařízení nevyžaduje zpracování posouzení dopadů;
5. **má za to**, že možnost předložení těchto návrhů prováděcích aktů, u nichž nebylo vydáno žádné stanovisko, Radě EU může vést k neodůvodněným průtahům v postupu projednávání ve výborech a současně k nadbytečné administrativní zátěži;
6. **domnívá se**, že zveřejňování hlasování zástupců jednotlivých členských států v odvolacím výboru může způsobit, že rozhodování ve výborech pak bude vedeno spíše politickými než odbornými cíli a názory;
7. **pověřuje** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedovi Evropské komise.