

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

PETRA KUCHYŇKOVÁ, ONDŘEJ KRUTÍLEK

CENTRUM PRO STUDIUM DEMOKRACIE A KULTURY

BRNO 2005

OBSAH

EXECUTIVE SUMMARY	3	1.4 Rada	14
		1.4.1 COREPER	14
		Návrh zavedení celoevropského mýtného	14
		1.4.2 TRANSPORT, TELECOM AND ENERGY COUNCIL	15
		Nařízení o identitě leteckých dopravních společností	15
		Program Marco Polo	15
I. ČÁST		II. ČÁST – PŘÍLOHA	
Monitoring konkrétní legislativy či		Aktuální problémové oblasti	
legislativních programů, které jsou		spjaté s legislativní aktivitou	
v současnosti na pořadu jednání		či její intenzivní přípravou	16
evropských institucí – vybrané	11	2.1 Finance EU	16
oblasti		2.2 Justice a vnitro	17
1.1 Evropský parlament	11	2.3 Lisabonská agenda a sociální	
Návrh nařízení o době řízení v silniční dopravě	11	dimenze	18
1.2 Evropská rada	12	2.4 Pakt stability a růstu	19
Směrnice o liberalizaci trhu se službami	12	2.5 Regionální politika	
(Bolkesteinova směrnice)	12	a možnosti ČR z hlediska	
1.3 Komise	13	strukturálních fondů	20
Akční platforma proti obezitě	13	2.6 Zemědělství	21
Evropský program konkurenceschopnosti	13		
Návrh na změnu Směrnice 2012/2002/EC	14		
o Evropském fondu solidarity	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

Návrh nařízení o době řízení v silniční dopravě

- Výbor EP pro dopravu 15. března kritizoval společný postoj Rady z 9. prosince 2004 k návrhu nařízení o době řízení v silniční dopravě.
- *Obsah návrhu*
Návrh má nahradit existující nařízení 3820/85, resp. zpřísnit jeho parametry např. co se týče maximální týdenní doby řízení (podle návrhu Komise max. 74 hodin) či minimálních dob odpočinku.
- *Obsah kritiky výboru*
Výbor se postavil proti tomu, aby od 5. srpna 2006 byla všechna nová nákladní vozidla vybavena digitálními tachografy, protože se domnívá, že toho nelze v tak krátkém čase dosáhnout. Navíc norma, podle níž se tak má stát, nejspíš ještě nebude platit. Výbor také zkritizoval poměrně benevolentní návrhy Rady týkající se nucených dob odpočinku (Rada navrhuje 11 hodin, zatímco EP 12 hodin), porušování nových pravidel, která nové nařízení zavádí, a minimálního věku řidičů (Rada navrhuje obecně věk 18 let, zatímco EP 21 let).
- *Legislativní pozadí*
- Plénum EP o zprávě výboru jednalo ve dnech 11.-14. dubna. Zpravodaj Helmuth Markov do té doby usiloval o dosažení meziinstitucionálního kompromisu, aby nemuselo být zahájeno dohodovací řízení.
- Před plenárním zasedáním EP ve dnech 11.-14. dubna se navíc postavili zástupci silničních dopravců proti povinnému zavedení digitálních tachografů od 5. srpna 2005, jak navrhla Rada. Dopravci očekávali, že EP v tomto ohledu Radu podpoří, přičemž poukazovali na to, že v tak

krátkém termínu je implementace opatření nerealistická. (Dopravci usilovali o to, aby byla povinnost mít v automobilu digitální tachograf zavedena až od srpna 2006 a jen pro nové vozy; od srpna 2007 pak i pro vozy ostatní.)

- Otázka zavedení digitálních tachografů je právě součástí kontroverzního návrhu směrnice o době řízení a odpočinku řidičů, který už v roce 2001 představila Komise. V současnosti je platné nařízení 3820/85, které umožňuje řidičům pracovat až 90 hodin během 14 dnů. Problém je ale podle Komise v tom, že kombinací různých výjimek se může povolená doba v jednom týdnu rozšířit až na dobu 74 hodin, a to je nepřijatelné. Nová norma by měla umožnit řidičům pracovat maximálně 56 hodin týdně bez výjimek, což povede k nutnosti zásadně upravit dosavadní pracovní návyky v sektoru silniční dopravy. Komise, Rada i EP jsou ohledně omezení pracovní doby na 56 hodin týdně rámcově jednotné – argumentují bezpečností dopravy a ochranou řidičů.
- Mezinárodní unie silniční dopravy (IRU) je proti a argumentuje tím, že 56hodinová pracovní doba bude nutit řidiče k neúčinnému odpočinku na cestách, přičemž v opačném případě by mohli trávit odpočinek doma. Další kontroverzí navrhované normy je i to, že by se měla vztahovat i na všechny vozy pod 3,5 t, které dojíždějí dále než 60 km. IRU oponuje tím, že je absurdní vybavovat malá vozidla digitálními tachografy. Proti jsou např. i kurýrní firmy.
- Komisař pro dopravu Jacques Barrot se proti všem návrhům IRU 12. dubna postavil s tím, že torpédují původní text Komise. EP nakonec 13. dubna vyhověl velké části požadavků, které IRU (a obecně dopravci) vznesla. Povinnost vybavit vozidla digitálními tachografy by se mj. měla odložit na srpen roku 2006, resp. 2007 (viz výše). Vzhledem k tomu, že EP o návrhu směrnice o době řízení a odpočinku řidičů jednal už ve druhém čtení, očekává se zahájení dohodovacího řízení s Radou.

1.2 Evropská rada

Směrnice o liberalizaci trhu se službami
(Bolkesteinova směrnice)

- Jedním z nejvýznamnějších závěrů březnového summitu Evropské rady, který lze však z hlediska „věrnosti“ současné EU původním základním principům Společenství (prostor volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu) hodnotit negativně, je zamítnutí tzv. Bolkesteinovy směrnice, která měla výrazně přispět k dokončení úplné liberalizace trhu se službami.
- Její podstatou bylo totiž rozšíření uznávání kvalifikací k výkonu služeb v rámci celé EU i na oblasti, v nichž dosud nebylo možné vykonávat služby a podnikat za stejných podmínek jako v mateřském státě (řada zdravotnických a právnických profesí, architektura, stavitelství). Právě princip originality (možnost poskytovat služby za stejných podmínek jako ve státě, z něž poskytovatel pochází) měla znamenat výrazné usnadnění podmínek pro podnikatele a poskytovatele služeb včetně nových členských států, což vyvolalo obavy u původních členů z tzv. sociálního dumpingu (de facto z konkurence poskytovatelů služeb z jiných členských států, včetně ČR, schopných stejné kvality za méně náročných cenových a sociálních podmínek).
- Ještě před zasedáním Evropské rady o Bolkesteinově směrnici jednali též sociální partneři, organizované zájmy byly v této otázce rozdělené podle toho, jakou ekonomickou sféru zastupovaly. Zatímco zaměstnavatelské zájmy byly pro, zaměstnanecké organizace vystoupily ostře proti, právě z důvodu obav ze sociálního dumpingu. Zástupci odborů ETUC si přáli, aby byl návrh v původní podobě zcela smeten ze stolu, což si nepřála Komise ani současná a budoucí předsednická země EU (tedy ani Lucembursko a Velká Británie, jejichž vlády jsou levicové).
- Za směrnici v navrhované podobě se naopak zasažovali zástupci průmyslové a zaměstnavatelské lobby UNICE, podle něž se měl návrh směrnice komunikovat občanům, aby pochopili „o čem to je“ a že nová norma jim může být jen přínosem.
- Na summitu Evropské rady EU dospěla k šalamounskému řešení: trh se službami je třeba liberalizovat, ale v žádném případě ne na úkor evropského sociálního modelu. Toto rozhodnutí záhy přivítali někteří levicoví členové EP a Evropská federace filmových režisérů, kteří odmítali skutečnost, že by se liberalizační ustanovení směrnice měla vztahovat i na služby audiovizuálního charakteru.
- Nejblíží budoucnost směrnice (a potažmo myšlenky liberalizace trhu se službami) má být dle březnového summitu Evropské rady tedy taková: směrnice v navrhované podobě byla vrácena Komisi k přepracování a k odstranění nejspornějších bodů (především princip originality a začlenění některých sporných oblastí služeb do programu liberalizace), se všemi důsledky pro členské státy včetně nových členů (tedy i ČR). Do té doby zůstane situace na dosud ne zcela liberalizovaném evropském trhu se službami nezměněna, přestože Evropská rada „vyzývá Komisi k aktivitě a k nalezení přijatelného kompromisu.“

1.3 Komise

Akční platforma proti obezitě

- Komisař pro zdraví Markos Kyprianou představil 15. března „Akční platformu“, která má bojovat proti obezitě.
- *Účel platformy*
- Platforma má sestávat ze zástupců EU, průmyslu, nevládních organizací a organizací reprezentujících spotřebitele. Důvodem k založení platformy se staly výsledky výzkumu, které prokázaly, že 20 % dětí školního věku (7-11 let) trpí nadváhou. Nejhorší situace je přitom ve Středomoří, kde počet obézních dětí dosahuje až 30 %.
- Činnost platformy má podle komisaře vést ke konkrétním výsledkům a k podstatné změně nepříznivého trendu. Komisař sice prohlásil, že před legislativními opatřeními preferuje tržní samoregulaci, nicméně nevylučuje, že ke tvorbě evropských norem přistoupí v případě, že platforma nedosáhne svých cílů.
- *Sporné body*
V tuto chvíli lze jen těžko předvídat, jak se situace okolo platformy konkrétně vyvine. V každém případě však lze říci, že charakter členů platformy asi povede k tomu, že aktivita nejspíše žádné konkrétní výsledky nepřinese. Komisař tak bude mít volné ruce při iniciaci nových norem, které budou na úrovni EU chránit spotřebitele před obezitou. „Akční platforma“ by se mohla proměnit v alibi pro tvorbu nových legislativních nástrojů, aniž se principiálně zvaží, zda taková opatření vůbec mohou být v souladu s principy proporcionality a subsidiarity.

Evropský program konkurenceschopnosti

- 6. dubna Komise formálně přijala a představila nový Evropský program konkurenceschopnosti (Competitiveness Innovation Framework Programm – CIP), který má být zaměřen na podporu malých a středních podniků.
- *Obsah programu*
Má tak korespondovat jednak ve finančním smyslu s naplňováním (dle pořadí) první priority plánované nové finanční perspektivy pro roky 2007–2013, kterou má být Udržitelný růst a rozvoj, jehož součástí je podpora konkurenceschopnosti a malého a středního podnikání. Program navrhuje vyčlenit pro tuto dílčí oblast finanční perspektivy rozpočtovou částku ve výši 3,7 mld euro.
- *Legislativní kontext*
- Nelze též přehlédnout snahu naplňovat takovýmto způsobem jeden z klíčových cílů Lisabonské agendy, což je zajímavé v tomto „mezidobí“ agendy – poté, co Komise navrhla její revizi s položením hlavního důrazu právě na ekonomickou oblast (růst a konkurenceschopnost), zatímco Evropská rada 23. března vrátila tuto snahu Komise zpět k původnímu nerealizovatelnému programu.
- Přesto se do něho promítl závěr Evropské rady, která podpořila návrat k původnímu vyvažování podpory růstu, sociální sféry a životního prostředí. CIP totiž slibuje podpořit růst, inovaci a kapacitu v oblasti průmyslu a podnikání, a to tím, že bude podporovat užívání a šíření informačních technologií, technologií přátelských životnímu prostředí a obnovitelných zdrojů energie.
- *Význam programu*
Program konkurenceschopnosti zaměřený na malé a střední podnikání, v němž vidí (alespoň část) Komise jeden z důležitých motorů růstu a vytváření pracovních příležitostí v Evropě trpící vysokou mírou nezaměstnanosti a také velké rezervy pokud jde o podporu EU poskytovanou tomuto sektoru, lze proto hodnotit jako určitou snahu Komise držet (a snad i prosazovat) alespoň v dílčích legislativních programech linii, jíž hlavy silných států EU v březnu nebyly nakloněny.
- *Program a ČR*
- Z hlediska nového členského státu, který očekával od vstupu do EU především zrychlení svého hospodářského růstu (což se sice děje, mezi novými členy však zaujímáme spíše poslední místa), je snaha Komise podporovat malé a střední podnikání pozitivní. V této oblasti má ČR znač-

né rezervy, především kvůli vysoké daňové zátěži. Je proto nasnadě otázka, zda pro rozvoj malého a středního podnikání a potažmo i pro zdravý ekonomický rozvoj v tomto směru obecně, není nejlepším řešením příznivé daňové prostředí a co nejméně svazující regulace, nežli legislativní a finanční programy, které v praxi často míří do ztracena.

- Program přivítala lobbyistická skupina zastupující v Bruselu malé a střední podniky UEAPME, správně však upozornila na to, že program opět obsahuje velmi mnoho „záslužných“ idejí, velmi málo však konkrétně hovoří o přístupu k financím (nenavrhuje konkrétní podobu fondu či jiného nástroje, pomocí něhož by malé a střední podniky mohly být z navrhovaného rozpočtového podílu podporovány).

Návrh na změnu Směrnice 2012/2002/EC o Evropském fondu solidarity

- Komise zveřejnila během svého zasedání 4. – 9. dubna návrh na změny v dosud platné směrnici, na jejímž základě byl v roce 2002 založen Fond solidarity EU.
- *Legislativní pozadí*
- Založení fondu tehdy motivovaly katastrofální povodně, k nimž došlo ve velké části Evropy včetně ČR.
- Jeho cílem je tedy poskytovat co nejrychleji finanční podporu státům, které se dostaly do havarijní situace v důsledku přírodní katastrofy, a to nejen státům členským, ale i kandidátským.
- *Obsah změn*
Změny navrhované Komisí mají být jednak administrativního charakteru, jednak mají umožňovat to, aby v případě přírodní katastrofy postižená oblast mohla získat jakousi „předběžnou“ pomoc ve formě rychlých finančních výplat ještě před tím než Komise rozhodne o poskytnutí finančního programu pomoci (v současnosti je fond velmi neflexibilní, doba mezi podáním žádosti.
- *Sporné body*
Komise chce na jedné straně méně přísné podmínky pro to, aby postižený stát mohl peníze z fondu získat, zároveň chce rozšířit nárok na poskytnutí této pomoci nejen v případě přírodní katastrofy, ale také teroristického útoku či epidemií. Nepočítá ovšem s navyšováním původně určené částky, která činí 1 miliardu euro. Úspory, s nimiž návrh počítá, se totiž mají dotknout regionální politiky, z fondu solidarity totiž nemají být placeny částky intervenční pomoci v případě regionálních katastrof.

1.4 Rada

1.4.1 COREPER

Návrh zavedení celoevropského mýtného

- Na zasedání Coreperu 6. dubna se ukázalo, že pozměněný návrh lucemburského předsednictví, který má umožnit zpoplatnění silniční sítě v celé EU, má v Radě po dlouhé době naději na přijetí. Ustoupila především Francie, jíž lucemburské návrhy umožnily přistoupit na společný systém a zároveň si zachovat svůj stávající. Politická dohoda se očekává 21. dubna.
- Podle lucemburského kompromisního návrhu nejspíše nebude nutné prostředky, které se na mýtném vyberou, investovat pouze do dopravní infrastruktury – byť to bude doporučováno. V této otázce se očekává i přitakání Komise a EP, přestože původně obě instituce zastávaly opačný postoj. Dohoda však prozatím nebyla nalezena v otázce navýšení mýtného v „citlivých“ oblastech za účelem podpory jiných forem dopravy (tzv. crossed subsidies).
- Není jasné, zda zahrnout jen horské nebo i městské oblasti a o kolik zvýšit základní sazbu mýtného. Spory přetrvávají i v otázce náhrad, které se mají z vybraného mýtného vztahovat na starší infrastrukturní stavby, i v otázce konkrétních parametrů navrhovaného zpoplatnění. „Lucemburský kompromis“ se vztahuje k návrhu COM(2003)448, který má pozměnit platnou směrnici 1999/62/EC. Hlavní linie sporu je mezi periferními a tranzitními zeměmi. Vedle toho existují v jednotlivých členských státech různé způsoby zpoplatnění silnic a různá kvalita infrastruktury. Obecná shoda, že je třeba zavést princip „platí uživatel“, však existuje.
- Zároveň se lze ale domnívat, že velká část vybraných prostředků bude zbytečně redistribuována skrz rozpočet EU. Navíc současné nastavení parametrů návrhu dává tušit, že budoucí norma příliš nenapomůže vyřešit disparity z hlediska kvality dopravní infrastruktury v jednotlivých zemích EU. Z vybraných prostředků se budou zaručeně opravovat pouze nejstarší dopravní tepny (stáří 15-30 let). S financemi dalšími se bude moci nakládat po uvolnění požadavků prakticky svévolně.

1.4.2 Transport, Telecom and Energy Council

Nařízení o identitě leteckých dopravních společností

- Rada ministrů dopravy 21. dubna nejspíš dospěje ke kompromisu ve věci nařízení o identitě leteckých dopravních společností. Kompromisní návrh přijal 6. dubna Coreper.
- Nařízení má cestujícím zajistit, aby už v době rezervace měli jistotu, kterou společností přesně poletí, a aby byli informováni, zda daná společnost nepatří na „černou listinu“ pochybných přepravců. Návrh legislativy se objevil po leteckém neštěstí v Egyptě v lednu 2004, při němž zahynulo 148 lidí a kdy se ukázalo, že zainteresovaná letecká společnost nedodržovala požadované bezpečnostní standardy.
- Kompromis byl na úrovni Coreperu možný z toho důvodu, že finální návrh, který vzešel z Komise, byl mnohem méně regulatorní, než předpokládal komisař pro dopravu. Komisař mj. požadoval i záruku, že jednou provedená rezervace bude moci být zrušena v případě, že se ukáže, že let má zajišťovat pochybný přepravce.

Program Marco Polo

- Rada ministrů dopravy 21. dubna schválí obecné směry programu Marco Polo. Návrh Komise z velké části přijal 8. dubna Coreper.
- *Obsah programu*
Program Marco Polo má napomoci projektům, které mají za cíl převést nákladní dopravu ze silnic na jiné způsoby přepravy. V letech 2007–2013 se v této oblasti počítá zhruba se 740 mil. €. Rada se nicméně nejspíše odchýlí od návrhu Komise v otázce konkrétních finančních položek na jednotlivé typy projektů. Rada tentokrát nebude rozhodovat o přesných finančních otázkách, a proto se nyní neočekává definování zcela konkrétních cílů programu Marco Polo.
- *Sporné body*
Především čistí plátcí do rozpočtu EU se obávají, že definitivní stanovení závazků (ve smyslu definování přesného počtu přepravených tun, které se nadále nebudou přepravovat po silnici, ale jinak) v budoucnu neúměrně zvýší tlak na rozpočtové prostředky. Úspěch programu Marco Polo přímo závisí na schopnosti Komise efektivně „uregulovat“ oblast nákladní dopravy. Obavy čistých plátců přitom jasně ukazují, že řešení konkrétních problémů s nákladní dopravou by bylo vhodnější svěřit nižší správní úrovni než institucím EU, resp. instrumentům, které poskytuje tržní prostředí.

II. část – PŘÍLOHA

Aktuální problémové oblasti spjaté s legislativní aktivitou či její intenzivní přípravou

2.1 Finance EU

- *Finanční perspektiva 2007–2013 a Evropský parlament*

Dočasný výbor EP, vytvořený ad hoc pro otázku nové finanční perspektivy pro období 2007–2013 vyjádřil 1. dubna podporu návrhu Komise, který počítá v sekci závazků (a včetně rezerv) se zachováním rozpočtového stropu ve výši 1,24% GNI EU (přestože Komise ujišťuje, že v praxi hodlá dodržet úzus, v jehož rámci v žádném rozpočtových roků nebude na reálných výdajích překročena míra 1,14% GNI).

- *Sporné body*
- Je tedy možné, že otázka finanční perspektivy se stane po Lisabonské agendě, Paktu stability a růstu a Bolkesteinově směrnici dalším milníkem v rámci určitého meziinstitucionálního boje, který můžeme v současnosti v EU sledovat.
- Základní charakteristikou současných meziinstitucionálních sporů je to, že v nich stojí na jedné straně Komise se svým návrhem, pro nějž často dovede získat podporu v EP, nikoli však již v Radě (respektive především u některých vlivných členských států). Je tomu tak i u nové finanční perspektivy, u níž navrhovaný strop odmítá 6 čistých rozpočtových plátců z řad členských států.
- Právě na jednáních Rady ministrů (především EcoFin) potom dochází k nejostřejším výměnám názorů mezi Komisí a státy, které navyšování rozpočtového stropu odmítají, přestože tedy současná předsednická země Lucembursko usiluje o dosažení konsensu v Radě do června 2005, lze předpokládat, že v tomto bude stejně málo úspěšná jako její předchůdce Nizozemí.
- *Obsah a význam zprávy ad hoc výboru*
- Proto je pro Komisi do značné míry cenné, že získala spojence ve výboru EP. Zpráva parlamentního zpravodaje Reimera Bögeho (EPP-ED, Německo) se sice shoduje s původním návrhem Komise v hlavních bodech včetně navrhovaného procentuelního stropu, na některé priority však klade větší důraz než na jiné. Především na kohezní politiku a výzkum a vývoj (tedy nadpis 1), což se snaží reflektovat v souladu s prioritami Lucemburské agendy, o nichž Evropská rada i Komise během prvních tří měsíců roku 2005 hojně diskutovala, avšak se značně zarážejícími výsledky (sporná a ve výsledku stejně nezdařená revize Lisabonské agendy).

- Ještě podstatnější přitom je, že výbor EP navrhuje navýšení finančních částek určených pro nadpis EU jako vnější aktér (nadpis 4) a pro rozvoj venkova (nově navrhovaný fond EAFRD v rámci nadpisu 2).
- Vyzývá zároveň Komisi ke zkrácení jejích administrativních výdajů a podporuje úvahy o tom, aby následující finanční perspektiva byla plánována nikoli na 7, ale na 5 let tak, aby korespondovala s funkčním obdobím EP a Komise. Finanční perspektivě má navíc dávat právní zakotvení Evropská ústava, dosud šlo o politický dokument, který sice byl pro jakési „ulehčení“ rozpočtového plánování EU na bázi tzv. Meziinstitucionální dohody EP, Rady a Komise přijímán, nebyla to však povinnost vyplývající ze základních smluv.
- Lze zde tedy hledat zárodky nejen jakého si povinného „pětiletého plánování“ (pětiletá byla původně pouze 1. finanční perspektiva – tzv. Delorsův balík I – ostatní byly přijímány na 7 let), ale také toho, že by se Komise stala jakýmsi garantem evropských financí a EP jejím „hlídačem“ a evropské instituce by se tak posunuly do rolí klasické vlády a parlamentu?
- *Finanční perspektiva a Komise*
- V souvislosti s projednáváním konkrétních parametrů, do nichž by Komise ráda dostala jednání o finanční perspektivě (jež v rámci Rady a Evropské rady poněkud ustrnula na mrtvém bodě), vznikly již uvnitř některých portfolio Komise podrobné legislativní programy, které počítají s konkrétní rozpočtovou částkou, jež má být v letech 2007–2013 vyčleněna na tu kterou oblast.
- Komisař Kyprianou tak např. přišel s programem, který umísťuje pod společnou hlavičku spornou oblast ochrany spotřebitele a zdraví, na niž má být vyčleněna v letech 2007–2013 téměř miliarda a čtvrt eur. Do této oblasti samozřejmě mají patřit i celoevropské programy na ochranu proti epidemiím a systém včasného varování při hrozbě epidemií, znepokojuje ale to, že jako klíčová priorita je jmenována ochrana spotřebitele před nebezpečnými produkty a to, že ochrana spotřebitele a zdraví má být zohledňována jako klíčová priorita i v rámci všech dalších politik EU. Tzv. ochrana spotřebitele je totiž často používána jako zástěrka regulace trhu, je proto otázkou, zda takto nebudou fungovat i plánovaná opatření na ochranu spotřebitele před tabákovými výrobky, alkoholem a nevhodnými potravinami, s nimiž program na velmi obecné bázi též počítá.
- *Komise – nový podrobný balík návrhů*
Komise jako celek během zasedání kolegia komisařů 6. dubna zveřejnila nový balík podrob-

ných návrhů týkajících se finanční perspektivy, komisařka pro rozpočet Grybauskaite v té souvislosti varovala EU před „paralýzou“, pokud se nepodaří dosáhnout shody na rozpočtovém stropu i na rozdělení financí v rámci konkrétních kapitol do června. Komise tak „přispěchala na pomoc“ předsednické zemi Lucembursku, které chce dovést Radu ke shodě nad návrhem finanční perspektivy do konce svého funkčního období.

- *Sporné body*

Komise, která se snaží zapůsobit na nové členské státy varováním, že kohezní a regionální politika strukturálních fondů by byly prvními oběťmi snižování rozpočtového stropu na 1% HDP EU, jak navrhuje 6 členských států – čistých plátců, v posledních měsících připouští mírné ústupky. Původně odmítala slevit ze stropu 1,24% HDP EU, který navrhovala zachovat již Prodiho Komise, nyní připouští, že v rámci reálných výdajů (bez rezerv) bude prosazovat strop 1,14% HDP EU. Komisařka pro rozpočet Grybauskaite nyní připouští, že výsledný kompromis může mít podobu ještě nižší. Je otázkou, zda to znamená, že by mohla Komise přistoupit na strop 1,1% HDP EU, který navrhují některé členské státy, včetně některých českých poslanců EPP-ED.

- *Finanční perspektiva a ČR*

- Podrobný návrh Komise ze 6. dubna se týká zejména jednotlivých rozpočtových priorit pro období 2007–2013. Grybauskaite varovala před tím, že snižování výdajového stropu povede k výraznému krácení prostředků ve strukturálních fondech určených na regionální politiku, s výjimkou přímých zemědělských plateb, které mají být garantovány. Pro ČR však zde stejně platí přechodná období vyjednaná přístupovými smlouvami: plnou sumu přímých plateb mají dostat čeští zemědělci až na konci budoucího rozpočtového období, v roce 2013, do té doby získávají každý rok jen o 5% – 10% větší částku než v roce předcházejícím. Tento argument komisařky by tedy mohl mít z hlediska ČR sílu, faktem však je, že v případě systému financování regionálních projektů pomocí strukturálních fondů někteří ekonomové pochybují o jeho efektivitě, což potvrzují i samotná fakta: rozpočtová bilance, vyhotovovaná evropským účetním dvorem s ohledem na předchozí rozpočtové období každoročně odhaluje, že jednotlivým zemím se nepodaří vyčerpat touto cestou veškeré prostředky, na něž mají v rámci strukturálních fondů nárok (např. v důsledku podání nedostačtěně formálně ošetřených projektů).

- Komise tedy ve snaze získat pro svůj návrh a pro rychlý konsensus nové členské země hrozí tím, že snížení rozpočtového stropu bude mít za následek krácení prostředků v oblastech tzv. klíčových priorit nové finanční perspektivy (výzkum, konkurenceschopnost a především koheze a rozvoj venkova), zatímco přímé platby v zemědělství, které se týkají v plné výši pouze EU-15, jsou garantovány a budou zachovány. Komise tak hrozí, že bude schopna vyplácet méně podprůměrným regionům (z hlediska ČR je přitom důležité, že pod průměrem HDP EU se nachází všechny regiony kromě hlavního města Prahy, regiony některých jiných členských zemí však jsou na tomto žebříčku ještě níže – např. východ Polska, Pobaltí, maďarské regiony při rumunských hranicích – což by mohlo české regiony v případě omezených prostředků z nároků na platby kohezního fondu postupně vyřazovat) a méně na tzv. „rozvoj venkova“ (nový fond EAFRD), který má do značné míry novým členům kompenzovat snahu EU pomocí omezených podpor zemědělských trhů a přímých plateb utlumovat v těchto zemích zemědělské využívání půdy.

2.2 Justice a vnitra

- Také v oblasti justice a vnitra dominovaly v rámci činnosti evropských institucí v druhé polovině března a na počátku měsíce dubna vedle běžné legislativy otázky nové finanční perspektivy a rozdělení prostředků na financování konkrétních programů.
- Podle plánu, který odkryla Komise 6. dubna, by měly finance vyčleněné na oblast justice a vnitra v letech 2007–2013 významně vzrůst, a to na více než 7 mld euro, konkrétní rozdělení financí současně leccos vypovídá i o tom, jaké legislativní aktivity by chtěla Komise v letech 2007–2013 vyvíjet a podporovat.
- Podíl na tom má snaha odrážející se v celkovém návrhu Komise ohledně finanční perspektivy, který obsahuje rámcové vyčlenění (a vyčíslení) finančních stropů pro jednotlivé rozpočtové roky i politické oblasti, Komise jej vydala v únoru 2004. Podle něho se má v letech 2007–2013 výše výdajů EU na oblast „Občanství a vnitřní bezpečnost“ téměř ztrojnásobit.
- Podle podrobnějšího politického návrhu, který opustil Komisi v dubnu 2005 má největší podíl vyčleněných částek (téměř 6 mld) směřovat na posílení pohraniční kontroly, na azylovou a imigrační politiku. To je vcelku pochopitelné vzhledem k masivnímu východnímu rozšíření

EU, zbývající část výdajů je svázána s tím, že EU na základě rozhodnutí Haagského summitu z října 2004 rozšiřuje podstatně své pravomoci v oblasti azylové a imigrační politiky, společnou evropskou politiku v těchto oblastech zakotvuje také Evropská ústava. Komise v této souvislosti plánuje pro roky 2008–2013 vyčlenit více než miliardu euro na Evropský fond pro uprchlíky, který byl založen v roce 2000 (původně byl plánován pouze do roku 2010).

- Diskutabilní je již vyčlenění částky 532 mil euro na projekty svázané s předpokládanou spoluprací v oblasti občanského práva a tzv. evropského občanství. Je to tedy téměř tolik jako výše financí vyčleněných na oblast vnitřní bezpečnosti (735 mil euro).
- V rámci plánované částky navíc vůbec nefigurují relativně vysoké částky na fungování některých partikulárních agentur a programů (téměř miliardu euro mají pohlitit informační systémy SIS, VIS a Eurodac, více než čtvrt miliardy evropská agentura pro kontrolu hranic, 165 milionů nově vytvořená Fundamental Rights Agency, která má shromažďovat upozornění od nevládních organizací, pokud se členské státy dopustí porušování základních práv). Pokud bychom všechny tyto výdaje k částce vyčleněné Komisí na oblast „Občanství a vnitřní bezpečnost“ přičetli, dostaneme celkovou sumu téměř 9,5 mld euro.
- *Legislativní pozadí*
- Od Haagského summitu, který v oblasti justice a vnitra rozšířil hlasování kvalifikovanou většinou a spolurozhodování EP hlasují EP a Rada společně o výdajích na ochranu vnějších hranic a vízový systém (zahrnují i vytvoření společného systému sdílení informací), o Evropském fondu pro uprchlíky, o opatřeních spojených s navracením ilegálních uprchlíků zpět, v oblasti občanského práva (zahrnuje např. i vzájemné uznávání soudních rozhodnutí v některých typech civilněprávních řízení) a programů boje proti násilí a drogám.
- Pouze na rozhodnutí Rady zůstávají programy integrace legálních přistěhovalců, boje s terorismem, programy související se vzájemným uznáváním soudních rozhodnutí v oblasti trestního práva, a v souvislosti s Chartou základních práv EU. Evropská ústava přesouvá do režimu QMV a spolurozhodovací procedury i problematiku legální imigrace.
- *Sporné body*
EP i březnové zasedání Evropské rady již signalizovaly, že souhlasí s navýšením finančních prostředků pro tuto oblast, je ale sporné, zda budou souhlasit s takto vysoce navrženými konkrétními částkami.

2.3 Lisabonská agenda a sociální dimenze

- K nejvýznamnějším událostem března a dubna 2005 z hlediska legislativního vývoje v rámci evropských institucí náleží výsledek jednání Evropské rady, která 24. března odmítla revizi Lisabonské agendy, v jejímž rámci navrhoval předseda Komise Barroso soustředění maximálního úsilí na povzbuzení ekonomického růstu a zaměstnanosti na úkor udržování vysokého sociálního standardu a řešení environmentálních otázek.
- Takový postup Komise vzbudil odpor zejména ve Francii, kde voliči, jež budou rozhodovat 29. května o osudu Ústavy, příliš liberální přístupy nové Komise a důraz na ekonomiku odmítají. Hlavy států a vlád proto upřednostnily návrat ke strategii původní, což lze komentovat jako prohru Komise i organizovaných zájmů sdružujících zejména podnikatele a zaměstnavatele, kteří na rozdíl od odborů a environmentalistů vítali snahu Komise přebudovat cíle nerealizovatelné původní agendy, navzdory tomu, že nová strategie obsahovala řadu nedůsledností.
- Sociální partneři (UNICE, UEAPME, CEEP, ETUC, Eurocadres) podle Komise „silně podpořili“ revidovanou Lisabonskou strategii ještě před zasedáním Evropské rady (v průběhu Evropského sociálního tripartitního summitu, který se konal těsně před zahájením summitu) a zavázali se k účasti na Evropském partnerství pro růst a zaměstnanost.
- Proti revizi se stavěli zejména zástupci odborů, kteří změny v Lisabonské strategii ještě před summitem přijali de facto jen proto, že mediálně zdůrazňované zásahy do původního projektu se nakonec ukázaly být méně hlubokými. Lisabonská strategie se v režii Komise změnila pouze opticky, zatímco principiálně zůstala stejná.
- Při příležitosti 20. výročí zahájení sociálního dialogu na úrovni Společenství vystoupil 14. dubna v Bruselu i komisař Vladimír Špidla. Pro modernizaci evropského sociálního modelu jsou podle něj klíčové tyto předpoklady: finanční podpora, legislativa, otevřená koordinace a sociální dialog. Sociální dialog je přitom podle jeho názoru podstatný i v kontextu obnovené Lisabonské strategie, jednoznačně tedy potvrdil pozici, která odmítá upřednostňování jedné ze složek původní strategie (především ekonomického růstu) nad složkami ostatními.
- Špidlova představa směru, jímž by se měl ubírat sociální dialog v nadcházejícím období je taková, že jeho předmětem by měla být otázka

stárnutí populace a restrukturalizace podniků. Sociální partneři (ETUC, UNICE, UEAPME) s tím rámcově souhlasí, nicméně permanentně Komisi jako celek kritizují, že dialog často neústí

v konkrétní legislativní návrhy. Obecně si přitom žádný z aktérů sociálního dialogu neuvědomuje, že v rámci Lisabonské strategie, která je sestavena z protichůdných cílů, to ani není jednoduše možné.

I. ČÁST

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

1.1 EVROPSKÝ PARLAMENT

Návrh nařízení o době řízení v silniční dopravě

Výbor EP pro dopravu 15. března kritizoval společný postoj Rady z 9. prosince 2004 k návrhu nařízení o době řízení v silniční dopravě.

Obsah návrhu

Návrh má nahradit existující nařízení 3820/85, resp. zpřísnit jeho parametry např. co se týče maximální týdenní doby řízení (podle návrhu Komise max. 74 hodin) či minimálních dob odpočinku.

Obsah kritiky výboru

Výbor se postavil proti tomu, aby od 5. srpna 2006 byla všechna nová nákladní vozidla vybavena digitálními tachografy, protože se domnívá, že toho nelze v tak krátkém čase dosáhnout.

Navíc norma, podle níž se tak má stát, nejspíš ještě nebude platit. Výbor také zkritizoval poměrně benevolentní návrhy Rady týkající se nucených dob odpočinku (Rada navrhuje 11 hodin, zatímco EP 12 hodin), porušování nových pravidel, která nové nařízení zavádí, a minimálního věku řidičů (Rada navrhuje obecně věk 18 let, zatímco EP 21 let).

Legislativní pozadí

Plénium EP o zprávě výboru jednalo ve dnech 11–14. dubna.

Zpravodaj Helmuth Markov do té doby usiloval o dosažení meziinstitucionálního kompromisu, aby nemuselo být zahájeno dohodovací řízení. Před plenárním zasedáním EP ve dnech 11.–14. dubna se navíc postavili zástupci silničních dopravců proti povinnému zavedení digitálních tachografů od 5. srpna 2005, jak navrhla Rada. Dopravci očekávali, že EP v tomto ohledu Radu podpoří, přičemž poukazovali na to, že v tak krátkém termínu je implementace opatření nerealistická. (Dopravci usilovali o to, aby byla povinnost mít v automobilu digitální

tachograf zavedena až od srpna 2006 a jen pro nové vozy; od srpna 2007 pak i pro vozy ostatní.)

Otázka zavedení digitálních tachografů je právě součástí kontroverzního návrhu směrnice o době řízení a odpočinku řidičů, který už v roce 2001 představila Komise.

V současnosti je platné nařízení 3820/85, které umožňuje řidičům pracovat až 90 hodin během 14 dnů. Problém je ale podle Komise v tom, že kombinací různých výjimek se může povolená doba v jednom týdnu rozšířit až na dobu 74 hodin, a to je nepřijatelné. Nová norma by měla umožnit řidičům pracovat maximálně 56 hodin týdně bez výjimek, což povede k nutnosti zásadně upravit dosavadní pracovní návyky v sektoru silniční dopravy. Komise, Rada i EP jsou ohledně omezení pracovní doby na 56 hodin týdně rámcově jednotné – argumentují bezpečností dopravy a ochranou řidičů.

Sporné body

Mezinárodní unie silniční dopravy (IRU) je proti a argumentuje tím, že 56hodinová pracovní doba bude nutit řidiče k neúčinnému odpočinku na cestách, přičemž v opačném případě by mohli trávit odpočinek doma.

Další kontroverzí navrhované normy je i to, že by se měla vztahovat i na všechny vozy pod 3,5 t, které dojíždějí dále než 60 km. IRU oponuje tím, že je absurdní vybavovat malá vozidla digitálními tachografy. Proti jsou např. i kurýrní firmy. Komisař pro dopravu Jacques Barrot se proti všem návrhům IRU 12. dubna postavil s tím, že torpédují původní text Komise. EP nakonec 13. dubna vyhověl velké části požadavků, které IRU (a obecně dopravci) vznesla. Povinnost vybavit vozidla digitálními tachografy by se mj. měla odložit na srpen roku 2006, resp. 2007 (viz výše). Vzhledem k tomu, že EP o návrhu směrnice o době řízení a odpočinku řidičů jednal už ve druhém čtení, očekává se zahájení dohodovacího řízení s Radou.

1.2 EVROPSKÁ RADA

Směrnice o liberalizaci trhu se službami (Bolkesteinova směrnice)

Jedním z nejvýznamnějších závěrů březnového summitu Evropské rady, který lze však z hlediska „věrnosti“ současné EU původním základním principům Společenství (prostor volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu) hodnotit negativně, je zamítnutí tzv. Bolkesteinovy směrnice, která měla výrazně přispět k dokončení úplné liberalizace trhu se službami.

Její podstatou bylo totiž rozšíření uznávání kvalifikací k výkonu služeb v rámci celé EU i na oblasti, v nichž dosud nebylo možné vykonávat služby a podnikat za stejných podmínek jako v mateřském státě (řada zdravotnických a právnických profesí, architektura, stavitelství). Právě princip originality (možnost poskytovat služby za stejných podmínek jako ve státě, z něž poskytovatel pochází) měla znamenat výrazné usnadnění podmínek pro podnikatele a poskytovatele služeb včetně nových členských států, což vyvolalo obavy u původních členů z tzv. sociálního dumpingu (de facto z konkurence poskytovatelů služeb z jiných členských států, včetně ČR, schopných stejné kvality za méně náročných cenových a sociálních podmínek).

Sporné body návrhu

Ještě před zasedáním Evropské rady o Bolkesteinově směrnici jednali též sociální partneři, organizované zájmy byly v této otázce rozdělené podle toho, jakou ekonomickou sféru zastupovaly.

Zatímco zaměstnavatelské zájmy byly pro, zaměstnanecké organizace vystoupily ostře proti, právě z důvodu obav ze sociálního dumpingu. Zástupci odborů ETUC si přáli, aby byl návrh v původní podobě zcela smeten ze stolu, což si nepřála Komise ani současná a budoucí předsednická země EU (tedy ani Lucembursko a Velká Británie, jejichž vlády jsou levicové). Za směrnici v navrhované podobě se naopak zasazovali zástupci průmyslové a zaměstnavatelské lobby UNICE, podle nějž se měl návrh směrnice komunikovat občanům, aby pochopili „o čem to je“ a že nová norma jim může být jen přínosem.

Řešení Evropské rady

Na summitu Evropské rady EU dospěla k šalamounskému řešení: trh se službami je třeba liberalizovat, ale v žádném případě ne na úkor evropského sociálního modelu. Toto rozhodnutí záhy přivítali někteří levicoví členové EP a Evropská federace filmových režisérů, kteří odmí-

tali skutečnost, že by se liberalizační ustanovení směrnice měla vztahovat i na služby audiovizuálního charakteru.

Nejbližší budoucnost směrnice (a potažmo myšlenky liberalizace trhu se službami) má být dle březnového summitu Evropské rady tedy taková: směrnice v navrhované podobě byla vrácena Komisi k přepracování a k odstranění nejspornějších bodů (především princip originality a začlenění některých sporných oblastí služeb do programu liberalizace), se všemi důsledky pro členské státy včetně nových členů (tedy i ČR). Do té doby zůstane situace na dosud ne zcela liberalizovaném evropském trhu se službami nezměněna, přestože Evropská rada „vyzývá Komisi k aktivitě a k nalezení přijatelného kompromisu.“

Dopady pro ČR

Cílem směrnice v její původní podobě mělo být usnadnění usazování osob, které chtějí podnikat a poskytovat v rámci podnikání služby napříč hranicemi EU, měla by tedy nezpochybnitelně pozitivní dopady pro dokončení vnitřního trhu i pro ČR jako nový členský stát.

ČR proto přijetí směrnice v Radě podporovala. Připomínky měla pouze v tom smyslu, aby byly vyloučeny daňové otázky, loterie a hry. Neutrálně se stavěla k požadavkům audiovizuální lobby, filmových a televizních producentů, kteří v rámci Evropy adresovali Komisi protest požadující, aby audiovizuální služby nebyly do možností směrnice zahrnuty.

V případě ČR totiž hraje do značné míry klíčovou úlohu skutečnost, že občané nových členských zemí se nemohou volně ucházet o práci v zemích bývalé EU-15 s výjimkou 3 zemí (Švédsko, Velká Británie, Irsko).

V roce 2006, 2 roky po vstupu nových členů sice zbývajících 12 států, které svoje trhy novým členům neotevřely, budou muset dle přístupových smluv poprvé rozhodovat o tom, zda občanům 10 zemí přistoupišších v roce 2004 neustoupí (dle přístupové smlouvy ve formátu 2+3+2 roky). Již nyní však indikují Francie, Itálie, Lucembursko, Německo, Rakousko a částečně Španělsko, že svůj pracovní trh po 2 letech novým členům neotevřou. Proto by bylo pro nové členy výhodné, kdyby alespoň v oblasti liberalizace služeb a podnikání, došlo k maximálnímu otevření evropského prostoru. Analytické studie, které zadala k vypracování Komise (mimo jiné z dílny nizozemského think-tanku Bureau for Economic Policy Analysis či Dánského institutu hospodářských věd), navíc naznačují, že směrnice v navrhované podobě by měla pro dobudování volného trhu v oblasti služeb jednoznačně pozitivní dopad.

Naznačený trend v rámci evropských institucí i některých starých členských států je však spíše opačný, nežli liberalizační.

Rozhodnutí Evropské rady, které požadovalo přepracování navrhované směrnice, odsunulo její schvalovací proces (měl být dokončen 2007). Do této doby tedy nelze počítat s narušením určitého vakua, které v některých oblastech volného trhu se službami stále existuje. Některé členské státy (především Německo) navíc signalizují, že během roku 2006 hodlají využít možností, které jim dává právě skutečnost, že volný trh se službami není dokončen, a chystají se pravidla pro poskytování služeb na svém území pro občany jiných členských států EU ještě zpřísnit.

1.3 KOMISE

Akční platforma proti obezitě

Komisař pro zdraví Markos Kyprianou představil 15. března „Akční platformu“, která má bojovat proti obezitě.

Účel platformy

Platforma má sestávat ze zástupců EU, průmyslu, nevládních organizací a organizací reprezentujících spotřebitele.

Důvodem k založení platformy se staly výsledky výzkumu, které prokázaly, že 20% dětí školního věku (7–11 let) trpí nadváhou. Nejhorší situace je přitom ve Středomoří, kde počet obézních dětí dosahuje až 30%. Činnost platformy má podle komisaře vést ke konkrétním výsledkům a k podstatné změně nepříznivého trendu. Komisař sice prohlásil, že před legislativními opatřeními preferuje tržní samoregulaci, nicméně nevyklučuje, že ke tvorbě evropských norem přistoupí v případě, že platforma nedosáhne svých cílů.

Sporné body

V tuto chvíli lze jen těžko předvídat, jak se situace okolo platformy konkrétně vyvine. V každém případě však lze říci, že charakter členů platformy asi povede k tomu, že aktivita nejspíše žádné konkrétní výsledky nepřinese. Komisař tak bude mít volné ruce při iniciaci nových norem, které budou na úrovni EU chránit spotřebitele před obezitou. „Akční platforma“ by se mohla proměnit v alibi pro tvorbu nových legislativních nástrojů, aniž se principiálně zvaží, zda taková opatření vůbec mohou být v souladu s principy proporcionality a subsidiarity.

Evropský program konkurenceschopnosti

6. dubna Komise formálně přijala a představila nový Evropský program konkurenceschopnosti (Competitiveness Innovation Framework Programm – CIP), který má být zaměřen na podporu malých a středních podniků.

Obsah programu

Má tak korespondovat jednak ve finančním smyslu s naplňováním (dle pořadí) první priority plánované nové finanční perspektivy pro roky 2007–2013, kterou má být Udržitelný růst a rozvoj, jehož součástí je podpora konkurenceschopnosti a malého a středního podnikání. Program navrhuje vyčlenit pro tuto dílčí oblast finanční perspektivy rozpočtovou částku ve výši 3,7 mld euro.

Legislativní kontext

Nelze přehlédnout snahu naplňovat takovýmto způsobem jeden z klíčových cílů Lisabonské agendy, což je zajímavé v tomto „mezidobí“ agendy – poté, co Komise navrhla její revizi s položením hlavního důrazu právě na ekonomickou oblast (růst a konkurenceschopnost), zatímco Evropská rada 23. března vrátila tuto snahu Komise zpět k původnímu nerealizovatelnému programu.

Přesto se do něho promítl závěr Evropské rady, která podpořila návrat k původnímu vyvažování podpory růstu, sociální sféry a životního prostředí. CIP totiž slibuje podpořit růst, inovaci a kapacitu v oblasti průmyslu a podnikání, a to tím, že bude podporovat užívání a šíření informačních technologií, technologií přátelských životnímu prostředí a obnovitelných zdrojů energie.

Význam programu

Program konkurenceschopnosti zaměřený na malé a střední podnikání, v němž vidí (alespoň část) Komise jeden z důležitých motorů růstu a vytváření pracovních příležitostí v Evropě trpící vysokou mírou nezaměstnanosti a také velké rezervy pokud jde o podporu EU poskytovanou tomuto sektoru, lze proto hodnotit jako určité úsilí Komise držet (a snad i prosazovat) alespoň v dílčích legislativních programech linii, již hlavy silných států EU v březnu nebyly nakloněny.

Program a ČR

Z hlediska nového členského státu, který očekával od vstupu do EU především zrychlení svého hospodářského růstu (což se sice děje, mezi novými členy však zaujímáme spíše poslední místa), je snaha Komise podporovat malé a střední podnikání pozitivní.

V této oblasti má ČR značné rezervy, především kvůli vysoké daňové zátěži. Je proto nasnadě otázka, zda pro rozvoj malého a středního podnikání a potažmo i pro zdravý ekonomický rozvoj v tomto směru obecně, není nejlepším řešením příznivé daňové prostředí a co nejméně svazující regulace, nežli legislativní a finanční programy, které v praxi často mizí do ztracena. Program přivítala lobbyistická skupina zastupující v Bruselu malé a střední podniky UEAPME, správně však upozornila na to, že program opět obsahuje velmi mnoho „záslužných“ idejí, velmi málo však konkrétně hovoří o přístupu k financím (nenavrhuje konkrétní podobu fondu či jiného nástroje, pomocí něhož by malé a střední podniky mohly být z navrhovaného rozpočtového podílu podporovány).

Návrh na změnu Směrnice 2012/2002/EC o Evropském fondu solidarity

Komise zveřejnila během svého zasedání 4. – 9. dubna návrh na změny v dosud platné směrnici, na jejímž základě byl v roce 2002 založen Fond solidarity EU.

Legislativní pozadí

Založení fondu tehdy motivovaly katastrofální povodně, k nimž došlo ve velké části Evropy včetně ČR.

Jeho cílem je tedy poskytovat co nejrychleji finanční podporu státům, které se dostaly do havarijní situace v důsledku přírodní katastrofy, a to nejen státům členským, ale i kandidátským.

Obsah změn

Změny navrhované Komisí mají být jednak administrativního charakteru, jednak mají umožňovat, aby v případě přírodní katastrofy postižená oblast mohla získat jakousi „předběžnou“ pomoc ve formě rychlých finančních výplat ještě před tím než Komise rozhodne o poskytnutí finančního programu pomoci (v současnosti je fond velmi neflexibilní, doba mezi podáním žádosti).

Sporné body

Komise chce na jedné straně méně přísné podmínky pro to, aby postižený stát mohl peníze z fondu získat, zároveň chce rozšířit nárok na poskytnutí této pomoci nejen v případě přírodní katastrofy, ale také teroristického útoku či epidemií.

Nepočítá se ovšem s navyšováním původně určené částky, která činí 1 miliardu euro. Úspory, s nimiž návrh počítá, se totiž mají dotknout regionální politiky, z fondu solidarity totiž nemají být placeny částky intervenční pomoci v případě regionálních katastrof.

1.4 RADA

1.4.1 COREPER

Návrh zavedení celoevropského mýtného

Na zasedání Coreperu 6. dubna se ukázalo, že pozměněný návrh lucemburského předsednictví, který má umožnit zpoplatnění silniční sítě v celé EU, má v Radě po dlouhé době naději na přijetí.

Ustoupila především Francie, jíž lucemburské návrhy umožnily přistoupit na společný systém a zároveň si zachovat svůj stávající. Předmětem jednání o politické dohodě se návrh stal 21. dubna. Podle lucemburského kompromisního návrhu nejspíše nebude nutné prostředky, které se na mýtném vyberou, investovat pouze do dopravní infrastruktury – byť to bude doporučováno. V této otázce se očekává i přitakání Komise a EP, přestože původně obě instituce zastávaly opačný postoj. Dohoda však prozatím nebyla nalezena v otázce navýšení mýtného v „citlivých“ oblastech za účelem podpory jiných forem dopravy (tzv. crossed subsidies).

Sporné body

Není jasné, zda zahrnout jen horské nebo i městské oblasti a o kolik zvýšit základní sazbu mýtného.

Spory přetrvávají i v otázce náhrad, které se mají z vybraného mýtného vztahovat na starší infrastrukturu stavby, i v otázce konkrétních parametrů navrhovaného zpoplatnění. „Lucemburský kompromis“ se vztahuje k návrhu COM(2003)448, který má pozměnit platnou směrnici 1999/62/EC. Hlavní linie sporu je mezi periferními a tranzitními zeměmi. Vedle toho existují v jednotlivých členských státech různé způsoby zpoplatnění silnic a různá kvalita infrastruktury. Obecná shoda, že je třeba zavést princip „platí uživatel“, však existuje. Zároveň se lze domnívat, že velká část vybraných prostředků bude zbytečně redistribuována skrz rozpočet EU. Navíc současné nastavení parametrů návrhu dává tušit, že budoucí norma příliš nenapomůže vyřešit disparity z hlediska kvality dopravní infrastruktury v jednotlivých zemích EU. Z vybraných prostředků se budou zaručeně opravovat pouze nejstarší dopravní tepny (stáří 15–30 let). S financemi dalšími se bude moci nakládat po uvolnění požadavků prakticky svévolně.

1.4.2 Transport, Telecom and Energy Council

Nařízení o identitě leteckých dopravních společností

Rada ministrů dopravy se 21. dubna shodla na kompromisu ve věci nařízení o identitě leteckých dopravních společností. Kompromisní návrh přijal 6. dubna Coreper.

Obsah nařízení

Nařízení má cestujícím zajistit, aby už v době rezervace měli jistotu, kterou společností přesně poletí, a aby byli informováni, zda daná společnost nepatří na „černou listinu“ pochybných přepravců.

Návrh legislativy se objevil po leteckém neštěstí v Egyptě v lednu 2004, při němž zahynulo 148 lidí a kdy se ukázalo, že zainteresovaná letecká společnost nedodržovala požadované bezpečnostní standardy. Kompromis byl na úrovni Coreperu možný z toho důvodu, že finální návrh, který vzešel z Komise, byl mnohem méně regulatorní, než předpokládal komisař pro dopravu. Komisař mj. požadoval i záruku, že jednou provedená rezervace bude moci být zrušena v případě, že se ukáže, že let má zajišťovat pochybný přepravce.

Program Marco Polo

Rada ministrů dopravy 21. dubna schválila obecné směry programu Marco Polo. Návrh Komise z velké části přijal 8. dubna Coreper.

Obsah programu

Program Marco Polo má napomoci projektům, které mají za cíl převést nákladní dopravu ze silnic na jiné způsoby přepravy.

V letech 2007–2013 se v této oblasti počítá zhruba se 740 mil. €. Rada se nicméně nejspíše odchýlí od návrhu Komise v otázce konkrétních finančních položek na jednotlivé typy projektů. Rada tentokrát nebude rozhodovat o přesných finančních otázkách, a proto se nyní neočekává definování zcela konkrétních cílů programu Marco Polo.

Sporné body

Především čistí plátcí do rozpočtu EU se obávají, že definitivní stanovení závazků (ve smyslu definování přesného počtu přepravených tun, které se nadále nebudou přepravovat po silnici, ale jinak) v budoucnu neúměrně zvýší tlak na rozpočtové prostředky.

Úspěch programu Marco Polo přímo závisí na schopnosti Komise efektivně „uregulovat“ oblast nákladní dopravy. Obavy čistých plátců přitom jasně ukazují, že řešení konkrétních problémů s nákladní dopravou by bylo vhodnější svěřit nižší správní úrovni než institucím EU, resp. instrumentům, které poskytuje tržní prostředí.

II. ČÁST – PŘÍLOHA

AKTUÁLNÍ PROBLÉMOVÉ OBLASTI SPJATÉ S LEGISLATIVNÍ AKTIVITOU ČI JEJÍ INTENZIVNÍ PŘÍPRAVOU

2.1 FINANCE EU

Finanční perspektiva 2007–2013 a Evropský parlament

Dočasný výbor EP, vytvořený ad hoc pro otázku nové finanční perspektivy pro období 2007–2013 vyjádřil 1. dubna podporu návrhu Komise, který počítá v sekci závazků (a včetně rezerv) se zachováním rozpočtového stropu ve výši 1,24% GNI EU (přestože Komise ujišťuje, že v praxi hodlá dodržet úzus, v jehož rámci v žádném rozpočtových roků nebude na reálných výdajích překročena míra 1,14% GNI).

Sporné body

Je tedy možné, že otázka finanční perspektivy se stane po Lisabonské agendě, Paktu stability a růstu a Bolkesteinově směrnici dalším milníkem v rámci určitého meziinstitucionálního boje, který můžeme v současnosti v EU sledovat.

Základní charakteristikou současných meziinstitucionálních sporů je to, že v nich stojí na jedné straně Komise se svým návrhem, pro nějž často dovede získat podporu v EP, nikoli však již v Radě (respektive především u některých vlivných členských států). Je tomu tak i u nové finanční perspektivy, u níž navrhovaný strop odmítá 6 čistých rozpočtových plátců z řad členských států. Právě na jednáních Rady ministrů (především EcoFin) potom dochází k nejostřejším výměnám názorů mezi Komisí a státy, které navyšování rozpočtového stropu odmítají, přestože tedy současná předsednická země Lucembursko usiluje o dosažení konsensu v Radě do června 2005, lze předpokládat, že v tomto bude stejně málo úspěšná jako její předchůdce Nizozemí.

Obsah a význam zprávy ad hoc výboru

Pro Komisi je proto do značné míry cenné, že získala spojení ve výboru EP.

Zpráva parlamentního zpravodaje Reimera Bögeho (EPP-ED, Německo) se sice shoduje s původním návrhem Komise v hlavních bodech včetně navrhovaného procentuelního stropu, na některé priority však klade větší důraz než na jiné. Především

na kohezní politiku a výzkum a vývoj (tedy nadpis 1), což se snaží reflektovat v souladu s prioritami Lucemburské agendy, o nichž Evropská rada i Komise během prvních tří měsíců roku 2005 hojně diskutovala, avšak se značně zarážejícími výsledky (sporná a ve výsledku stejně nezdařená revize Lisabonské agendy).

Ještě podstatnější přitom je, že výbor EP navrhuje navýšení finančních částek určených pro nadpis EU jako vnější aktér (nadpis 4) a pro rozvoj venkova (nově navrhovaný fond EAFRD v rámci nadpisu 2).

Vyzývá zároveň Komisi ke zkrácení jejích administrativních výdajů a podporuje úvahy o tom, aby následující finanční perspektiva byla plánována nikoli na 7, ale na 5 let tak, aby korespondovala s funkčním obdobím EP a Komise. Finanční perspektivě má navíc dávat právní zakotvení Evropská ústava, dosud šlo o politický dokument, který sice byl pro jakési „ulehčení“ rozpočtového plánování EU na bázi tzv. Meziinstitucionální dohody EP, Rady a Komise přijímán, nebyla to však povinnost vyplývající ze základních smluv. Lze zde tedy hledat zárodky nejen jakého si povinného „pětiletého plánování“ (pětiletá byla původně pouze 1. finanční perspektiva – tzv. Delorsův balík I – ostatní byly přijímány na 7 let), ale také toho, že by se Komise stala jakýmsi garantem evropských financí a EP jejím „hlídačem“ a evropské instituce by se tak posunuly do rolí klasické vlády a parlamentu?

Finanční perspektiva a Komise

V souvislosti s projednáváním konkrétních parametrů, do nichž by Komise ráda dostala jednání o finanční perspektivě (jež v rámci Rady a Evropské rady poněkud ustrnula na mrtvém bodě), vznikly již uvnitř některých portfolií Komise podrobné legislativní programy, které počítají s konkrétní rozpočtovou částkou, jež má být v letech 2007–2013 vyčleněna na tu kterou oblast.

Komisař Kyprianou tak např. přišel s programem, který umísťuje pod společnou hlavičku spornou oblast ochrany spotřebitele a zdraví, na niž má

být vyčleněna v letech 2007–2013 téměř miliarda a čtvrt eur. Do této oblasti samozřejmě mají patřit i celoevropské programy na ochranu proti epidemiím a systém včasného varování při hrozbě epidemií, znepokojuje ale to, že jako klíčová priorita je jmenována ochrana spotřebitele před nebezpečnými produkty a to, že ochrana spotřebitele a zdraví má být zohledňována jako klíčová priorita i v rámci všech dalších politik EU. Tzv. ochrana spotřebitele je totiž často používána jako zástěrka regulace trhu, je proto otázkou, zda takto nebudou fungovat i plánovaná opatření na ochranu spotřebitele před tabákovými výrobky, alkoholem a nevhodnými potravinami, s nimiž program na velmi obecné bázi též počítá.

Komise – nový podrobný balík návrhů

Komise jako celek během zasedání kolegia komisařů 6. dubna zveřejnila nový balík podrobných návrhů týkajících se finanční perspektivy, komisařka pro rozpočet Grybauskaite v té souvislosti varovala EU před „paralýzou“, pokud se nepodaří dosáhnout shody na rozpočtovém stropu i na rozdělení financí v rámci konkrétních kapitol do června. Komise tak „přispěchala na pomoc“ předsednické zemi Lucembursku, které chce dovést Radu ke shodě nad návrhem finanční perspektivy do konce svého funkčního období.

Sporné body

Komise, která se snaží zapůsobit na nové členské státy varováním, že kohezní a regionální politika strukturálních fondů by byly prvními oběťmi snižování rozpočtového stropu na 1 % HDP EU, jak navrhuje 6 členských států-čistých plátců, v posledních měsících připouští mírné ústupky. Původně odmítala slevit ze stropu 1,24 % HDP EU, který navrhovala zachovat již Prodiho Komise, nyní připouští, že v rámci reálných výdajů (bez rezerv) bude prosazovat strop 1,14 % HDP EU. Komisařka pro rozpočet Grybauskaite nyní připouští, že výsledný kompromis může mít podobu ještě nižší. Je otázkou, zda to znamená, že by mohla Komise přistoupit na strop 1,1 % HDP EU, který navrhují některé členské státy, včetně některých českých poslanců EPP-ED.

Finanční perspektiva a ČR

Podrobný návrh Komise ze 6. dubna se týká zejména jednotlivých rozpočtových priorit pro období 2007–2013.

Grybauskaite varovala před tím, že snižování výdajového stropu povede k výraznému krácení prostředků ve strukturálních fondech určených na regionální politiku, s výjimkou přímých zemědělských plateb, které mají být garantovány. Pro ČR však zde stejně

platí přechodná období vyjednaná přístupovými smlouvami: plnou sumu přímých plateb mají dostat čeští zemědělci až na konci budoucího rozpočtového období, v roce 2013, do té doby získávají každý rok jen o 5 % – 10 % větší částku než v roce předcházejícím. Tento argument komisařky by tedy mohl mít z hlediska ČR sílu, faktem však je, že v případě systému financování regionálních projektů pomocí strukturálních fondů někteří ekonomové pochybují o jeho efektivitě, což potvrzují i samotná fakta: rozpočtová bilance, vyhotovovaná evropským účetním dvorem s ohledem na předchozí rozpočtové období každoročně odhaluje, že jednotlivým zemím se nepodaří vyčerpat touto cestou veškeré prostředky, na něž mají v rámci strukturálních fondů nárok (např. v důsledku podání nedostatečně formálně ošetřených projektů).

Komise tedy ve snaze získat pro svůj návrh a pro rychlý konsensus nové členské země hrozí tím, že snížení rozpočtového stropu bude mít za následek krácení prostředků v oblastech tzv. klíčových priorit nové finanční perspektivy (výzkum, konkurenceschopnost a především koheze a rozvoj venkova), zatímco přímé platby v zemědělství, které se týkají v plné výši pouze EU-15, jsou garantovány a budou zachovány.

Komise tak hrozí, že bude schopna vyplácet méně podprůměrným regionům (z hlediska ČR je přitom důležité, že pod průměrem HDP EU se nachází všechny regiony kromě hlavního města Prahy, regiony některých jiných členských zemí však jsou na tomto žebříčku ještě níže – např. východ Polska, Pobaltí, maďarské regiony při rumunských hranicích – což by mohlo české regiony v případě omezených prostředků z nároků na platby kohezního fondu postupně vyřazovat) a méně na tzv. „rozvoj venkova“ (nový fond EAFRD), který má do značné míry novým členům kompenzovat snahu EU pomocí omezených podpor zemědělských trhů a přímých plateb utlumovat v těchto zemích zemědělské využívání půdy.

2.2 JUSTICE A VNITRO

Také v oblasti justice a vnitra dominovaly v rámci činnosti evropských institucí v druhé polovině března a na počátku měsíce dubna vedle běžné legislativy otázky nové finanční perspektivy a rozdělení prostředků na financování konkrétních programů.

Podle plánu, který odkryla Komise 6. dubna, by měly finance vyčleněné na oblast justice a vnitra v letech 2007–2013 významně vzrůst, a to na více než 7 mld euro, konkrétní rozdělení financí současně leccos

vypovídá i o tom, jaké legislativní aktivity by chtěla Komise v letech 2007–2013 vyvíjet a podporovat. Podíl na tom má snaha odrážející se v celkovém návrhu Komise ohledně finanční perspektivy, který obsahuje rámcové vyčlenění (a vyčíslení) finančních stropů pro jednotlivé rozpočtové roky i politické oblasti, Komise jej vydala v únoru 2004. Podle něho se má v letech 2007–2013 výše výdajů EU na oblast „Občanství a vnitřní bezpečnost“ téměř ztrojnásobit.

Obsah návrhu

Podle podrobnějšího politického návrhu, který opustil Komisi v dubnu 2005 má největší podíl vyčleněných částek (téměř 6 mld) směřovat na posílení pohraniční kontroly, na azylovou a imigrační politiku.

To je vcelku pochopitelné vzhledem k masivnímu východnímu rozšíření EU, zbývající část výdajů je svázána s tím, že EU na základě rozhodnutí Haagského summitu z října 2004 rozšiřuje podstatně své pravomoci v oblasti azylové a imigrační politiky, společnou evropskou politiku v těchto oblastech zakotvuje také Evropská ústava. Komise v této souvislosti plánuje pro roky 2008–2013 vyčlenit více než miliardu euro na Evropský fond pro uprchlíky, který byl založen v roce 2000 (původně byl plánován pouze do roku 2010).

Sporné body

Diskutabilní je vyčlenění částky 532 mil euro na projekty svázané s předpokládanou spoluprací v oblasti občanského práva a tzv. evropského občanství. Je to tedy téměř tolik jako výše financí vyčleněných na oblast vnitřní bezpečnosti (735 mil euro).

V rámci plánované částky navíc vůbec nefigurují relativně vysoké částky na fungování některých partikulárních agentur a programů (téměř miliardu euro mají pohltit informační systémy SIS II, VIS a Eurodac, více než čtvrt miliardy evropská agentura pro kontrolu hranic, 165 milionů nově vytvořená Fundamental Rights Agency, která má shromažďovat upozornění od nevládních organizací, pokud se členské státy dopustí porušování základních práv). Pokud bychom všechny tyto výdaje k částce vyčleněné Komisí na oblast „Občanství a vnitřní bezpečnost“ přičetli, dostaneme celkovou sumu téměř 9,5 mld euro.

Legislativní pozadí

Od Haagského summitu, který v oblasti justice a vnitra rozšířil hlasování kvalifikovanou většinou a spolurozhodování EP hlasují EP a Rada společně o výdajích na ochranu vnějších hranic a vízový systém (zahrnují i vytvoření společného systému

sdílení informací), o Evropském fondu pro uprchlíky, o opatřeních spojených s navrácením ilegálních uprchlíků zpět, v oblasti občanského práva (zahrnuje např. i vzájemné uznávání soudních rozhodnutí v některých typech civilněprávních řízení) a programů boje proti násilí a drogám. Pouze na rozhodnutí Rady zůstávají programy integrace legálních přistěhovalců, boje s terorismem, programy související se vzájemným uznáváním soudních rozhodnutí v oblasti trestního práva, a v souvislosti s Chartou základních práv EU. Evropská ústava přesouvá do režimu QMV a spolurozhodovací procedury i problematiku legální imigrace. EP i březnové zasedání Evropské rady již signalizovaly, že souhlasí s navýšením finančních prostředků pro tuto oblast, je ale sporné, zda budou souhlasit s takto vysoce navrženými konkrétními částkami.

2.3 LISABONSKÁ AGENDA A SOCIÁLNÍ DIMENZE

K nejvýznamnějším událostem března a dubna 2005 z hlediska legislativního vývoje v rámci evropských institucí náleží výsledek jednání Evropské rady, která 24. března odmítla revizi Lisabonské agendy, v jejímž rámci navrhoval předseda Komise Barroso soustředění maximálního úsilí na povzbuzení ekonomického růstu a zaměstnanosti na úkor udržování vysokého sociálního standardu a řešení environmentálních otázek.

Takový postup Komise vzbudil odpor zejména ve Francii, kde voliči, jež budou rozhodovat 29. května o osudu Ústavy, příliš liberální přístupy nové Komise a důraz na ekonomiku odmítají. Hlavy států a vlád proto upřednostnily návrat ke strategii původní, což lze komentovat jako prohru Komise i organizovaných zájmů sdružujících zejména podnikatele a zaměstnavatele, kteří na rozdíl od odborů a environmentalistů vítali snahu Komise přebudovat cíle nerealizovatelné původní agendy, navzdory tomu, že nová strategie obsahovala řadu nedůsledností.

Sporné body

Sociální partneři (UNICE, UEAPME, CEEP, ETUC, Eurocadres) podle Komise „silně podpořili“ revidovanou Lisabonskou strategii ještě před zasedáním Evropské rady (v průběhu Evropského sociálního tripartitního summitu, který se konal těsně před zahájením summitu) a zavázali se k účasti na Evropském partnerství pro růst a zaměstnanost. Proti revizi se stavěli zejména zástupci odborů, kteří změny v Lisabonské strategii ještě před summitem přijali de facto jen proto, že mediálně zdůrazňované

zásahy do původního projektu se nakonec ukázaly být méně hlubokými. Lisabonská strategie se v režii Komise změnila pouze opticky, zatímco principiálně zůstala stejná.

Český komisař Špidla a Lisabonská strategie

Při příležitosti 20. výročí zahájení sociálního dialogu na úrovni Společenství vystoupil 14. dubna v Bruselu i komisař Vladimír Špidla.

Pro modernizaci evropského sociálního modelu jsou podle něj klíčové tyto předpoklady: finanční podpora, legislativa, otevřená koordinace a sociální dialog. Sociální dialog je přitom podle jeho názoru podstatný i v kontextu obnovené Lisabonské strategie, jednoznačně tedy potvrdil pozici, která odmítá upřednostňování jedné ze složek původní strategie (především ekonomického růstu) nad složkami ostatními. Špidlova představa směru, jímž by se měl ubírat sociální dialog v nadcházejícím období je taková, že jeho předmětem by měla být otázka stárnutí populace a restrukturalizace podniků. Sociální partneři (ETUC, UNICE, UEAPME) s tím rámcově souhlasí, nicméně permanentně Komisi jako celek kritizují, že dialog často neústí v konkrétní legislativní návrhy. Obecně si přitom žádný z aktérů sociálního dialogu neuvědomuje, že v rámci Lisabonské strategie, která je sestavena z protichůdných cílů, to ani není jednoduše možné.

2.4 PAKT STABILITY A RŮSTU

Summit Evropské rady 23. – 24. března přinesl jako jeden z významných bodů, které řada expertů komentovala coby zklamání, dlouho očekávané uvolnění pravidel Paktu stability a růstu.

Půdu mu připravilo již usnesení EcoFin, které summitu předcházelo 20. března. Již v něm se ministři financí jednotlivých členských států (zejména pod tlakem zástupců Francie, Německa, ale také např. Itálie) shodli na uvolnění konvergenčních pravidel, na nichž má fakticky záviset jak bytí státu v rámci eurozóny, tak stabilita společné měny.

Sporné body

Představitelé členských zemí, které se o uvolnění Paktu vzhledem k vlastním makroekonomickým potížím (zejména potížím dodržet povolený strop deficitu veřejných financí ve výši 3 % HDP), nejvíce zasazovaly, ovšem interpretují tento výsledek summitu jako posun směrem k vyjasnění pravidel Paktu.

Rozhodnutí, na jehož stranu se postavil i ministerský předseda předsednické země Lucemburska Juncker, však kritizovala z evropských institucí

především Evropská centrální banka. Rozhodnutí vyzvalo Komisi, aby v souladu s ním upravila existující 2 směrnice, které pravidla a implementaci Paktu upravují. Pozadí tohoto tlaku na rozvolnění konvergenčních kritérií pro státy eurozóny je přitom třeba hledat i ve výkladu textu Ústavy. Evropská ústava, která věnuje eurozóně zvláštní oddíl v rámci části věnované provádění konkrétních politik a která umožňuje např. i to, aby v měnových a hospodářských otázkách tyto státy hlasovaly v Radě samostatně, bez účasti těch států, které měnu euro nepřijaly, totiž poměrně významným způsobem zvyšuje pravomoci nejen Komise, ale i ECB dohlížet nad dodržováním konvergenčních kritérií a zakročit proti členům eurozóny, které je porušují. Zvyšuje navíc pravomoci Komise pokud jde o snahu o sblížení hospodářských politik jednotlivých států eurozóny. Tyto státy se tedy obávaly striktnějších pravidel Paktu v kombinaci s posílením pravomocí Komise pokud jde o jejich implementaci. Některé z nich (především Francie, kde tento důvod je jedním z hlavních argumentů odpůrců ústavy před květnovým referendem) se dokonce z těchto důvodů obávají samotného přijetí evropské Ústavy. Během březnového summitu se tedy alespoň zasadily o uvolnění pravidel Paktu.

Obsah změn

Jedná se o to, že členským státům eurozóny je povoleno po určitou dobu překračovat hranici maximálního rozpočtového deficitu až ke 4 % HDP, pokud jsou k tomu nuceny „významnými nepříznivými okolnostmi“, které nový pakt přímo definuje.

Základní „filosofii“ těchto změn přitom je přijetí faktu, že státy mají dostatek času a prostoru pro akceleraci svých ekonomik v příznivých dobách, mohou si proto dovolit v případě ekonomických potíží jít za hranici povolených 3 % HDP. Do diskusí o stabilizačních programech členských států eurozóny a konvergenčních programech států stojících mimo eurozónu mají diskutovat národní parlamenty. Uvolnění paktu přímo vyžadovalo Německo, ale také např. italský premiér Berlusconi, který tento požadavek obhajoval poměrně absurdní stížností, že přísná pravidla Paktu umožňující Komisi zakročit vůči státům, které jej porušují, brání daným státům v jejich ekonomickém rozvoji (zřejmě měl na mysli velmi keynesiánské představy o ekonomickém rozvoji tlačeném „pumpováním“ veřejných financí do ekonomiky). Předsednická země se s těmito požadavky ztotožnila, její premiér však varoval, aby si státy nevykládaly tento velkorysý postup jako pobídku k navyšování veřejných deficitů. To by mohlo být velmi nebezpečné pro stabilitu měny euro, která

de facto závisí na udržení vyrovnaného směnného mechanismu v eurozóně. příliš velké zadlužování vlád členských států by proto mohlo vnitřní stabilitu měny výrazně ohrozit.

ČR a Pakt stability

Pro ČR, která není členem eurozóny, znamenalo rozhodnutí summitu několik významných signálů.

V první řadě je třeba sledovat, zda rozvolnění pravidel Paktu, stejně jako vstupování dalších členů do eurozóny neotřese v dlouhodobém horizontu stabilitou měny euro (v ČR se v současnosti již příliš neočekává, že by mohla jednotnou měnu přijmout dříve než v roce 2009 a to by byl zřejmě velmi optimistický scénář). Druhým významným signálem je to, že zatímco státy, které již jednotnou měnu přijaly, získaly díky závěrům summitu velkorysejší výklad konvergenčních kritérií, ty, které dosud stojí mimo eurozónu, musí pro přijetí jednotné měny splnit konvergenční kritéria v původní podobě zakotvené v platných smlouvách primárního práva. V souvislosti s jednotnou měnou je tedy třeba smířit se se skutečností existence „dvojího kritéria“ v rámci EU. Je sice pravdou, že v době zavedení jednotné měny též všechny státy kritérium maximálních deficitů veřejných financí nesplňovaly (Řecko), v té době však šlo pokud jde o dodatečné přijetí Řecka do eurozóny o významné politické rozhodnutí, pro projekt eura bylo třeba získat co nejvíce stoupenců v situaci absence Velké Británie, Dánska a Švédska. V současnosti stojí před branami eurozóny 10 nových států, které se k jeho přijetí zavázaly, Komise však hodlá jejich plnění konvergenčních kritérií (dokud ještě nejsou členy) přísně hlídat, z politických důvodů po summitu přísněji než stabilitu samotné měny euro.

2.5 REGIONÁLNÍ POLITIKA A MOŽNOSTI ČR Z HLEDISKA STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ

Regionální politika z hlediska nové finanční perspektivy

V souvislosti s finanční dimenzí regionální politiky EU překvapil 25. dubna návrh předsednické země, tedy Lucemburska, který obsahuje podstatné škrty v rámci vymezených rozpočtových stropů.

Lucembursko stálo původně na rozdíl od předcházející předsednické země, Nizozemí, spíše na straně Komise a podporovalo zachování rozpočtového stropu ve výši 1,24% HDP EU, případně 1,14%, což v průběhu jednání táhnoucích se od února 2004

představovalo jakousi krajní mez, na kterou byla Komise ochotna vůči členským státům přistoupit. Lucembursko nyní v návrhu předloženém na jednání Rady pro všeobecné otázky 25. dubna překvapilo postojem, který se spíše blížil požadavkům šestice zemí – čistých rozpočtových plátců, které požadovaly omezení rozpočtových výdajů tak, aby se v průběhu sedmiletého období pohybovaly spíše v okolí 1% HDP EU.

Sporné body

Rozpočtové škrty, které lucemburský návrh obsahuje, však vyvolávají protesty u některých členských států, včetně ČR, mají se totiž týkat především strukturálních fondů.

Podle návrhu má země splňující podmínky pro získání prostředků ze strukturálních fondů nárok maximálně na finanční částku nepřevyšující 4% jejího HDP a škrty mají dále pokračovat. Návrh se proto stal předmětem kritiky států, které náležejí mezi rozpočtové příjemce. Zdrženlivý souhlas vyslovilo pouze Španělsko, kde HDP vzhledem k východnímu rozšíření v rámci evropského průměru relativně vzrostlo, takže jeho regiony již vypadly z nároku na zisk prostředků z Kohezního fondu (Španělsko tedy již nemá patřit do tzv. kohezní skupiny, kam stále náležejí Řecko, Portugalsko a vzhledem k hospodářskému růstu poměrně paradoxně i Irsko) a budou se muset připravit na postupný (podle španělských požadavků rozfázovaný) útlum až úplný zánik financí proudících ze strukturálních fondů. Souhlas s lucemburským návrhem jako se správným krokem, který má směřovat k oslabení neefektivní redistribuce na evropské úrovni, vyslovilo logicky pouze 6 zemí – tzv. čistých rozpočtových plátců, kteří na finanční prostředky rozdělované prostřednictvím evropského rozpočtu do značné míry přispívají.

Lucemburský návrh z hlediska ČR

Z hlediska ČR jako jednoho z nových členských států, který od členství v EU mimo jiné očekává i to, že bude po nějakou dobu příjemcem prostředků z evropských fondů je zajímavý jak postoj Španělska, tak 6 čistých plátců.

Je totiž otázkou, zda z hlediska ČR vzhledem k předpokládanému hospodářskému růstu a k dalšímu rozšiřování EU (viz podpis přístupových smluv s Rumunskem a Bulharskem 25. dubna, zahájení přístupových jednání s Chorvatskem a úvahy o možném budoucím přistoupení dalších balkánských států – především Srbska a Černé Hory) je výhodnější sdílet názor 6 čistých plátců a pozici Španělska, které se musí vyrovnávat s postupnou ztrátou prostředků ze strukturálních fondů, nebo „vsadit“ na politiku těch zemí, které považují příspěvky ze strukturálních

fondů za významnou součást svého členství v EU, které chtějí za každou cenu zachovat. Je totiž velkým otazníkem, zda se jim to vzhledem k rozpočtovým škrtnutím, na nichž trvají čisti plátcí v nové finanční perspektivě, podaří a zda nebudou z výše uvedených důvodů růstu svého HDP a rozšiřování EU o chudší země nárok postupně ztrácet.

Je též velmi spornou otázkou, do jaké míry je využívání strukturálních fondů pro členskou zemi vůbec výhodné a efektivní.

ČR na základě kodaňských jednání, na nichž byla vyjednána Přístupová smlouva, podle níž se do značné míry řídí (nejen) finanční vztah ČR k EU, vyjednala pro rok 2004 závazek (nikoli tedy přímou platbu, ale závazek) ve výši přibližně 180 mil.euro, které měla získat ze strukturálních fondů za rok 2004. Ministerstvo financí podle zprávy vydané v březnu 2005 vyčíslilo celkovou částku, kterou ČR obdržela prostřednictvím strukturálních fondů za rok 2004, na přibližně 162 mil. euro. Je to tedy méně, než činil závazek, příčiny však tkví zejména v tom, že prostředky poskytované ze strukturálních fondů jsou vázány na konkrétní projekty, které musí splňovat formální kritéria včetně doložené schopnosti žadatele podílet se v začátku významně (až ze 60%) na financování daného projektu. Z toho, že daná zpráva posuzuje z finančního hlediska teprve první (necelý) rok členství ČR v EU, vyplývá jednak to, že řada projektů podaných během roku 2004 bude buďto zafinancována až v průběhu roku 2005, jednak se na nižším čerpání ze strukturálních fondů podepsala určitá nezkušenost nového členského státu s podáváním projektů.

Přesto ze zpráv evropských institucí, které se zabývají kontrolou plnění a implementace rozpočtu (Výbor EP pro rozpočtovou kontrolu, příslušné DG Komise, Sbor auditorů), z dlouhodobého hlediska vyplývá, že de facto žádná z členských zemí nevyčerpá zcela prostředky, které jí dle závazků v rámci financování strukturálních fondů náleží.

Tento poznatek tedy do určité míry upravuje představu, prezentovanou často představiteli vlády veřejnosti, že ČR má na základě Přístupové smlouvy dlouhodobě garantovanou pozici čistého rozpočtového příjemce. Skutečnost je taková, že současnou pozici, v níž (měřeno čistě metodikou toků mezi evropským rozpočtem a ČR) může navzdory nižším příjmům ze strukturálních fondů i v oblasti zemědělství, než činily původní kodaňské závazky, stále mírně převažovat finanční zisk ČR, je způsobena speciálně vyjednanými rozpočtovými kompenzacemi, které skončí po třech letech členství, tedy v roce 2006. Od roku 2007 (tedy již v rámci nové finanční perspektivy, kde např. zmiňovaný lucemburský návrh počítá se škrty v oblasti strukturálních fondů)

již bude ČR plně odkázána jen na běžné rozpočtové zdroje (strukturální fondy, kohezní fond, financování v oblasti CAP a komunitárních programů v rámci vnitřních politik). U těchto položek potom není (na rozdíl od přímých rozpočtových kompenzací) již nic „garantováno“. To, co z nich ČR obdrží, závisí do velké míry na předkládaných projektech, přičemž platí zmíněný postulát, že celková částka určená pro jednotlivé rozpočtové roky v závazcích na oblast strukturálních fondů není v praxi nikdy vyčerpává. Členská základna EU se přitom v roce 2007 rozroste o 2 nové, z hlediska HDP podprůměrné státy, které již dojednaly své závazky určené pro strukturální operace, očekává se nárůst HDP ČR a relativní posouvání regionů k průměru a nadprůměru rozšiřované Unie a čisti plátcí tlačí na snižování celkového objemu evropského rozpočtu.

2.6 ZEMĚDĚLSTVÍ

Na zasedání Rady ministrů zemědělství 14. března převažovala tematika financování nového fondu pro rozvoj venkova, Komise v rámci jednání navrhla nové rozdělení finančních prostředků plánovaného fondu v rámci jednotlivých os a její zástupci prohlásili, že trvají pokud možno na omezení výdajů ve všech plánovaných osách, což vyvolalo rozladění u zástupců některých členských států.

Komise navrhla rozdělení minimálních výdajových stropů v rámci prostředků, které mají být čerpány z Fondu pro rozvoj venkova následujícím způsobem: 15% má být věnováno pro osu 1 (zvýšení konkurenceschopnosti v souladu s cíly Lisabonské agendy), 25% pro osu 2 (životní prostředí, ekologie a hospodaření s půdou) a 15% pro diverzifikaci. Každý členský stát by tedy měl pro jednotlivé osy dodržovat tyto minimální stanovené stropy a neodchýlit se od nich tím způsobem, že by např. pro zvýšení konkurenceschopnosti či kultivaci krajiny apod. věnoval méně prostředků a využil je v rámci rozvoje venkova jiným způsobem.

Sporné body

Navrhované rozdělení ze strany Komise vyvolalo odmítavé reakce u velké většiny členských států, považují jej totiž za nemístnou дирекci ze strany Komise, která jim takto de facto diktuje, jak mají přesně nakládat s prostředky určenými pro oblast tzv. rozvoje venkova.

Program rozvoje venkova a chystaného fondu EAFRD je možné chápat jako další z řady regulativních a kontrolních (ve smyslu přerozdělování a alokace finančních prostředků) nástrojů Komise,

kteří používá nejen v oblasti zemědělství. Na druhou stranu je třeba jej chápat v souvislostech: fond pro rozvoj venkova byl jako nový nástroj do značné míry zaveden ve snaze kompenzovat zemědělcům a venkovu tu skutečnost, že EU v rámci jednání WTO je tlačena k omezení zemědělské výroby a tedy k tomu, aby své zeměděle dokázala přimět spíše k nezemědělskému a kulturnímu využívání půdy a krajiny. Prostředky alokované v rámci návrhů nové finanční perspektivy naznačují, že zde opět má jít o určitou asymetrii mezi novými a staršími členskými státy (nové členské státy mají získávat relativně více prostředků pro rozvoj venkova a méně pro přímé platby a tržní operace než státy EU-15, svým způsobem to naznačila i konkrétní čísla týkající se příjmů ČR v oblasti zemědělství za rok 2004 – na základě kodaňských závazků měla získat ČR téměř 50 mil. euro na podpory zemědělských trhů, získala však reálně pouze 4,7 mil. euro, naopak závazek pro rozvoj venkova činil téměř 61 mil. euro, ČR získala ve výsledku 86 mil. euro, to tedy potvrzuje trend, že nové členské státy budou i v dlouhodobém horizontu spíše směřovány k čerpání prostředků na nezemědělské využívání půdy). S tím, aby Komise takto striktně určovala, na které konkrétní oblasti projektů mají členské státy finance z fondu alokovat, však vyjádřila na jednání Rady nespokojenost i řada starších členských států.

EAFRD a ČR

Otázka toho, do jaké míry může Komise direktivně určovat stropy pro alokaci prostředků do jednotlivých os, je důležitá i z hlediska ČR jako členského státu, který má, či postupně generuje své představy o tom, jak s prostředky rozpočtu EU efektivně naložit.

V jednotlivých členských státech jsou na úrovni ministerstev zemědělství připravovány vlastní národní plány, pomocí nichž by státy rády rozdělovaly prostředky z plánovaného fondu do jednotlivých os. V rámci ČR probíhá generace priorit na relativně široké platformě tzv. Národní diskuse, které se účastní jak zástupci zemědělců a jejich organizací, tak představitelé místní samosprávy. V rámci jednotlivých konferencí, z nichž má v závěru vzejít i podklad pro český národní alokační plán, o němž by ČR ráda vyjednávala s Komisí, přitom nezřídka zaznívají takové představy o alokaci prostředků z EAFRD, které představě Komise, již předložila právě na březnovém zasedání Rady, ne vždy vyhovují. Jako klíčové problémy českého venkova jsou často prezentovány i samotné požadavky z EU (požadavky na ošetření problematiky odpadních vod, kanalizace, hospoda-

ření s pitnou vodou) či problémy s vylidňováním venkova, chybějící infrastrukturou a službami ve venkovských oblastech. Jednotlivé členské státy i zástupci samotného venkova by proto spíše uvítali to, aby mohli o alokaci obdržovaných prostředků rozhodovat sami, nikoli na základě minimálních či povinných stropů stanovených Komisí.

Dá se proto očekávat, že se při jednáních s Komisí, která budou gradovat na podzim 2005, zřejmě vyjednávací pozice jednotlivých členských států bude od rozdělení os a alokace nabízené Komisí odlišovat, a to zřejmě i v českém případě.

I když je pravdou, že jednotlivé členské státy, které proti návrhu Komise protestovaly, opět nebyly jednotné v tom, co na předloženém návrhu odmítaly především. Zatímco Francie a do menší míry např. Nizozemí (tedy staré členské státy, v jejichž hospodářství hraje zemědělství relativně velmi důležitou úlohu) odmítaly myšlenku minimálních stropů pro jednotlivé osy úplně a rády by naopak o prostředcích rozhodovaly více méně zcela svobodně, jiné členské státy (z řad nových členů) s minimálními stropy souhlasí, nesouhlasí však s jejich konkrétním rozdělením.

Na zasedání Rady ministrů zemědělství byla v této souvislosti diskutována také problematika stále ještě existujícího programu Leader, který má být včleněn právě do rámce vznikajícího EAFRD.

Především nové členské státy protestují proti tomu, že je pro ně fakticky až do roku 2012 uzavřena cesta k finančním prostředkům z tohoto programu. Vyplyvá to právě z jejich nezkušenosti s programy tohoto typu (jedná se o projekty samostatného charakteru, na které se získávají dotace zpětně, podle praktického a již prokázaného úspěchu daného projektu), nové členské státy tak poukazují na to, že vzhledem k tomu, že před vstupem nemohly projekty, na něž by mohly nárokovat prostředky z programu Leader, zahájit, přišly o dotace až do roku 2012. O možnostech programu Leader se přitom v nových členských státech poměrně málo ví, jak prokazují i dosavadní výsledky tzv. Národní diskuse. Zatímco v rámci navrhovaného rozdělení os u EAFRD představuje Leader jakousi „rezervu“, z níž mohou příjemci čerpat napříč osami a dává jim tak větší svobodu obdržet jakési „dodatečné“ prostředky navzdory striktnímu rozdělení os, potenciální žadatelé mu většinou přikládají menší důležitost, jednak protože jsou s možnostmi programu méně obeznámeni, jednak z už zmíněného důvodu, že o prostředky z Leader lze žádat jen na základě již rozběhnutého projektu.