

**MONITORING
EVROPSKÉ LEGISLATIVY –
ÚNOR/BŘEZEN 2005**

PETRA KUCHYŇKOVÁ, ONDŘEJ KRUTÍLEK

CENTRUM PRO STUDIUM DEMOKRACIE A KULTURY

BRNO 2005

OBSAH

EXECUTIVE SUMMARY	3	1.3 Rada	15
		1.3.1 Coreper	15
		Otázka zdanění leteckého benzínu	15
I. ČÁST		1.3.2 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council	15
Monitoring konkrétní legislativy či		Směrnice o pracovní době	15
legislativních programů, které jsou		Změny směrnice 1408/71/EEC o koordinaci systémů sociální ochrany	16
v současnosti na pořadu jednání		1.3.3 Justice and Home Affairs Council	16
evropských institucí – vybrané	11	European Evidence Warrant	16
oblasti		Rámcové rozhodnutí o harmonizaci sankcí za rasisticky motivované trestné činy	17
1.1 Evropský parlament	10		
Směrnice o řidičských průkazech	10	II. ČÁST – PŘÍLOHA	
Směrnice o službách (Bolkesteinova směrnice)	10	Aktuální problémové oblasti	
Směrnice o softwarových patentech	11	spjaté s legislativní aktivitou	
		či její intenzivní přípravou	18
1.2 Komise	12	2.1 Finance EU	18
Akční plán boje proti drogám	12	2.2 Justice a vnitro	20
Dotazník ohledně evropské definice telecího masa	12	2.3 Lisabonská agenda	
Návrh nařízení umožňujícího liberalizaci veřejné dopravy	12	a evropská ekonomika	20
Sociální agenda Komise	13	2.4 Zemědělství	22
Vzájemné uznávání rozsudků v dílčích oblastech rodinného práva	13		
Zelená kniha o vztahu demografických změn k penzijní a migrační politice EU	14		

EXECUTIVE SUMMARY

I. ČÁST

Monitoring konkrétní legislativy či legislativních programů, které jsou v současnosti na pořadu jednání evropských institucí – vybrané oblasti

1.1 Evropský parlament

Směrnice o řidičských průkazech

- Plénum EP 23. února podpořilo lednové rozhodnutí výboru pro dopravu ohledně směrnice o řidičských průkazech.
- *Obsah směrnice*
EP se tedy postavil za myšlenku, aby byly do deseti let nahrazeny všechny stávající řidičské průkazy plastovými kartami, které půjde hůře padělat. Ve státech, kde už nějaká forma plastových karet existuje, bude lhůta prodloužena na dvacet let.
- *Sporné body*
Rada se přitom už v říjnu 2004 postavila proti plošné náhradě průkazů a požaduje pouze zákaz vydávání papírových dokladů do šesti let od počátku platnosti navrhované směrnice, která má nahradit normu 91/436/EHS. EP neschválil omezení doby platnosti řidičských průkazů pro osoby starší 65 let.

Směrnice o službách (Bolkesteinova směrnice)

- Jedním z klíčových bodů legislativní agendy pro první polovinu roku 2005 bude zřejmě směrnice o službách, která by měla zajistit v praxi skutečné dobudování volného trhu se službami, které je zakotveno mezi základními čtyřmi svobodami Evropského společenství již od samotných počátků jednotného trhu, v praxi však tato svoboda ještě není fakticky vykonávána, především pro přetrvávající formální překážky v podobě rozdílných podmínek výkonu služeb v jednotlivých členských státech.
- K největším stoupencům přijetí této direktivy, která by měla dobudovat volný trh se službami, náleží současný komisař pro vnitřní trh McCreevy.

- *Sporné body*
- Pod vlivem kritiky (zejména socialistických poslanců) se také McCreevy vyjádřil, že je nutno ve směrnici více zdůraznit princip ochrany pracovních sil a přehodnotit velmi sporný princip originality.
- Tyto signály z Komise tak potvrzují, že direktiva, jejíž účinek měl být původně velmi liberalizační se nachází pod tlakem silné kritiky odborů a levicové části nadnárodního politického spektra a je z těchto důvodů ve stávající podobě neprůchodná.
- Direktivu kritizovaly i některé členské státy a lobbyističtí zástupci spotřebitelů (BEUC), a to pro uplatněný princip originality, podle něhož měl být volný pohyb služeb zajištěn tak, že bude možné v rámci celé EU vykonávat služby podle pravidel platných v zemi původu provozovatele.
- Kontroverze vyvolává zejména zařazení zdravotnictví a služeb poskytovaných v tomto citlivém sektoru do záběru této směrnice.
- *Legislativní pozadí a význam*
- Směrnice bude podrobena spolurozhodovací proceduře EP a Rady, očekává se, že se stane jedním z hlavních bodů jednání rady pro volnou soutěž, které proběhne v dubnu 2005.
- Její význam, pokud jde o dobudování volného trhu se službami, je označován za klíčový, vzhledem ke stávajícím podmínkám je proto pro jeho průchodnost nutné učinit určité ústupky (zejména v oblasti ochrany pracovních sil je však třeba současně dbát, aby nepřekročily mez, za níž se direktiva již májí původním účelem).
- Z hlediska ČR je důležité, že návrh směrnice umožňuje provozovatelům služeb jejich poskytování v rámci celé EU za podmínek platných v zemi původu (tedy ČR), důsledky jsou však sporné a budou ještě předmětem jednání (vyňato z tohoto principu bude s největší pravděpodobností zdravotnictví, předmětem sporu jsou i některé právnické služby či architektura).
- Komisi, Radu i EP tedy ještě čeká složitý rébus jak zachovat alespoň základní a funkční kostru směrnice a současně odpovědět na kritiku jejích možných důsledků.

Směrnice o softwarových patentech

- Příběh kontroverzní směrnice o softwarových patentech má své pokračování v podobě sporu mezi EP a Komisí.
- EP je zjevně nespokojen se stávající podobou směrnice, což dal najevo především jeho legislativní výbor 2. února, když doporučil navrátit směrnicí zpět Komisi, předseda Barroso však 28. února prosadil opětovné zařazení směrnice na pořad jednání Rady.
- *Sporné body a dopady směrnice*
- Směrnice ve stávající podobě je přitom předmětem ostré kritiky expertů, kteří poukazují na kontraproduktivitu a faktickou nemožnost patentovatelnosti softwaru a také na velmi neblahé dopady na trh se softwarem a na menší výrobce v této oblasti.
- EP vznesl 1. března na předsedu Komise dotaz s žádostí o vyjasnění otázky sporné směrnice, bude proto zajímavé sledovat, zda otázka softwarových patentů vyvolá střet EP s Komisí.

1.2 Komise

Akční plán boje proti drogám

- 14. února Komise zveřejnila Akční plán boje proti drogám, který mimo jiné vyžaduje od jednotlivých členských států zajištění přístupu ke sterilním injekčním jehlám pro narkomany, aby se tak maximálně zabránilo šíření HIV.
- *Legislativní pozadí*
- Komise se takto snaží naplnovat svoji dlouhodobou strategii boje proti drogám, která byla přijata na zasedání Evropské rady v prosinci 2004.
- *Sporné body*
- Akční plán se tedy snaží spíše než v duchu zákazů a prohibice postupovat v duchu předcházení nejvíce negativním důsledkům drogové závislosti, tento postup ovšem není prost kritiky.
- Kritikové poukazují na přílišnou toleranci (především vůči tzv. měkkým drogám), která je typická pro drogovou politiku řady členských zemí EU i na to, že v USA přispěl k reálnému snížení podílu narkomanie u mládeže právě velmi přísný, prohibitivní, nikoli tolerující přístup.

Dotazník ohledně evropské definice telecího masa

- 1. března Komise vydala a zveřejnila dotazník, jehož cílem má být zjištění, co evropští spotřebitelé konkrétně chápou pod pojmem „telecí maso“.

- Tento zdánlivě kuriózní počín je odrazem přání některých členských států, které tlačí Komisi na harmonizaci obecné definice telecího masa, spor je přitom především ohledně stáří jatečných zvířat.
- *Sporné body*
- Dotazník, který lze bez velké nadsázky označit za značně absurdní, sestává ze 13 otázek (spotřebitel má odpovědět na to, jak podle jeho uvážení chutná a vypadá skutečné telecí maso, jakým způsobem mají být podle jeho představ zvířata chována, jaké má být jejich stáří a váha v okamžiku porážky, co si spotřebitel myslí o jednotné celoevropské definici telecího masa apod.).
- *Dotazník a nové členské státy*
- Podstatné je, že skutečnou motivací v pozadí dotazníku na celoevropskou definici telecího je snaha starších členských států vypořádat se (v omezujícím smyslu) se vstupem nových členů (především Polska s jeho obrovským trhem rostlinné i živočišné výroby, jenž se v celoevropské konkurenci již výrazně projevuje) na evropský zemědělský trh.

Sociální agenda Komise

- Vydání Sociální agendy 9. února bylo do určité míry podmíněno též snahou nové Komise napravit dojem, který kritikové z řad levice v rámci EU získali pod vlivem revize Lisabonské agendy, tedy dojem, že nová Komise má za cíl v důsledku neuspokojivých ekonomických ukazatelů odsunout do pozadí požadavky solidarity, prosperity a welfare state.
- *Obsah agendy*
- Agenda má určovat směr sociální politiky EU pro nadcházejících 5 let.
- *Legislativní pozadí*
- Závěrečné schválení sociální agendy bude opět tvořit jeden z hlavních bodů jarního summitu Evropské rady, který se uskuteční 22. – 23. března.
- *Kritika a sporné body*
- Sociální agenda se však oprávněně stává předmětem kritiky pro svoji velkou vágnost a neurčitost, s níž je formulována.
- Lze se tedy oprávněně domnívat, že jde především jakýmsi souhrnem hesel bez velkého reálného praktického významu, což je bolest mnoha dlouhodobých legislativních programů EU, a je možné se ptát, zda se taková kritika nedá vznést i na celou revizi Lisabonské agendy.

Vzájemné uznávání rozsudků v dílčích oblastech rodinného práva

- Od 1. března vstupuje v rámci EU v platnost směrnice „Brusel II“, která řeší a podstatně usnadňuje otázku vzájemného uznávání rozsudků v těch případech rodinného práva, v nichž je zakomponován mezinárodní prvek.
- Konkrétně se jedná o vzájemné uznávání rozsudků o rozvodu a především o opatrovnictví dětí, což umožňuje předat bez zbytečných průtahů a opětovného otevření civilněprávního procesu dítě do opatrovnictví osobě, která pobývá v jiném členském státě a již bylo dítě rozsudkem soudu do opatrovnictví svěřeno.
- Potenciální sporné body připravovaných legislativních úprav v oblasti harmonizace civilního práva
- Směrnice upravuje a zjednodušuje také podmínky styku dítěte s rodiči (v případě, že se jedná o rozvedenou dvojici a je zde zakomponován přeshraniční prvek), v těchto dílčích oblastech jde bezesporu o pozitivní úpravu, je však třeba všimnout si, že směrnice již do určité míry předjímá snahy Ústavy o harmonizaci rodinného práva s mezinárodním prvkem a nemá zůstat pouze u této dílčí oblasti civilního práva.
- Komisař Frattini ohlásil 1. března přípravu nové legislativy, která má harmonizovat některé další části občanského práva, jedná se o pravidla, jimiž se řídí sestavení poslední vůle a dědická posloupnost, tedy klíčové části dědického práva, a též zákony týkající se přímo rozvodů, v nichž je přítomen mezinárodní prvek.
- *Směrnice a ČR*
- Podrobnosti ještě nejsou zcela známy a zveřejněny, není zcela vyjasněno, v jakém poměru (zda ve vzájemně srovnatelném či hierarchizovaném) budou tyto jakási „celoevropské“ rozvodové zákony vůči právu jednotlivých zemí.
- Zajímavé jsou tyto uvažované normy též z hlediska Ústavy, která posunuje harmonizaci rodinného práva s mezinárodním prvkem do režimu QMV, zatímco zmíněná směrnice „Brusel II“ tedy vyžadovala ke své platnosti jednomyslnost, uvažovaná směrnice o celoevropských rozvodových zákonech by v případech s mezinárodním prvkem dle Ústavy mohla spadat do procedury QMV.

Zelená kniha o vztahu demografických změn k penzijní a migrační politice EU

- Prezentační této zelené knihy připravuje Komise na 16. březen, a to v přímé souvislosti s pří-

pravou nové směrnice o převoditelnosti penzí v rámci jednotlivých členských států EU, která se očekává v nejbližších měsících, a s tzv. Zelenou knihou o ekonomické migraci, kterou Komise vydala v lednu 2005.

- Půdu pro novou sociální legislativu Komise připravilo již zasedání Rady pro sociální otázky 3. března, na němž byla prezentována studie Výboru pro sociální ochranu mapující základní principy penzijních systémů v jednotlivých členských státech, především z hlediska finanční báze těchto systémů.
- *Význam legislativních změn v oblasti penzijní politiky*
- Při hodnocení uvažovaných změn v této dílčí oblasti sociální politiky je třeba vzít v úvahu pozitiva, která koordinace penzijních systémů (zvláště bude-li kladen důraz na posilování soukromé báze a řešení otázky přílišného zaangažování státu a státních rozpočtů v penzijní politice) mohou přinést ve světle nepříznivé demografické situace a stagnace evropských ekonomik, které řada nezávislých studií klade do souvislosti také s nedostatky penzijní politiky.
- Je však třeba vzít v úvahu i skutečnost, že v rámci pokusů o legislativní sblížení penzijních politik budou některé skupiny klást důraz na zachování primárního podílu vládní a státní odpovědnosti za zajištění adekvátní penze, což může handicapovat úvahy o nezbytných reformách penzijních systémů.
- *Předpokládaný legislativní vývoj*
- Jak vyplývá i z některých vyjádření komisaře Špidly, v nejbližší budoucnosti se připravuje směrnice o převoditelnosti nároků na pobírání důchodu, v rámci penzijních systémů jednotlivých členských států.
- Očekává se ovšem, že se vůči připravované směrnici o převodu penzijních nároků (která, jak naznačují zprávy hovoří o nárocích, ale již méně o povinnostech, těch kdo pobírají důchod nespolehat pouze na stát) zvedne odpor řady členských států.

1.3 Rada

1.3.1 Coreper

Otázka zdanění leteckého benzínu

- Otázka zdanění leteckého benzínu se v polovině února dostala do další fáze. V současnosti se na úrovni Výboru stálých zástupců (COREPER) řeší, na co by měly být vybrané peníze použity.

- *Sporné body a dopady*
- Prozatím se zdá, že – ať tak, nebo tak – půjde o gesto EU, na které doplatí letecké společnosti a potažmo cestující, kteří jejich služeb využívají.
- Náklady, které plynou z regulace ze strany EU (bezpečnost) nebo z už tak vysoké ceny leteckého benzínu, mohou po zavedení daně (či obdobného zpoplatnění) způsobit odliv zákazníků k jiným, nejspíše více ekologicky nepříznivým druhům dopravy; nehledě na to, že na lety v rámci EU by se daň nevztahovala, a na fakt, že evropské aerolinie by ztratily svou pozici na celosvětovém trhu, protože by byly zatíženy novými opatřeními.
- Na jednání Rady 17. února byly všechny uvedené obtíže debatovány a způsobily mezi ministry takový rozkol, že byla celá otázka odložena na další zasedání.

1.3.2 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council

Směrnice o pracovní době

- Velkou legislativní „bolestí“ současné EU je směrnice o pracovní době, která se vyskytuje na pořadu jednání Rady již od podzimu 2004.
- *Sporné body*
- Největší spory mezi členskými státy a Komisí nadále zůstávají ve 3 otázkách: 1) Otázka tzv. „opt-outs“, tedy výjimek z maximální délky pracovní doby, která činí 48 hodin týdně. 2) Otázka referenční doby, z níž se pracovní doba vypočítává. 3) Definice pracovní doby.
- *Směrnice a ČR*
- Návrh Komise lze celkově zhodnotit jako posilující váhu kolektivního vyjednávání (a tedy odborů) proti možnosti individuálních smluv mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a celkově velkorysejší podmínky vůči zaměstnancům.

Změny směrnice 1408/71/EEC o koordinaci systémů sociální ochrany

- Na zasedání Rady 3. března byly předmětem prozatím pouze orientační debaty Komise navrhovaných změn směrnice o koordinaci systémů sociální ochrany.
- *Sporné body*
- Jedná se o relativně velmi sporné téma evropské legislativy. Konkrétní parametry systémů sociálního zabezpečení totiž náleží dle platného primárního práva do kompetencí jednotlivých členských států, proto každý pokus o nadnárodní koordinaci této otázky členské státy bedlivě

sledují s obavou, zda nedochází k zasahování do jejich pravomocí.

- Legislativní aktivita Komise v oblasti sociální politiky však v poslední době naznačuje, že by Komise ráda více otevřela toto téma (potřebu větší koordinace parametrů např. penzijního systému akcentuje i Velká Británie v rámci již zveřejněného rámcového programu svého předsednictví, které připadá na druhou polovinu roku 2005).

1.3.3 Justice and Home Affairs Council

European Evidence Warrant

- Důležitým bodem jednání Rady pro justici a vnitro 24. února bylo rozhodnutí o dalším osudu kontroverzní legislativy v oblasti trestního práva. Jedná se o tzv. evropský důkazní rozkaz (European Evidence Warrant), který má do značné míry doplňovat již existující evropský zatykač a má znamenat možnost vymáhání důkazů a předmětů doličných na základě soudního příkazu vydaného v jednom státě napříč hranicím EU.
- *Obsah a význam*
- Evropský důkazní rozkaz představuje významný legislativní krok v oblasti sblížení trestního práva a policejní spolupráce.
- *Sporné body*
- European Evidence Warrant významně posiluje pravomoci policie pokud jde o pátrání po důkazech napříč hranicemi členských států, vyvolával proto značné kontroverze, a to nejen u některých členských států, ale i ze strany právních expertů, což je závažné.
- Existovala např. obava, že nová legislativa umožní domovní prohlídky u občanů určitého členského státu ze strany policie státu jiného, a to i v případě podezření na trestný čin, u něhož dle legislativy rezidenčního státu občana není možnost opatrování důkazů pomocí např. domovní prohlídky vůbec povolena (v různých trestních rádech je různě definován např. kybernetický zločin, různé druhy podvodů, finanční kriminality apod.).
- Experti i řada členských států proto volaly po silném obsahovém propojení European Evidence Warrant a evropského zatykače, tedy po tom, aby se pravomoci policie v rámci evidence warrant týkaly jen trestných činů, na něž se explicitně vztahuje i evropský zatykač.
- *Plán z hlediska ČR*
- Jednání Rady dalo plánu na evropský důkazní rozkaz zelenou v podobě rámcového rozhodnutí

s tím, že byla definována kategorie 32 trestných činů, u nichž má být tzv. „duální trestnost“ (tedy trestnost z definice daného činu jak ve státě, z něhož je vyšetřování vedeno, tak ve státě v němž je pátrání po důkazech vedeno) nepřípustná. Z hlediska ČR by nicméně účinnost European evidence warrant znamenala nutné dílčí zásahy do platného trestního řádu (podobné zásahům v souvislosti s evropským zatykačem).

Rámcové rozhodnutí o harmonizaci sankcí za rasisticky motivované trestné činy

- Po dvou letech se na pořad jednání Rady ministrů 24. února dostalo rámcové rozhodnutí o harmonizaci sankcí za rasisticky motivované trestné činy.
- Zástupci některých členských států navrhovali spojení zákazu nacistických symbolů se zákazem symbolů komunismu, experti, snažící se zapojit do hry „multikulturní ohledy“ pak upozorňovali na to, že svastika není pouze symbolem nacismu.
- *Sporné body*
- Kritické poukazují na to, že zpřísnění sankcí za veřejné používání rasistických symbolů není žádným řešením, pokud není nijak vyřešeno jejich soukromé používání.
- Z hlediska nacistických symbolů Rada nakonec dospěla k závěru, že nepřikročí k celoevropské úpravě tohoto problému a že zákaz používání těchto symbolů, včetně jeho rozsahu a podoby sankcí zůstane v kompetenci členských států.

II. ČÁST – PŘÍLOHA

Aktuální problémové oblasti spjaté s legislativní aktivitou či její intenzivní přípravou

2.1 Finance EU

- Zasedání EcoFin – Pakt stability a růstu
- Zasedání EcoFin ve dnech 16.-17. února dominovalo téma Paktu stability a růstu.
- Hlavními tématy zasedání byla realizace posledních kroků procedury užívané při překročení míry deficitu veřejných financí (před aplikací sankcí a před podrobením veřejných financí dané země přímému dohledu EU) v případě Řecka.
- Další klíčovou otázkou představovala otázka reformy Paktu růstu a stability, přičemž od únorového zasedání EcoFin se očekávalo pře-

devším vyjasnění definice kategorie „zvláštních okolností“ (především jde o míru záporného růstu HDP), za nichž může daný stát po dobu jednoho roku překračovat povolenou míru deficitu veřejných financí (3% HDP), aniž by byla aktivována procedura, zmíněná v případě Řecka.

- Zasedání EcoFin 8. března již se má zabývat konkrétními podrobnostmi reformy, klíčový problém je ve střetu snahy Komise svázat režim dodržování Paktu růstu a stability jasnými pravidly, které by ovšem nepřekročitelným způsobem nesvazovaly hospodářskou politiku členského státu, což by mohlo vést až ke kolapsu celého projektu, s nímž je přímo svázán projekt společné měny.
- *Sporné body*
- Někteří evropští státníci (především italský premiér Berlusconi) se již nechali slyšet, že omezení daná konvergenčními kritérii příliš brzdí samostatnost ekonomické politiky členských států a bylo by tedy třeba striktní požadavky paktu zcela odmítnout.
- Schválení reformy Paktu čeká podobně jako revize Lisabonské agendy a výsledků implementace ekonomické politiky za rok 2004 na zasedání Evropské rady 22. – 23. března.
- *Pakt růstu a stability z hlediska ČR*
- ČR se prozatím stala pouze na konci roku 2004 předmětem upozornění Komise na vysoký rozpočtový schodek, závěrečná zpráva hodnotící z tohoto hlediska země usilující o vstup do eurozóny však konstatovala u ČR pokrok ve snižování deficitu (o asi 21 mld. oproti původnímu předpokladu vlády).
- Lze ovšem očekávat, že pokud nebude v ČR docházet k narovnání stavu veřejných financí, bude se stávat ČR předmětem kritiky Komise.
- *Finanční perspektiva 2007–2013*
- Poněkud ve stínu těchto problémů, s jejichž řešením se počítá v krátkodobější perspektivě, se ocitlo projednávání parametrů nové finanční perspektivy. Je otázkou, jestli se podaří Lucembursku dosáhnout shody členských zemí ještě před zasedáním Evropské rady 16.–17. června, jak o to usiluje.

2.2 Justice a vnitro

- Legální migrace a systém „včasných varování“
- Ve světle prezentace Zelené knihy o ekonomické migraci z ledna 2005 představovala jeden z klíčových bodů zasedání Rady ministrů 24. února debata o tzv. systému včasných varování v oblasti politiky legální migrace.

- V pozadí je snaha řešit na nadnárodní úrovni situaci, která nastala v oblasti imigrace po listopadovém Haagském summitu Evropské rady.
- Navrhovaný systém včasného varování je pokusem o zvýšení míry spolupráce členských zemí v této oblasti, aniž by muselo dojít k regulérní harmonizaci přistěhovalecké politiky.
- Konkrétním impulsem pro tuto legislativní aktivitu bylo lednové rozhodnutí Španělska legalizovat pobyt několika stovek tisíc přistěhovalců, kteří dosud pracovali načerno na španělském pracovním trhu.
- EU se v oblasti legální migrace nyní nachází mezi dvěma tlaky – Zelená kniha o ekonomické migraci naznačila v souvislosti s vývojem demografických trendů možnost většího otevírání evropských pracovních trhů přistěhovalcům (těmto možnostem vyslovuje podporu i komisař Špidla), na druhé straně některé členské státy velmi znepokojuje představa, že příliš liberální kroky jednoho z nich v této oblasti přímo ovlivní i jejich pracovní trhy či vnitřní bezpečnost.
- Klíčová konfrontace pozitiv, jež občanům EU přináší svoboda pohybu osob a pracovních sil na jedné straně vs. vliv, jaký má v této souvislosti narůstající imigrace a podíl přistěhovalců na pracovním trhu jednotlivých zemí, tak stála v pozadí prozatím první prezentace návrhu systému na únorovém jednání Rady.

2.3 Lisabonská agenda a evropská ekonomika

- Revize Lisabonské agendy a Barrosova komise
- V této oblasti dominovalo únorové a březnové agendě z pochopitelných důvodů téma revize a reorientace Lisabonské agendy, k níž byla nucena se uchýlit Barrosova Komise pod vlivem zpráv, které ještě před klíčovým summitem Evropské rady, plánovaným na jaro 2005, na němž mělo dojít ke střednědobé evaluaci dosavadních výsledků agendy, jasně indikovaly, že cíl předstihu USA v základních ekonomických ukazatelích (růst HDP, míra inflace, nezaměstnanosti apod.) není naplňován.
- Předseda Komise Barroso na svém vystoupení 2. února přednesl zprávu o revizi Lisabonské agendy, která by měla v této verzi legislativní dění a ekonomický vývoj v rámci institucí EU nasměrovat ke zvyšování ekonomického růstu a vytváření pracovních míst.
- Sdělení Komise o střednědobé revizi Lisabonské agendy, které zveřejnil v únoru předseda Barroso bude na zasedání Evropské rady

22. – 23. března předloženo schválení zástupcům členských států.

- *Sporné body*
- Snaha nové Komise klást větší důraz na otázky ekonomického rozvoje a liberalizace v dalších oblastech (především v oblasti služeb) na úkor sociálního rozměru EU se však setkává s ostrou kritikou zástupců odborů ETUC i levicových poslanců v EP, jak indikovala jejich vyjádření k revidované Lisabonské agendě, hodnocení stodenního působení Komise v březnu 2005 i hlasování speciálního výboru EP pro Lisabonskou agendu, které proběhlo 28. února.
- Kritika přicházející nejen zevnitř, ale i zvnějšku EU upozorňuje na to, že k hlavním problémům ekonomického zaostávání EU za USA, které se od roku 2000 (tedy od počátku platnosti Lisabonské agendy) nezmenšilo, ale naopak prohloubilo, náleží přeregulovanost evropského trhu jako celku, upozorňuje se též na nezbytnost reformy trhu práce (takto se vyjádřila naposledy OECD 1. března).
- *Lisabonská agenda z hlediska ČR*
- Zaostávání evropské ekonomiky za USA lze vyjádřit i v ukazatelích, které se bezprostředně dotýkají běžného občana. Podle zprávy OECD tvoří v rámci EU příjem na hlavu 30% – 40% příjmu občanů USA, což lze přičítat jednak právě vysoké míře nezaměstnanosti EU ve srovnání s USA či parametřům penzijního systému, které nezabraňují pracovníkům odcházet do předčasného důchodu, jednak též menšímu počtu pracovních hodin v EU.
- Z hlediska ČR je velmi významná skutečnost, že březnová zpráva OECD obsahující ekonomickou evaluaci rozšířené Unie konstatuje, že je třeba odstranit překážky, jimž v některých státech musí čelit malí a střední podnikatelé a které znesnadňují počátky jejich podnikání.

2.4 Zemědělství

- Jednání Rady ministrů – situace na zemědělských trzích
- Jednání Rady ministrů zemědělství 28. února muselo řešit především otázku skladových zásob obilí, jejichž přebytky jsou důsledkem nadměrné sklizně během léta 2004. Vůči Komisi vznesla v této otázce požadavek ČR, již podpořily Maďarsko, Rakousko a Slovensko, Komise na požadavek reagovala vydáním nového intervenčního tendru, který se bude týkat skladových zásob v těchto zemích.

- Problém je v tom, že tento postup do značné míry deformuje situaci na zemědělském trhu, kde vlivem hromadění obilí ve skladech spontánně klesá jeho cena, intervence Komise však situaci poptávky a tím pádem i výše ceny významně ovlivňuje.
- Ukazuje se, že rozšíření o nové členské státy reformu CAP do určité míry komplikuje, vyvolává-li to, že Komise sama obchází její parametry.
- Postoj českých zemědělců je však na jedné straně pochopitelný, vyžadovali totiž od Komise pouze stejný postup, jaký použila již v případě Řecka a dalších států v lednu.
- *Jednání Rady ministrů – otázka rozvoje venkova*
- Za jeden z klíčových problémů, který souvisí nejen se zemědělskou politikou, ale také s úvahami o nové finanční perspektivě 2007-2013, je označována dlouho připravovaná, a především dlouho a hojně diskutovaná, tzv. politika rozvoje venkova.
- Podoba jednání o politice rozvoje venkova do značné míry odrážela klíčové sporné body: všechny členské státy, včetně komisařky pro zemědělství Boelové zdůrazňují prioritu rozvoje venkova, jednak ve světle reformy CAP, která by měla přesunovat větší část finančních prostředků ze sekce garance zemědělských trhů právě na podporu venkovských oblastí, jednak v rámci revidované Lisabonské agendy. Členské státy se však již nedokáží shodnout na tom, odkud a kolik finančních prostředků má být na tuto politiku vyčleněno.
- *Rozvoj venkova – legislativní pozadí*
- Zástupce předsednické země, lucemburský ministr zemědělství Boden, usiluje o dosažení shody na finančních parametrech politiky rozvoje venkova do přelomu května a června 2005, EP má v této věci vydat stanovisko k závěrům jednání Rady do dubna 2005.

I. ČÁST

MONITORING KONKRÉTNÍ LEGISLATIVY ČI LEGISLATIVNÍCH PROGRAMŮ, KTERÉ JSOU V SOUČASNOSTI NA POŘADU JEDNÁNÍ EVROPSKÝCH INSTITUCÍ – VYBRANÉ OBLASTI

1.1 EVROPSKÝ PARLAMENT

Směrnice o řidičských průkazech

Plénium EP 23. února podpořilo lednové rozhodnutí výboru pro dopravu ohledně směrnice o řidičských průkazech.

Obsah směrnice

EP se tedy postavil za myšlenku, aby byly do deseti let nahrazeny všechny stávající řidičské průkazy plastovými kartami, které půjde hůře padělat. Ve státech, kde už nějaká forma plastových karet existuje, bude lhůta prodloužena na dvacet let. Rada se přitom už v říjnu 2004 postavila proti plošné náhradě průkazů a požaduje pouze zákaz vydávání papírových dokladů do šesti let od počátku platnosti navrhované směrnice, která má nahradit normu 91/436/EHS. EP současně neschválil původně navrhované omezení doby platnosti řidičských průkazů pro osoby starší 65 let.

Sporné body

Směrnice o řidičských průkazech i další legislativa vznikající v současnosti na poli dopravní politiky bohužel naplňuje trend, který se pokouší o maximální regulaci a standardizaci v zájmu zajištění bezpečnosti. Poněkud se však zapomíná, že klíčovým předpokladem zajištění bezpečnosti silniční dopravy je kvalita a interoperabilita infrastruktury, tedy pozemních komunikací, která umožňuje bezpečnost, efektivitu a plynulost dopravy v rámci celé EU. Týká se to především nových členských států. Při vytváření legislativy v rámci programu bezpečnosti silniční dopravy, jehož význam na počátku funkčního období nové Komise zdůrazňoval komisař pro dopravu Barrot, a během rozhodování o alokaci finančních prostředků ze strukturálních fondů (především těch, které jsou určeny a plánovány pro podporu regionální politiky EU a rozvoj venkova) se poněkud zapomíná na nedokončené projekty transevropských sítí, nejen v rámci EU-25.

Směrnice o službách (Bolkesteinova směrnice)

Jedním z klíčových bodů legislativní agendy pro první polovinu roku 2005 je směrnice o službách, která měla zajistit v praxi skutečné dobudování volného trhu se službami, které je zakotveno mezi základními čtyřmi svobodami Evropského společenství již od samotných počátků jednotného trhu, v praxi však tato svoboda ještě není fakticky vykonávána, především pro přetrvávající formální překážky v podobě rozdílných podmínek výkonu služeb v jednotlivých členských státech.

K největším stoupencům přijetí této direktivy, která by měla dobudovat volný trh se službami, náleží současný komisař pro vnitřní trh McCreevy. Předběžné projednávání direktivy o službách, které proběhlo v březnu v EP však odhalilo, že připomínky vůči stávající podobě návrhu existují především ze strany levicových poslanců (zejména členů PES).

Sporné body

Pod vlivem této kritiky zdůraznil potřebu dílčích změn stávajícího návrhu také komisař McCreevy. Podle jeho vyjádření je nutno ve směrnici více zdůraznit princip ochrany pracovních sil a přehodnotit velmi sporný princip originality. Tyto signály z Komise tak potvrzují, že direktiva, jejíž účinek měl být původně velmi liberalizační (a z toho důvodu její nezbytnost potvrzovala jak slova komisaře McCreevyho, tak Kokova zpráva, hodnotící ze střednědobé perspektivy úspěšnost někdejší Lisabonské agendy, tak i studie expertů a organizací zvnějšku EU, hodnotící její ekonomické pokroky) se nachází pod tlakem silné kritiky odborů a levicové části nadnárodního politického spektra a je z těchto důvodů ve stávající podobě neprůchodná.

Direktivu kritizovaly i některé členské státy a lobbyističtí zástupci spotřebitelů (BEUC), a to pro uplatněný princip originality, podle něhož měl být volný pohyb služeb zajištěn tak, že bude možné v rámci celé EU vykonávat služby podle pravidel platných v zemi původu provozovatele.

Zástupci spotřebitelů i řada členských států se obávali toho, že aplikace tohoto principu vyvolá v praxi chaos, sníží kvalitu služeb a ve výsledku poškodí spotřebitele. Kontroverze vyvolává zejména zařazení zdravotnictví a služeb poskytovaných v tomto citlivém sektoru do záběru této směrnice. Komisař McCreevy přitom zdůrazňuje, že služby ve zdravotnictví budou z principu originality vyňaty a distancuje se v tomto směru do značné míry od původního návrhu, vypracovaného ještě minulou Komisí a předloženého příslušné pracovní skupině EP k vypracování podrobné zprávy v lednu 2005.

Legislativní pozadí a význam

Směrnice měla být podrobena spolurozhodovací proceduře EP a Rady, měla se stát jedním z hlavních bodů jednání rady pro volnou soutěž, které proběhne v dubnu 2005.

Její význam, pokud jde o dobudování volného trhu se službami, je označován za klíčový, vzhledem ke stávajícím podmínkám je proto pro jeho průchodnost nutné učinit určité ústupky (zejména v oblasti ochrany pracovních sil je však třeba současně dbát, aby nepřekročily mez, za níž se direktiva již májí původním účelem). Přehodnocení principu originality bude muset vzít v úvahu požadavky členských států a současně tlak na sjednocení podmínek pro provozování služeb.

Směrnice a ČR

Z hlediska ČR je důležité, že návrh směrnice umožňoval provozovatelům služeb jejich poskytování v rámci celé EU za podmínek platných v zemi původu (tedy ČR), důsledky však byly označovány za sporné (řada členských států v čele s Francií a Německem požadovala, aby z liberalizace trhu se službami a především z principu originality bylo vyňato zdravotnictví, předmětem sporu jsou i některé právníkové služby či architektura).

Směrnice se bohužel stala obětí diplomacie hlav států a vlád a jejich jednání s Komisí na klíčovém summitu Evropské rady, který proběhl 22. – 23. března.

Byl to především francouzský prezident Chirac, který požadoval stažení stávající podoby směrnice z agendy evropského rozhodovacího procesu a její fundamentální přebudování. Poukazoval přitom (zcela bez obalu) na nepřijatelné sociální důsledky pro francouzský trh práce a jeho kvalifikované pracovní síly, pokud by došlo k takto masivní liberalizaci možností poskytovat též služby zdravotnického a právníckého charakteru či (a to zejména) služby architektonické a stavitelské. Argumentoval přitom napjatou situací na poli zaměstnanosti a na trhu práce nejen ve Francii, ale též v některých dalších členských zemích původní EU-15. Komisi nako-

nec přesvědčily především poukazy francouzského prezidenta na narůstající euroskepticismus obyvatel těchto států v předvečer dalších referend o Evropské ústavě. Příliš se přitom netajil skutečností, že signál v podobě zamítnutí sporné směrnice směřuje především k francouzským voličům, kteří budou rozhodovat o osudu Ústavy v květnu 2005. Výsledkem jednání Evropské rady tedy bylo stažení směrnice ve stávající podobě, Komise byla fakticky přinucena její parametry přebudovat. Otázka směrnice o službách tedy představuje v současnosti zajímavou ilustraci toho, jakým způsobem může probíhat meziinstitucionální „válka“ (Komise vs. Rada). Dílčí výsledek tohoto „boje“, kterým bylo odmítnutí směrnice zajímavým způsobem dokládá, že Ústavní smlouva, která měla být dle představ Komise jakýmsi stmelujícím prvkem, posilujícím do značné míry nadnárodní rovinu EU, činí vlivem spíše z Komise jakési rukojmí členských států. Bohužel rukojmí v rukách představitelů nejsilnějších členů Unie. Komisi, Radu i EP tedy ještě čeká složitý rébus. Komisi se zřejmě v nadcházejícím období přepracování parametrů směrnice bude snažit jak zachovat alespoň její základní a funkční kostru, tak odpovědět na kritiku jejích možných důsledků. Z hlediska občana nového členského státu, který očekával od vstupu do EU především otevření nových možností a příležitostí, je však tento vývoj zklamáním.

Směrnice o softwarových patentech

Příběh kontroverzní směrnice o softwarových patentech má své pokračování v podobě sporu mezi EP a Komisí.

EP je zjevně nespokojen se stávající podobou směrnice, což dal najevo především jeho legislativní výbor 2. února, když doporučil navrátit směrnici zpět Komisi. Předseda Barroso však 28. února prosadil opětovné zařazení směrnice na pořad jednání Rady. Tlačí tak na dokončení legislativního procesu a explicitně prohlašuje, že Komise nehodlá vytvářet novou směrnici.

Sporné body a dopady směrnice

Směrnice ve stávající podobě je předmětem ostré kritiky expertů, kteří poukazují na kontraproduktivitu a faktickou nemožnost patentovatelnosti softwaru a také na velmi neblahé dopady na trh se softwarem a na menší výrobce v této oblasti.

Z těchto důvodů protestují též výrobci (s výjimkou skutečných gigantů, kterým softwarové patenty spíše poslouží), včetně českých, EP tak ve svém únorové původním rozhodnutí popřál sluchu této straně.

EP vznesl 1. března na předsedu Komise dotaz s žádostí o vyjasnění otázky sporné směrnice, bude proto zajímavé sledovat, zda otázka softwarových patentů vyvolá střet EP s Komisí.

Ta trvá na návrhu s poukazem na nutnost harmonizace a zpřísnění práva duševního vlastnictví, jež považuje za jeden z prvořadých úkolů v oblasti naplňování revidované Lisabonské agendy (v tomto směru se vyjadřovala i Kokova zpráva, je však diskutabilní, zda právě v oblasti softwarových patentů je takováto legislativní striktnost Komise na místě).

1.2 KOMISE

Akční plán boje proti drogám

14. února Komise zveřejnila Akční plán boje proti drogám, který mimo jiné vyžaduje od jednotlivých členských států zajištění přístupu ke sterilním injekčním jehlám pro narkomany, aby se tak maximálně zabránilo šíření HIV.

Legislativní pozadí

Komise se takto snaží naplňovat svoji dlouhodobou strategii boje proti drogám, která byla přijata na zasedání Evropské rady v prosinci 2004.

Sporné body

Akční plán se snaží spíše než v duchu zákazů a prohibice postupovat v duchu předcházení nejvíce negativním důsledkům drogové závislosti. Tento postup ovšem není prost kritiky.

To, že se evropská drogová politika primárně soustřeďuje na snižování rizik, kritizuje např. americká strana, své odpůrce má tento postup i v EP, přestože EP v prosincovém doporučení vyslovil postupu snižování rizik podporu. Kritikové poukazují na přílišnou toleranci (především vůči tzv. měkkým drogám), která je typická pro drogovou politiku řady členských zemí EU i na to, že v USA přispěl k reálnému snížení podílu narkomanie u mládeže právě velmi přísný, prohibitivní, nikoli tolerující přístup.

Dotazník ohledně evropské definice telecího masa

1. března Komise vydala a zveřejnila dotazník, jehož cílem má být zjištění, co evropští spotřebitelé konkrétně chápou pod pojmem „telecí maso“.

Tento zdánlivě kuriózní počin je odrazem přání některých členských států, které tlačí Komisi na harmonizaci obecné definice telecího masa, spor je přitom především ohledně stáří jatečných zvířat.

Sporné body

Dotazník, který lze bez velké nadsázky označit za značně absurdní, sestává ze 13 otázek (spotřebitel má odpovědět na to, jak podle jeho uvážení chutná a vypadá skutečné telecí maso, jakým způsobem mají být podle jeho představ zvířata chována, jaké má být jejich stáří a váha v okamžiku porážky, co si spotřebitel myslí o jednotné celoevropské definici telecího masa apod.).

Dotazník a nové členské státy

Podstatné je, že skutečnou motivací v pozadí dotazníku na celoevropskou definici telecího je snaha starších členských států vypořádat se (v omezujícím smyslu) se vstupem nových členů (především Polska s jeho obrovským trhem rostlinné i živočišné výroby, jež se v celoevropské konkurenci již výrazně projevuje) na evropský zemědělský trh.

Nikoli náhodou jsou dvěma základními jazyky, v nichž je verze dotazníku přístupná na serveru Komise, angličtina a polština. Komise tak tímto způsobem pokračuje v tradici diskutabilních rozhodnutí, která mají mít za cíl „ochranu spotřebitele“, ve skutečnosti však často jen (někdy až absurdním způsobem) byrokratizují ekonomický život Unie a především maskují tímto způsobem omezení některých členských států, na jejichž uvalení mají zájem státy jiné. Lze se tedy oprávněně ptát: hodlá EU v tomto duchu pokračovat a navazovat na tradici „zakřivených banánů“ i v jiných oblastech pomocí těchto dotazníků (které by vyhlížely až směšně, kdyby v jejich pozadí nebyl relativně vážný úmysl) a pomocí sestavování desítek celoevropských parametrů, jež musí závazně splňovat konkrétní produkt?

Návrh nařízení umožňujícího liberalizaci veřejné dopravy

Komise měla v březnu představit přepracovaný návrh nařízení, které by umožnilo liberalizaci veřejné dopravy.

Návrh měl reagovat na výtky EP z prvního čtení v listopadu 2001 a na poslední rozsudky ESD, které se veřejné dopravy týkaly (především případ Almark Trans z června 2003 o kompenzacích za závazky ve veřejné dopravě, které nepředstavují nepovolenou státní pomoc ve smyslu smluv).

Obsah návrhu

Nejpodstatnější změnou oproti původnímu návrhu by měla být možnost lokálních a regionálních autorit vybrat si, jak budou veřejnou dopravu na svém území organizovat, a to bez předchozího tendru.

To zatím Komise odmítala s odůvodněním, že by to mohlo být v nesouladu s ustanoveními smluv, která se týkají soutěžní politiky. Komisař pro dopravu Jacques Barrot však signalizoval, že Komise svůj postoj pozměnila. Bez tendru bude podle interních zdrojů Komise možné postupovat v případě, že kontrakt s konkrétní společností, která bude veřejnou dopravu zajišťovat, bude nižší než 1 mil. €, popř. že bude sepsán na celkovou vzdálenost menší než 300 tis. km za rok. V návrhu i nadále zůstane princip konkurence mezi jednotlivými dopravci a právo na kompenzace za to, že poskytují veřejnou službu. Kontrakty mají být i podle nového návrhu časově omezené. Pro smlouvy, které už platí, má být stanoveno speciální „přechodné období“, aby se zadavatelé a potažmo dopravci byli schopni novým pravidlům přizpůsobit.

Sporné body

Pro liberalizaci může být norma přínosem pouze v omezené míře. Záleží na konkrétních parametrech návrhu. Každopádně v případě, že se má norma dotýkat poskytování veřejné dopravy na lokální a regionální úrovni, pak je zbytečné ji s odvoláním na principy subsidiarity a proporcionality přijímat.

Sociální agenda Komise

Vydání Sociální agendy 9. února bylo do určité míry podmíněno též snahou nové Komise napravit dojem, který kritikové z řad levice v rámci EU získali pod vlivem revize Lisabonské agendy, tedy dojem, že nová Komise má za cíl v důsledku neuspokojivých ekonomických ukazatelů odsunout do pozadí požadavky solidarity, prosperity a welfare state.

Obsah agendy

Agenda má určovat směr sociální politiky EU pro nadcházejících 5 let. Pozitivní body lze částečně nalézt v tom, že se navzdory kritice ze strany levice snaží reflektovat směr, jímž se Komise pokoušela revidovat Lisabonskou agendu, tedy v zájmu podpory konkurenceschopnosti a ekonomického růstu, zároveň však nutně obsahuje i důraz na boj proti sociálnímu vyloučení a na sociální kohezi, jejíž význam pro samotný ekonomický růst zdůrazňuje.

Legislativní pozadí

Závěrečné schválení sociální agendy opět tvořilo jeden z hlavních bodů jarního summitu Evropské rady, který se uskutečnil 22. – 23. března. Vrcholní představitelé exekutivy členských států na něm do značné míry zvrátili původní směr Komise pře-

vším ve vztahu k Lisabonské agendě, v jejíž revizi chtěla Komise více akcentovat otázky ekonomického růstu a upozadit problematiku sociální. Evropská rada Komisí navrhovaný způsob revize Lisabonské agendy v základních bodech odmítla a uspokojila do značné míry odborovou lobby i levici v EP, když naopak rozhodla o návratu k původní verzi, která se pokoušela v praxi skloubit stejným dílem ekonomiku, zachování welfare state a trvale udržitelný rozvoj. Sociální agendě Komise se tak dostalo od Evropské rady spíše takových impulsů, které zdůrazňovaly sociální ochranu než zohlednění nepříznivé ekonomické situace a toho, do jaké míry si současná EU může velkorysou sociální politikou dovolit.

Kritika a sporné body Sociální agendy

Sociální agenda se však oprávněně stává předmětem kritiky pro svoji velkou vágnost a neurčitost, s níž je formulována.

Především proto, že si jako cíl klade zároveň udržování i reformu evropského sociálního modelu, což je ovšem těžko realizovatelné, v současné situaci, kdy ekonomové i reálný vývoj v řadě klíčových států EU naznačují, že sociální model Evropy se stává z ekonomického hlediska neudržitelným. Lze se tedy oprávněně domnívat, že sociální agenda je především jakýmsi souhrnem hesel bez velkého reálného praktického významu, což je bolest mnoha dlouhodobých legislativních programů EU, a lze se obávat, zda se taková kritika nedá vznést i na celou revizi Lisabonské agendy.

Vzájemné uznávání rozsudků v dílčích oblastech rodinného práva

Od 1. března vstupuje v rámci EU v platnost směrnice „Brusel II“, která řeší a podstatně usnadňuje otázku vzájemného uznávání rozsudků v těch případech rodinného práva, v nichž je zakomponován mezinárodní prvek.

Konkrétně se jedná o vzájemné uznávání rozsudků o rozvodu a především o opatrovnictví dětí, což umožňuje předat bez zbytečných průtahů a opětovného otevírání civilněprávního procesu dítě do opatrovnictví osobě, která pobývá v jiném členském státě a již bylo dítě rozsudkem soudu do opatrovnictví svěřeno.

Potenciální sporné body připravovaných legislativních úprav v oblasti harmonizace civilního práva

Směrnice upravuje a zjednodušuje např. podmínky styku dítěte s rodiči (v případě, že se jedná o rozvedenou dvojici a je zde zakomponován přeshraniční prvek), v těchto dílčích oblastech

jde bezesporu o pozitivní úpravu. Je však třeba všimnout si, že směrnice již do určité míry předjímá snahy Ústavy o harmonizaci rodinného práva s mezinárodním prvkem a nemá zůstat pouze u této dílčí oblasti civilního práva.

Komisař Frattini ohlásil 1. března přípravu nové legislativy, která má harmonizovat některé další části občanského práva, jedná se o pravidla, jimiž se řídí sestavení poslední vůle a dědická posloupnost, tedy klíčové části dědického práva, a též zákony týkající se přímo rozvodů, v nichž je přítomen mezinárodní prvek.

Směrnice a ČR

Podrobnosti ještě nejsou zcela známy a zveřejněny, není zcela vyjasněno, v jakém poměru (zda ve vzájemně srovnatelném či hierarchizovaném) budou tyto jakási „celoevropské“ rozvodové zákony vůči právu jednotlivých zemí.

Ještě spornější je pak otázka sblížení dědického práva, která zřejmě vyvolá kontroverze v řadě zemí, tato harmonizace by totiž vyžadovala značné zásahy do občanského práva členských států (včetně ČR). Zajímavé jsou tyto uvažované normy též z hlediska Ústavy, která posunuje harmonizaci rodinného práva s mezinárodním prvkem do režimu QMV, zatímco zmíněná směrnice „Brusel II“ tedy vyžadovala ke své platnosti jednomyslnost, uvažovaná směrnice o celoevropských rozvodových zákonech by v případech s mezinárodním prvkem dle Ústavy mohla spadat do procedury QMV. Každopádně je zřejmé, že zvýšená legislativní aktivita Komise v oblasti sblížení občanského práva, která zřejmě ještě vyvolá kontroverze u členských států (objevují se např. návrhy na vznik celoevropského registru posledních vůlí, což zřejmě vyvolá odpor s ohledem na ochranu velmi citlivých osobních údajů) souvisí do značné míry s ústavním textem.

Zelená kniha o vztahu demografických změn k penzijní a migrační politice EU

Prezentaci této zelené knihy připravila Komise na 16. březen, a to v přímé souvislosti s přípravou nové směrnice o převoditelnosti penzí v rámci jednotlivých členských států EU, která se očekává v nejbližších měsících, a s tzv. Zelenou knihou o ekonomické migraci, kterou Komise vydala v lednu 2005.

Půdu pro novou sociální legislativu Komise připravilo již zasedání Rady pro sociální otázky 3. března, na němž byla prezentována studie Výboru pro sociální ochranu mapující základní principy penzijních systémů v jednotlivých členských státech, především

z hlediska finanční báze těchto systémů. Studie přitom konstatovala, že ve většině členských států zůstává jako fundamentální základ penzijních systémů princip státní podpory, jen marginální roli hraje princip soukromého, od státu a státních zdrojů odděleného managementu penzí. V jednotlivých zemích přitom panuje velká diverzita principů penzijních systémů, studie proto zdůrazňuje význam srovnávacích studií, které by v budoucnu mohly sloužit k jejich sblížení.

Význam legislativních změn v oblasti penzijní politiky

Při hodnocení uvažovaných změn v této dílčí oblasti sociální politiky je třeba vzít v úvahu pozitiva, která koordinace penzijních systémů (zvláště bude-li kladen důraz na posilování soukromé báze a řešení otázky přílišného zaangažování státu a státních rozpočtů v penzijní politice) mohou přinést ve světle nepříznivé demografické situace a stagnace evropských ekonomik, které řada nezávislých studií klade do souvislosti také s nedostatky penzijní politiky.

Je však třeba vzít v úvahu i skutečnost, že v rámci pokusů o legislativní sblížení penzijních politik budou některé skupiny klást důraz na zachování primárního podílu vládní a státní odpovědnosti za zajištění adekvátní penze, což může handicapovat úvahy o nezbytných reformách penzijních systémů.

Předpokládaný legislativní vývoj

Jak vyplývá i z některých vyjádření komisaře Špidly, v nejbližší budoucnosti se připravuje směrnice o převoditelnosti nároků na pobírání důchodu, v rámci penzijních systémů jednotlivých členských států.

Špidla prezentuje směrnici jako nezbytnou pro zajištění volného pohybu pracovních sil. To je sice pravda (jde o to, aby byl bez dosud existujících překážek zajištěn systém, na jehož základě osoba pracující během života v několika členských státech EU mohla poté pobírat adekvátní podíl penze ze všech těchto penzijních systémů), panuje však oprávněná obava, že připravovaná směrnice nadměrně zatíží státní rozpočty jednotlivých zemí, nebude-li doprovázena penzijními reformami, které by zvýšily soukromý podíl na penzijním zabezpečení na úkor stále dominantního podílu státu. Očekává se tedy, že se vůči připravované směrnici o převodu penzijních nároků (která, jak naznačují zprávy hovoří o nárocích, ale již méně o povinnostech, těch kdo pobírají důchod nespolehat pouze na stát) zvedne odpor řady členských států.

1.3 RADA

1.3.1 Coreper

Otázka zdanění leteckého benzínu

Otázka zdanění leteckého benzínu se v polovině února dostala do další fáze.

V současnosti se na úrovni Výboru stálých zástupců (COREPER) řeší, na co by měly být vybrané peníze použity: zda na plnění závazků, které plynou z Kjótského protokolu (což byl původní záměr), či na rozvojovou pomoc (jak navrhla Francie a Německo).

Sporné body a dopady

Prozatím se zdá, že – ať tak, nebo tak – půjde o gesto EU, na které doplatí letecké společnosti a potažmo cestující, kteří jejich služeb využívají. Určité formě zpoplatnění se letectví nejspíš nevyhne.

Civilní letecká doprava je v EU jedinou „nezdaněnou“ oblastí dopravy. Náklady, které plynou z regulace ze strany EU (bezpečnost) nebo z už tak vysoké ceny leteckého benzínu, mohou po zavedení daně (či obdobného zpoplatnění) způsobit odliv zákazníků k jiným, nejspíše více ekologicky nepříznivým druhům dopravy; nehledě na to, že na lety v rámci EU by se daň nevztahovala, a na fakt, že evropské aerolinie by ztratily svou pozici na celosvětovém trhu, protože by byly zatíženy novými opatřeními.

Na jednání Rady 17. února byly všechny uvedené obtíže debatovány a způsobily mezi ministry takový rozkol, že byla celá otázka odložena na další zasedání.

Základní problém tkvěl v tom, nakolik je možné peníze ze zdanění použít na plnění rozvojových cílů OSN, kterých jinak nejsou státy schopny dostát. Za to, že to možné je, se postavila Francie, Německo, Belgie a předsednické Lucembursko. Proti bylo Finsko, Británie, Řecko, Malta, Španělsko a Nizozemsko.

1.3.2 Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council

Směrnice o pracovní době

Velkou legislativní „bolestí“ současné EU je směrnice o pracovní době, která se vyskytuje na pořadu jednání Rady již od podzimu 2004.

Během posledního jednání v prosinci 2004 Rada nedospěla k očekávanému konsensu nad návrhem Komise, jednání o této směrnici proto ustrnula na mrtvém bodě a k výraznějšímu pokroku nedošlo ani během zasedání Rady 3. března, ačkoli směrnice v agendě figurovala.

Sporné body

Největší spory mezi členskými státy a Komisí nadále zůstávají ve 3 otázkách: 1) Otázka tzv. „opt-outs“, tedy výjimek z maximální délky pracovní doby, která činí 48 hodin týdně. Dle platné legislativy je povoleno, aby zaměstnavatel uzavíral se zaměstnancem smlouvy umožňující prodloužení této maximální doby, návrh Komise naproti tomu umožňuje tyto výjimky pouze pro případ kolektivního vyjednávání. 2) Otázka referenční doby, z níž se pracovní doba vypočítává (v současnosti 4 měsíce, návrh Komise umožňuje prodloužení až na 1 rok s ohledem na národní legislativu). 3) Definice pracovní doby (Komise navrhuje novou kategorii, tzv. „neaktivní pohotovostní dobu).

Směrnice a ČR

Návrh Komise lze celkově zhodnotit jako posilující váhu kolektivního vyjednávání (a tedy odborů) proti možnosti individuálních smluv mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a celkově velkorysejší podmínky vůči zaměstnancům.

Také z toho důvodu řada členských států tento návrh odmítá (Velká Británie), ČR se v současnosti řadí spíše k jeho stoupencům, přestože ekonomové upozorňují na negativní dopady změn platné směrnice na ekonomický růst nových členských zemí. Komise a současný komisař pro sociální politiku Špidla stojí relativně neústupně na původní podobě návrhu, lucemburské předsednictví se během zasedání 3. března snažilo o prostředkovací roli pomocí prezentace hodnocení o možných dopadů změny směrnice.

Zasedání Rady 3. března debatu o směrnici příliš neposunula, ministři se dohodli na tom, že hlouběji se jí budou věnovat až na následujícím jednání 2. – 3. června, podstatněji do otázky směrnice zasáhl EP.

EP publikoval 7. března zprávu o směrnici o pracovní době, o níž bude sociální výbor jednat v dubnu a pravděpodobně ji schválí. Zpráva se postavila za definitivní zrušení opt-out klauzule. Také vyjádřila výhrady k prodloužení referenční doby ze 4 na 12 měsíců, z níž se pracovní doba vypočítává, a zcela odmítla novou kategorii „neaktivní pracovní doby“, již mj. kvůli lékařům ve službě představila Komise. Zpráva je za to, že nová kategorie je zbytečná, protože ESD už jednoznačně prohlásil, že i doba, kdy je člověk v práci, ale přímo nepracuje, je započítávána do pracovní doby. EP se tak pokusil o jakýsi kompromis, který by měl posunout patovou situaci v Radě ohledně této legislativy. Tím, že zcela zrušil opt-out klauzuli doufá odstranit jednu ze základních příčin sporu mezi Komisí (která prosazuje, aby se opt-outs staly předmětem kolektivního vy-

jednávání) a některými členskými státy (které trvají na tom, aby zůstaly otázkou individuální dohody zaměstnanec se zaměstnavatelem). V kontextu vyjádření k otázce „neaktivní pracovní doby“ lze říci, že parlamentní kompromis se spíše přiklání na stranu výtek členských států, nežli původního návrhu, na němž relativně tvrdě trvá Komise.

Změny směrnice 1408/71/EEC o koordinaci systémů sociální ochrany

Na zasedání Rady 3. března byly předmětem prozatím pouze orientační debaty Komise otázky navrhovaných změn směrnice o koordinaci systémů sociální ochrany.

Na Radě byla v této souvislosti prezentována též zpráva Výboru pro sociální ochranu, která konstatovala rostoucí důležitost soukromých penzijních fondů. Parametry důchodového systému zůstávají samozřejmě v kompetencích jednotlivých států i přes dílčí snahy Komise a avizované snahy budoucího britského předsednictví věnovat se více otázkám koordinace penzijních systémů a sociální ochrany na nadnárodní úrovni. Řada států, v nichž funguje některá obdoba tzv. „kontinentálního“ penzijního systému (tedy systému, který v oblasti financování důchodů ponechává klíčovou odpovědnost státu) si ve světle nepříznivého demografického vývoje i ekonomické situace uvědomuje potřebu posílit soukromý sektor v oblasti penzijních fondů a odpovědnost jednotlivce za výši a strukturu svých sociálních dávek.

Sporné body

V případě koordinace systémů sociální ochrany se jedná o relativně velmi sporné téma evropské legislativy. Konkrétní parametry systémů sociálního zabezpečení totiž náleží dle platného primárního práva do kompetencí jednotlivých členských států, proto každý pokus o nadnárodní koordinaci této otázky členské státy bedlivě sledují s obavou, zda nedochází k zasahování do jejich pravomocí.

Legislativní aktivita Komise v oblasti sociální politiky však v poslední době naznačuje, že by Komise ráda více otevřela toto téma (potřebu větší koordinace parametrů např. penzijního systému akcentuje i Velká Británie v rámci již zveřejněného rámcového programu svého předsednictví, které připadá na druhou polovinu roku 2005; Komise zdůrazňuje tuto dílčí oblast v souvislosti se snahou o dokončení liberalizace trhu se službami a s otázkou volného pohybu pracovních sil, který náleží ke 4 základním svobodám Společenství).

1.3.3 Justice and Home Affairs Council

European Evidence Warrant

Důležitým bodem jednání Rady pro justici a vnitro 24. února bylo rozhodnutí o dalším osudu kontroverzní legislativy v oblasti trestního práva. Jedná se o tzv. evropský důkazní rozkaz (European Evidence Warrant), který má do značné míry doplňovat již existující evropský zatykač a má znamenat možnost vymáhání důkazů a předmětů doličných na základě soudního příkazu vydaného v jednom státě napříč hranicím EU.

Obsah a význam

Evropský důkazní rozkaz představuje významný legislativní krok v oblasti sblížení trestního práva a policejní spolupráce.

Nelze přitom nepostřehnout kontextuální souvislost s literou Evropské ústavy, která převádí významné oblasti soudní a policejní spolupráce ve věcech trestního práva pod proceduru QMV.

Sporné body

European Evidence Warrant významně posiluje pravomoci policie pokud jde o pátrání po důkazech napříč hranicemi členských států, vyvolával proto značné kontroverze, a to nejen u některých členských států, ale i ze strany právních expertů, což je závažné.

Experti upozorňovali na to, že nelze nadměrně posílit pravomoci policie na nadstátní úrovni, neexistuje-li např. adekvátní harmonizace v oblasti definice trestných činů a jejich kategorií i pravomoci policie v rámci vyšetřování toho kterého druhu trestné činnosti. Existovala např. obava, že nová legislativa umožní domovní prohlídky u občanů určitého členského státu ze strany policie státu jiného, a to i v případě podezření na trestný čin, u něhož dle legislativy rezidenčního státu občana není možnost opatřování důkazů pomocí např. domovní prohlídky vůbec povolena (v různých trestních rádech je různě definován např. kybernetický zločin, různé druhy podvodů, finanční kriminality apod.). Experti i řada členských států proto volaly po silném obsahovém propojení European Evidence Warrant a evropského zatykače, tedy po tom, aby se pravomoci policie v rámci evidence warrant týkaly jen trestných činů, na něž se explicitně vztahuje i evropský zatykač.

Plán z hlediska ČR

Jednání Rady dalo plánu na evropský důkazní rozkaz zelenou v podobě rámcového rozhodnutí s tím, že byla definována kategorie 32 trestných

činů, u nichž má být tzv. „duální trestnost“ (tedy trestnost z definice daného činu jak ve státě, z něhož je vyšetřování vedeno, tak ve státě v němž je pátrání po důkazech vedeno) nepřijatelná. Kategorie je definována v souladu s platným evropským zatykačem. Z hlediska ČR by nicméně účinnost European evidence warrant znamenala nutné dílčí zásahy do platného trestního řádu (podobné zásahům v souvislosti s evropským zatykačem). Některé členské státy (např. Británie) se již nechaly slyšet, že některé body schváleného plánu jejich platnému trestnímu právu odporují.

Rámcové rozhodnutí o harmonizaci sankcí za rasisticky motivované trestné činy

Po dvou letech se na pořad jednání Rady ministrů 24. února dostalo rámcové rozhodnutí o harmonizaci sankcí za rasisticky motivované trestné činy. Ministři stáli před rozhodnutím, zda rozšířit platnou legislativu harmonizace sankcí též na rasistické symboly. Kauza rasistických a nacistických symbolů vzbudila v EU pozornost v souvislosti s případem syna britského následníka trůnu, prince Harryho, který se na soukromém večírku objevil v nacistické

uniformě, aktuální ji činí též posilování neonacistických stran a jejich sympatizantů v Německu, kde o sobě dali vědět např. při únorovém výročí bombardování Drážďan. V té souvislosti zástupci některých členských států navrhovali spojení zákazu nacistických symbolů se zákazem symbolů komunismu, experti, snažící se zapojit do hry „multikulturní ohledy“ pak upozorňovali na to, že svastika není pouze symbolem nacismu.

Sporné body

Kritikové poukazují na to, že zpřísnění sankcí za veřejné používání rasistických symbolů není žádným řešením, pokud není nijak vyřešeno jejich soukromé používání.

Jedná se o častý „úhybný manévr“ neonacistických skupin, které pořádají např. koncerty coby soukromé akce, kde je prezentace rasistických symbolů nepostizitelná. Objevovala se též kritika dopadů rozhodnutí na svobodu slova, kterou původně (v roce 2001, kdy byl návrh Komise předložen poprvé) uplatňovala Itálie. Z hlediska nacistických symbolů Rada nakonec dospěla k závěru, že nepřikročí k celoevropské úpravě tohoto problému a že zákaz používání těchto symbolů, včetně jeho rozsahu a podoby sankcí zůstane v kompetenci členských států.

II. ČÁST – PŘÍLOHA

AKTUÁLNÍ PROBLÉMOVÉ OBLASTI SPJATÉ S LEGISLATIVNÍ AKTIVITOU ČI JEJÍ INTENZIVNÍ PŘÍPRAVOU

2.1 FINANCE EU

Zasedání EcoFin – Pakt stability a růstu

Zasedání EcoFin ve dnech 16.-17. února dominovalo téma Paktu stability a růstu.

Komisi ve světle neúspěchu původní Lisabonské agendy znepokojuje především překračování povolené míry deficitu veřejných financí, jak u států, které přijaly euro a měly by tedy splňovat konvergenční kritéria v první řadě, tak u států, které se zavázaly euro v budoucnu přijmout a k nimž patří všechny nové členské země, včetně ČR. Hlavními tématy zasedání proto byla realizace posledních kroků procedury užívané při překročení míry deficitu veřejných financí (před aplikací sankcí a před podrobením veřejných financí dané země přímému dohledu EU) v případě Řecka.

Klíčovou otázkou představovala otázka reformy Paktu růstu a stability, přičemž jak od únorového, tak od březnového zasedání EcoFin, které měly být jakousi „přípravou“ na summit Evropské rady 22. - 23. března, se očekávalo především vyjasnění základních sporných kategorií podmínek dodržování Paktu a otázky jeho revize.

Šlo především o definici kategorie „zvláštních okolností“ (především jde o míru záporného růstu HDP), za nichž může daný stát po dobu jednoho roku překračovat povolenou míru deficitu veřejných financí (3% HDP), aniž by byla aktivována procedura, zmíněná v případě Řecka. Zasedání EcoFin 8. března se přitom již zabývalo konkrétními podrobnostmi reformy, přičemž klíčový problém je ve střetu snahy Komise svázat režim dodržování Paktu růstu a stability jasnými pravidly, které by ovšem nepřekročitelným způsobem nesvazovaly hospodářskou politiku členského státu, což by mohlo vést až ke kolapsu celého projektu, s nímž je přímo svázán projekt společné měny.

Sporné body

Někteří evropští státníci (především italský premiér Berlusconi) se již nechali slyšet, že omezení daná konvergenčními kritérii příliš brzdí samostatnost ekonomické politiky členských států

a bylo by tedy třeba striktní požadavky paktu zcela odmítnout.

Ve hře tedy je jeho budoucnost ve světle ekonomických problémů klíčových evropských aktérů. Schválení reformy Paktu bylo naplánováno (podobně jako revize Lisabonské agendy a výsledků implementace ekonomické politiky za rok 2004) na zasedání Evropské rady 22. - 23. března.

Pokud jde o postoj současné předsednické země, Lucembursko se v otázce reformy Paktu dostává do sporu s Komisí, a to do sporu poměrně zásadního, nastoluje totiž otázku pravomocí Komise sankcionovat země, které překročí jedno z klíčových konvergenčních kritérií, tedy míru deficitu veřejných financí ve výši 3% HDP.

Lucemburský premiér Juncker deklaroval ještě před zasedáním Evropské rady, k němuž směřují všechny zásadní otázky týkající se evropských financí či revizované Lisabonské agendy, že by kompromis, který chce předsednická země nabídnout jednotlivým členským státům ohledně budoucnosti Paktu, zbavoval Komisi práva sankcionovat země, které poruší konvergenční kritérium povoleného deficitu veřejných financí. Tento postoj předsednické země je do značné míry v rozporu s rolí Komise, kterou v oblasti Paktu a ekonomické konvergence členských států předvídá Ústava. Ta by totiž roli Komise a možnost umístit veřejné finance státu, který konvergenční kritéria a zejména vyrovnaný stav veřejných financí porušuje, pod nadnárodní kontrolu (Komise, ECB) chtěla výrazně posílit. Junckerův kompromis chce naproti tomu klíčovou roli Komise v této oblasti nahradit pravomocí členských států rozhodovat ad hoc a případ od případu (s přihlédnutím na konkrétní podmínky, které zapříčinily deficitní stav veřejných financí dané země) o tom, jakým opatřením bude v souvislosti s porušováním Paktu daný členský stát vystaven. Tlak Komise by tak byl nahrazen politickým tlakem ostatních členských států. To může být z hlediska efektivity diskutabilní, důležité však je, že by se tak oblast kontroly finanční a ekonomické politiky členských států a Paktu dostávala fakticky na mezivládní úroveň. Je však třeba si uvědomit, že se jedná pouze o návrh předsednické země, který nemusí být ve výsledku

průchodný právě pro odpor Komise. Některé komentáře však naznačují, že Barrosova Komise svými kroky již na počátku dává na srozuměnou, že nechce hrát příliš dominantní roli. To je možnost na jedné straně pozitivní, na druhé straně se nabízí otázka, zda takováto Komise, k jejímž cílům patřilo dokončení liberalizace některých klíčových oblastí (směrnice o službách) nebude podléhat tlaku členských zemí, jimž je bližší deficitní politika socialistických vlád a antiliberalní politika EU.

Pakt růstu a stability z hlediska ČR

ČR se prozatím stala pouze na konci roku 2004 předmětem upozornění Komise na vysoký rozpočtový schodek, závěrečná zpráva hodnotící z tohoto hlediska země usilující o vstup do eurozóny však konstatovala u ČR pokrok ve snižování deficitu (o asi 21 mld. oproti původnímu předpokladu vlády).

K tomu však došlo na přelomu roku 2004/2005 především prostřednictvím vyšších výběrů daní při přeřazení některých služeb do vyšší sazby DPH po vstupu do EU a díky mírnému zlepšení salda obchodní bilance (opět vlivem počátečních pozitiv vstupu do EU), nežli v důsledku systémových reforem. Lze proto očekávat, že pokud nebude v ČR docházet k narovnání stavu veřejných financí, bude se stávat ČR předmětem kritiky Komise.

Pakt růstu a stability na jednání Evropské rady 22. – 23. března

Prioritní postavení otázky Paktu růstu a stability coby klíčového rámce pro rovnováhu měny euro vyjadřovalo jeho umístění jako prvního bodu jednání summitu Evropské rady 22. března. Bohužel výsledek summitu přinesl zklamání těm, kdo očekávali vyřešení sporů o podmínkách jeho dodržování.

Evropská rada dala na svém summitu zelenou revizi paktu, před níž varuje řada ekonomů poukazujících na to, že rozvolnění jeho podmínek otřese postupem času stabilitou eura. Pozice Evropské rady též potvrdila závěr, který bylo možné učinit i následujícího dne na základě postoje evropských státníků k revizi Lisabonské agendy – zástupci klíčových členských států (především Francie a Německo) nehodlají připustit příliš dominantní postavení současné Komise ani v měnových a hospodářských otázkách. Tyto země se již dlouhodobě nacházejí v hledáčku Komise pro porušování podmínky maximálního přípustného dluhu veřejných financí, prosadily proto revizi pravidel Paktu, která připouští dlouhodobější porušování tohoto konvergenčního kritéria, pokud se daná země nachází déle doba v hlubších a trvalejších makroekonomických potížích. Problém

je v tom, že toto je velmi vágní formulace, závěry Evropské rady nijak nezpřesňují ani délku, ani povahu těchto potíží, s nimiž se může člen eurozóny potýkat, aniž by vůči němu byly Komisí uplatněny sankce v rámci zvláštní procedury. Závěr Evropské rady tak lze v tomto směru kvalifikovat jako krok k oslabení Komise a snad i k odsouzení Paktu stát se jen pouhým rámcem podmínek, jež nikdo příliš nedodržuje. Z hlediska nových členských zemí, které se na přijetí eura teprve připravují je tristní, že Evropská rada tak postavila určitou hráz mezi členy eurozóny, jimž je na základě závěrů summitu dovoleno dostat se v dodržování míry deficitu veřejných financí do potíží, potenciální uchazeči o společnou měnu však budou nadále přísně prověřováni, zda konvergenční kritéria splňují.

Finanční perspektiva 2007 – 2013

Poněkud ve stínu těchto problémů, s jejichž řešením se počítá v krátkodobější perspektivě, se ocitlo projednávání parametrů nové finanční perspektivy, a to i z hlediska klíčového summitu Evropské rady 22.-23. března, který ve stínu Paktu stability a růstu, revize Lisabonu a Bolkesteinovy směrnice o klíčových parametrech finanční perspektivy téměř nehovořil.

Již předchozí předsednická země Nizozemí ovšem považovala za svůj cíl dosažení předběžné shody o stopech evropského rozpočtu pro jednotlivé roky. Vzhledem k tomu, že nebyla úspěšná, je proto otázkou, jestli se podaří Lucembursku dosáhnout shody členských zemí ještě před zasedáním Evropské rady 16. – 17. června, jak o to usiluje.

Lucembursko již prezentovalo členským státům svůj kompromisní návrh ohledně nové finanční perspektivy. Stalo se tak na zasedání Výboru stálých zástupců (COREPER) 10. března.

Kompromisní návrh se však setkal s oprávněnou kritikou některých členských států, které upozorňují na to, že jde bohužel v podstatě o téměř zcela bezobsažný dokument, který neřeší žádnou z důležitých sporných otázek. Lucemburský návrh neřeší otázku příspěvku jednotlivých členských států do evropského rozpočtu, vysoce citlivé otázky, jako je zrušení britského rabatu explicitně ponechává na dalších jednáních. Návrh se vůbec nezabývá konkrétními sumami či stropy určenými pro jednotlivé rozpočtové kapitoly, vůbec neřeší jednu z nejdůležitějších otázek, kterou představuje čerpání prostředků z jednotlivých strukturálních fondů včetně fondu kohezního, problém důležitý zejména z hlediska nových členských států.

Skutečnost, že jednání o finanční perspektivě do značné míry stagnují na mrtvém bodě není navenek příliš zdůrazňovaná ani viditelná, přesto se v dílčích oblastech projevuje podstatně.

Evropské instituce operují s řadou nových legislativních programů a dlouhodobých programů financování, které se díky prozatímní nevyjasněnosti rozpočtových výhledů vyskytují fakticky pouze na papíře. EP a Rada ministrů (Rada na zasedání ve složení ministrů sociálních věcí 3. března) např. schválily program podpory zaměstnanosti a sociální solidarity PROGRESS, u něž není žádným způsobem upravena otázka financování, což v podstatě činí problematiku jeho realizace v současnosti nesmyslnou. Efektivita řady takovýchto programů je sporná, závažnější je, že nevyjasněnost otázky evropských financí a jejich dlouhodobého výhledu brzdí a relativizuje např. debaty o regionální politice a o budoucnosti financování problematických regionů ze strukturálních fondů. Ke sporným bodům jednání o nové finanční perspektivě nadále náleží distribuce finančních prostředků mezi jednotlivými kapitolami (zemědělství vs. kohezní a strukturální politika).

2.2 JUSTICE A VNITRO

Legální migrace a systém „včasného varování“

Ve světle prezentace Zelené knihy o ekonomické migraci z ledna 2005 představovala jeden z klíčových bodů zasedání Rady ministrů 24. února debata o tzv. systému včasného varování v oblasti politiky legální migrace.

Autorem návrhu na zavedení tohoto systému je Lucembursko a komisař Frattini. V pozadí je snaha řešit na nadnárodní úrovni situaci, která nastala v oblasti imigrace po listopadovém Haagském summitu Evropské rady. Na tomto summitu v souladu s platným primárním právem rozhodli zástupci členských zemí jednomyslně o přesunu některých oblastí Justice a vnitra do režimu hlasování QMV (ilegální migrace, vízová a azylová politika). Otázku legálního přistěhovalctví se však rozhodli ponechat v režimu jednomyslnosti. Navrhovaný systém včasného varování je pokusem o zvýšení míry spolupráce členských zemí v této oblasti, aniž by muselo dojít k regulérní harmonizaci přistěhovalcké politiky. Členské státy by měly mít povinnost navzájem se informovat o každé regulaci v oblasti legalizace přistěhovalctví.

Konkrétním impulsem pro tuto legislativní aktivitu bylo lednové rozhodnutí Španělska legalizovat pobyt několika stovek tisíc přistěhovalců, kteří dosud pracovali načerno na španělském pracovním trhu.

Velkým kritikem tohoto kroku se stalo Německo z obavy, že těmto imigrantům bude tak umožněn volný pohyb v rámci celé EU. Německo se tak stalo

velkým podporovatelem navrhovaného systému včasného varování, ačkoli původně harmonizaci oblasti legální migrace striktně odmítalo. EU se v oblasti legální migrace nyní nachází mezi dvěma tlaky – Zelená kniha o ekonomické migraci naznačila v souvislosti s vývojem demografických trendů možnost většího otevírání evropských pracovních trhů přistěhovalcům (těmto možnostem vyslovuje podporu i komisař Špidla), na druhé straně některé členské státy velmi znepokojuje představa, že příliš liberální kroky jednoho z nich v této oblasti přímo ovlivní i jejich pracovní trhy či vnitřní bezpečnost. Klíčová konfrontace pozitiv, jež občanům EU přináší svoboda pohybu osob a pracovních sil na jedné straně vs. vliv, jaký má v této souvislosti narůstající imigrace a podíl přistěhovalců na pracovním trhu jednotlivých zemí, tak stála v pozadí prozatím první prezentace návrhu systému na únorovém jednání Rady.

2.3 LISABONSKÁ AGENDA A EVROPSKÁ EKONOMIKA

Revize Lisabonské agendy a Barrosova komise

V této oblasti dominovalo únorové a březnové agendě z pochopitelných důvodů téma revize a reorientace Lisabonské agendy, k níž byla nucena se uchýlit Barrosova Komise pod vlivem zpráv, které ještě před klíčovým summitem Evropské rady, plánovaným na jaro 2005, na němž mělo dojít ke střednědobé evaluaci dosavadních výsledků agendy, jasně indikovaly, že cíl předstížení USA v základních ekonomických ukazatelích (růst HDP, míra inflace, nezaměstnanosti apod.), není naplňován.

Předseda Komise Barroso na svém vystoupení 2. února přednesl zprávu o revizi Lisabonské agendy, která by měla v této verzi legislativní dění a ekonomický vývoj v rámci institucí EU nasměrovat ke zvyšování ekonomického růstu a vytváření pracovních míst. Toto jsou priority nové agendy a předseda Komise je charakterizuje též jako priority svého týmu, jak zdůraznil 1. března ve zprávě mapující stodenní fungování nové Komise. Sdělení Komise o střednědobé revizi Lisabonské agendy, které zveřejnil v únoru předseda Barroso bylo na zasedání Evropské rady 22. – 23. března předloženo schválení zástupcům členských států. Evropská rada se však se sdělením Komise neztotožnila a preferovala návrat zpět k původní podobě agendy i jejích cílů z roku 2000. Jedná se přitom nepochybně o krok zpět a též o značně nelogický manévr, vezmeme-li v úvahu výsledky analýz včetně Kokovy zprávy, které jednoznačně indikují, že Lisabonská strategie ve stávající podobě jednoduše nefunguje.

Sporné body navrhované revize

Snaha nové Komise klást větší důraz na otázky ekonomického rozvoje a liberalizace v dalších oblastech (především v oblasti služeb) na úkor sociálního rozměru EU se setkala s ostrou kritikou zástupců odborů ETUC i levicových poslanců v EP, jak indikovala jejich vyjádření k revidované Lisabonské agendě, hodnocení stodenního působení Komise v březnu 2005 i hlasování speciálního výboru EP pro Lisabonskou agendu, které proběhlo 28. února.

I pod vlivem této kritiky doplnila nová Komise revizi Lisabonské agendy vydáním nové Sociální agendy v únoru 2005. Kritika přicházející nejen zevnitř, ale i zvnějšku EU ovšem upozorňovala na to, že k hlavním problémům ekonomického zaostávání EU za USA, které se od roku 2000 (tedy od počátku platnosti Lisabonské agendy) nezmenšilo, ale naopak prohloubilo, náleží přeregulovanost evropského trhu jako celku, upozorňuje se též na nezbytnost reformy trhu práce (takto se vyjádřila naposledy OECD 1. března). Je proto více než legitimní otázkou, zda by reálné problémy evropské ekonomiky vyřešily nové legislativní programy, které si nezbytnou agendu vykládají ve jménu dalších regulačních norem a neobsahují skutečně potřebná opatření (viz zmiňovaná Sociální agenda).

Sporné body revidované Lisabonské agendy, představené pod názvem Společně k růstu a zaměstnanosti“ proto nelze spatřovat jen v kritických reakcích levice, ale také v revizi samotné.

Zaráží především způsoby řešení klíčových problémů (zaostávání v hospodářském růstu, v oblasti vědy a inovací, problém nezaměstnanosti), jež revize navrhuje. Ekonomové mohou jen ztěží souhlasit s tím, že hospodářský růst EU nastartuje větší, lepší a efektivnější regulace na nadnárodní i národní úrovni. Je přitom známo, že právě svazování volného fungování trhu (jež ovlivňuje přítok investic, svobodnou volbu spotřebitele, podnikatelské prostředí apod.) novou a novou legislativou (např. ve jménu ochrany spotřebitele), která vytváří komplikovanou síť často zbytečných norem a regulací, znamená jednu z hlavních příčin stagnace ekonomického růstu Evropy. Revize agendy si, zdá se, uvědomuje hlavní problémy, mezi něž patří i zaostávání EU ve vědě a výzkumu, nabízená řešení jsou však velmi sporná, direktivní, byrokratizační. Zaráží např. snaha podpořit inovace zvýšením státní podpory vědy a výzkumu či pomocí institucionalizace – vytvoření jakéhosi nadnárodního výzkumného a mozkového trustu v podobě Evropského technologického institutu. Také řešení problémů v oblasti pracovního trhu se pohybuje spíše v rovině „plánování“ a umělé regulace v podobě naplňování národních akčních

a implementačních programů. Velmi sporná je také úloha „lisabonského ministra“ – tuto funkci Barrosova revize doporučuje zavést v rámci národních vlád.

Lisabonská agenda z hlediska ČR

Zaostávání evropské ekonomiky za USA lze vyjádřit i v ukazatelích, které se bezprostředně dotýkají běžného občana.

Podle zprávy OECD tvoří v rámci EU příjem na hlavu 30% – 40% příjmu občanů USA, což lze přičítat jednak právě vysoké míře nezaměstnanosti EU ve srovnání s USA či parametrům penzijního systému, které nezabraňují pracovníkům odcházet do předčasného důchodu, jednak též menšímu počtu pracovních hodin v EU. Tento ukazatel lze tedy na jednu stranu vnímat negativně, na druhou stranu je třeba dát jej do souvislosti i s rozšířenější praxí částečných pracovních úvazků v EU, jejichž roli lze z mnoha důvodů vnímat spíše pozitivně a jejichž malý podíl je oprávněně vyčítán některým novým členskými státy, především ČR. Z hlediska ČR je pak velmi významná skutečnost, že březnová zpráva OECD obsahující ekonomickou evaluaci rozšířené Unie konstatuje, že je třeba odstranit překážky, jímž v některých státech musí čelit malí a střední podnikatelé a které znesnadňují počátky jejich podnikání. Mezi těmito státy je jmenována ČR (též Rakousko, Řecko a Maďarsko), kde bezesporu největší zátěž pro podnikatelskou sféru představuje v první řadě vysoká míra zdanění, částečně též zátěž byrokratická.

Revize agendy tak, jak ji navrhovala Komise, by z hlediska ČR jako nového členského státu měla některé kontroverzní důsledky. Šlo především o některé body a navrhovaná řešení v oblasti 1 (nazvané „Přitažlivější Evropa pro investory a pracující“) a též o to, jak revize klade důraz na kontrolu implementace agendy na národní úrovni.

Z hlediska nových členských států, jejichž ekonomický růst souvisí v mnoha případech s liberální daňovou politikou (je třeba si uvědomit, že zatímco eurozóna vykazuje dlouhodobě slabší růst, celkové mírné zlepšování růstu HDP v rámci EU zajišťují především nové členské státy, přičemž ČR s růstem blížícím se 4% se mezi nimi nachází spíše na spodních příčkách pomyslného žebříčku), je poměrně alarmující, že Komise navrhovala v zájmu zvýšení atraktivity pro investory harmonizaci výše zdanění podnikatelské sféry. Na straně starších členských států lze od květnového rozšíření EU pozorovat znepokojení nad tím, že investoři využívají nízkého zdanění businessu u některých nových členů (Slovensko, Estonsko), což představitelé některých z nich (např. Francie) považují za daňový dumping, který způso-

buje „úprk“ investic na východ. Lze se ovšem oprávněně ptát, jestli sjednocení daňových úprav v této dílčí oblasti může způsobit nějaké globální zvýšení investic v rámci EU. Revize totiž nenaznačila, zda taková harmonizace bude znamenat snížení daňové zátěže tam, kde je vysoká (což by bylo z hlediska investic pozitivní, lze to však těžko očekávat), či jejího „zprůměrování“, nebo navýšení tam, kde je daňová politika liberálnější. Každopádně je snaha o zlepšování celkové bilance investic do evropské ekonomiky pomocí snižování rozdílů mezi těmi, kdo jsou na tom lépe a těmi ostatními, diskutabilní.

Stejně tak hrozilo, že se revize Lisabonu stane jakousi „urgentní pobídkou“ a zástěrkou pro přijímání sporné legislativy.

Jde např. o akcentovanou oblast harmonizace ochrany práv duševního vlastnictví pomocí tzv. evropského patentu, která by neměla působit jako akcelerátor v kontroverzních otázkách typu softwarových patentů.

Lisabonská agenda na jednání Rady ministrů

Revidované Lisabonské agendy se dotklo též jednání Rady ministrů pro sociální věci 3. března a pro životní prostředí 10. března. Obě jednání naznačila, že zástupce některých členských států bude o takových změnách, které by měly položit důraz na hospodářský růst a upozadit sociální a environmentální stránku, obtížné přesvědčit.

Rada pro sociální otázky v první řadě odmítla méně prioritní pozici sociální problematiky v revidované strategii. Stejně se vyjádřila i k pilíři trvale udržitelného rozvoje Rada pro životní prostředí. Rada se tak v obou případech poměrně očekávaně zařadila ke kritikům vyzdvižení ekonomiky a jejích problémů na úkor dalších dvou oblastí v rámci revize, podstatné však je, že v obou případech jednání nepřinesla relevantní a reálné odpovědi na otázky, jak řešit nejpodstatnější problém Lisabonské agendy – tedy to, že její cíle nejsou a nemohou být naplněny – aniž by bylo nutné složku sociální a environmentální v daném okamžiku upozadit.

Osud revidované Lisabonské agendy zpečetilo 23. března jednání Evropské rady, které návrh Komise odmítlo.

EU tedy nyní opět jako svůj hlavní program ekonomických změn chápe Lisabonskou agendu z roku 2000, založenou na posilování hospodářského růstu, sociálních jistot a ochrany životního prostředí. Snaha Komise přehodnotit priority (i když též kontroverzním způsobem) se naopak odrazila v ještě větším důrazu na sociální stránku, který zazníval jak v oficiálních závěrech summitu, tak v prohlášeních

některých státníků (francouzský prezident Chirac, německý kancléř Schroeder). Závěry Evropské rady, které mohou svědčit o neochotě některých členských států vnímat realitu i o tom, že Barrosova Komise je co do schopnosti získat na svou stranu další instituce EU slabá. Přivítala je evropská odborová lobby ETUC, značné zklamání vyjádřily naopak lobbystické organizace zaměstnavatelů UNICE a EUROCHAMBRES. Březnový summit Evropské rady a jeho výsledky tak opět potvrdily, které z lobbystických skupin patří rozhodující vliv na utváření klíčové evropské legislativy.

2.4 ZEMĚDĚLSTVÍ

Jednání Rady ministrů – situace na zemědělských trzích

Jednání Rady ministrů zemědělství 28. února muselo řešit především otázku skladových zásob obilí, jejichž přebytky jsou důsledkem nadměrné sklizně během léta 2004.

Vůči Komisi vznesla v této otázce požadavek ČR, již podpořily Maďarsko, Rakousko a Slovensko, Komise na požadavek reagovala vydáním nového intervenčního tendru, který se bude týkat skladových zásob v těchto zemích. Poté, co se Komise již v lednu rozhodla „ulevit“ odkupem přebytků ve skladech zemědělcům v Řecku a některých dalších státech, bude situaci opět řešit intervencí.

Problém je v tom, že tento postup do značné míry deformuje situaci na zemědělském trhu, kde vlivem hromadění obilí ve skladech spontánně klesá jeho cena, intervence Komise však situaci poptávky a tím pádem i výše ceny významně ovlivňuje.

Je to neblahý signál i z hlediska úspěchu reformy CAP, jejímž smyslem mělo být snižování míry finančních prostředků, které pohlcuje umělé financování zemědělských trhů. Ukazuje se, že rozšíření o nové členské státy reformu CAP do určité míry komplikuje, vyvolává-li to, že Komise sama obchází její parametry. Praxe se proto tímto způsobem opět vrací ke kritizované politice používání prostředků evropského rozpočtu na odkup přebytků zemědělské produkce a deformování zemědělských trhů. Postoj českých zemědělců je však na jedné straně pochopitelný, vyžadovali totiž od Komise pouze stejný postup, jaký použila již v případě Řecka a dalších států v lednu. Nejde tedy pouze o vliv rozšíření, ale především o to, že praxe CAP stále zaostává za „papírovými“ reformními předsevzetími.

Jednání Rady ministrů – otázka rozvoje venkova

Za jeden z klíčových problémů, který souvisí nejen se zemědělskou politikou, ale také s úvahami o nové finanční perspektivě 2007-2013, je označována dlouho připravovaná, a především dlouho a hojně diskutovaná, tzv. politika rozvoje venkova a především nově vznikajícího strukturálního fondu pro rozvoj venkova EAFRD. Nevyhnulo se jí ani zasedání ministrů zemědělství 28. února.

EAFRD má být novým finančním nástrojem, jehož úkolem je v rámci nové finanční perspektivy a její kapitoly nazvané „Udržitelná správa a ochrana přírodních zdrojů“ (jejíž hlavní výdajovou stránku však tvoří finance určené na zemědělství) doplňovat stávající zemědělský fond EAGGF o prostředky určené primárně na nezemědělské využívání půdy a rozvoj venkovských oblastí v různých dimenzích.

Podoba jednání o politice rozvoje venkova do značné míry odrážela klíčové sporné body: všechny členské státy, včetně komisařky pro zemědělství Boelové zdůrazňují prioritu rozvoje venkova, jednak ve světle reformy CAP, která by měla přesunovat větší část finančních prostředků ze sekce garance zemědělských trhů právě na podporu venkovských oblastí, jednak v rámci revidované Lisabonské agendy.

Ve skutečnosti existuje v pozadí snahy přesunout větší objem finančních prostředků na „rozvoj venkova“ a do fondu EAFRD snaha podporovat vlastní utlumení zemědělské výroby, a to především v nových členských zemích, jak naznačují dokumenty dosud vzešlé z Komise, které již obsahují konkrétní rozložení částek určených v oblasti zemědělství jak pro státy EU-15, tak pro desítku nových členských zemí, tak i pro Rumunsko a Bulharsko. EU si v oblasti zemědělství uvědomuje především v souvislosti s tlakem, jež na ni vyvíjí WTO, nutnost snížit celkový objem zemědělské výroby v rámci EU, řada států původní EU-15 však není ochotna přizpůsobit se v tomto ohledu konkurenci z nových členských zemí ani požadavkům, které na CAP bude klást vstup Rumunska a Bulharska. Alokace prostředků mezi fondem EAGGF, jež má garantovat přímé platby a podporu trhů, a novým fondem EAFRD pro rozvoj venkova má být tedy taková, že navzdory postupnému snižování objemu těchto prostředků, bude státům EU-15 zachován majoritní podíl na dotacích a přímých platbách z EAGGF, zatímco pro nové členské země je již od počátku vyčleněno značné procento prostředků na rozvoj venkova – přeloženo: na nezemědělské využívání půdy a kraji-

ny. Snaha redukovat evropskou zemědělskou výrobu je v globálním kontextu (vezmeme-li v úvahu rozsáhlou a levnou zemědělskou výrobu rozvojových zemí) potřebná, nové členské země se však mohou oprávněně ptát, proč se tak děje asymetricky, proč starým členským zemím mají být dotace v prvních letech téměř zachovány, zatímco pro nové členské země, jež mají dosáhnout stoprocentního objemu přímých plateb až na konci nového finančního výhledu v roce 2013, bude jejich objem oproti zvětšujícím se prostředkům na rozvoj venkova procentuálně klesat. Parametry nové finanční perspektivy se tak, jak jsou dosud známy na základě dokumentů vycházejících z Komise a zemědělského výboru EP, bohužel zařazují z ohledu zmíněné asymetrie po bok kontroverzní a nové členské státy znevýhodňující zemědělské legislativě z posledních měsíců a let (typu cukerní pořádek).

Dalším významným sporným bodem při přípravě evropské politiky rozvoje venkova a nového fondu EAFRD je to, že členské státy se nedokáží shodnout na tom, odkud a kolik finančních prostředků má být na tuto politiku vyčleněno.

Debaty o financování politiky rozvoje venkova tak maximálně ovlivňují kontroverze, které obklopují přípravu nové finanční perspektivy. Komise a odpůrci snížení stropu evropského rozpočtu na 1% HDP používají právě kartu financování rozvoje venkova jako jeden ze zásadních argumentů proti požadavkům „gangu šesti“ a příznivcům jejich varianty snižování evropského rozpočtu. V rámci jednání Rady ministrů zemědělství se dokonce již v prosinci 2004 vyskytly návrhy na to, aby část prostředků určených na přímé platby byla snata z nadnárodní úrovně a evropského rozpočtu a aby tyto platby jednoduše ze svých rozpočtů rozdělovaly a administrovaly členské státy. Takového řešení se však děsí Komise, která by pak nemohla do značné míry již ovlivňovat evropskou zemědělskou politiku a její finanční stránku. Komise proto bije na poplach a upozorňuje, že takové řešení by CAP (jeden z pilířů Společenství, jak Komise bezděčně přiznává) a klíčovou odpovědnost Komise za ni de facto zlikvidovalo přesunem této agendy zpět do rukou členských států.

Rozvoj venkova – legislativní pozadí

Zástupce předsednické země, lucemburský ministr zemědělství Boden, usiluje o dosažení shody na finančních parametrech politiky rozvoje venkova do přelomu května a června 2005, EP má v této věci vydat stanovisko k závěrům jednání Rady do dubna 2005.