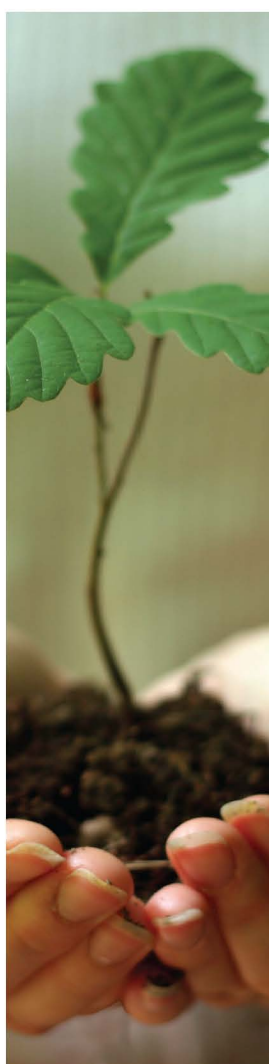


GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY

# POLITICKÉ ODDELENIE **B** ŠTRUKTURÁLNA POLITIKA A POLITIKA SÚDRŽNOSTI



Polnohospodárstvo a rozvoj vidieka



Kultúra a vzdelávanie



Rybné hospodárstvo



Regionálny rozvoj



Doprava a cestovný ruch



## ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA PO NADOBUDNUTÍ PLATNOSTI LISABONSKE

ŠTÚDIA





**GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY ÚNIE**  
**TEMATICKÉ ODDELENIE B: ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA**

# **Štrukturálna a kohézna politika po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy**

## **Príručka o**

- spoločnej poľnohospodárskej politike**
- spoločnej politike rybného hospodárstva**
- regionálnej politike**
- dopravnej politike a politike cestovného  
ruchu**
- politike kultúry a vzdelávania**

**ŠTÚDIA**

Vypracovanie tohto dokumentu si vyžiadal riaditeľ Riaditeľstva pre štrukturálnu a kohéznú politiku

## **AUTOR**

Albert MASSOT

## **spolupracovali:**

Nils DANKLEFSEN  
Esther KRAMER  
Gonçalo MACEDO  
Ana Maria NOGUEIRA

## **REDAKČNÁ POMOC**

Catherine MORVAN

## **JAZYKOVÉ VERZIE**

Originál: FR

Preklady: BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV

## **O VYDAVATEĽOVI**

Ak chcete kontaktovať tematické oddelenie alebo odoberať jeho mesačný bulletin, píšete na: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Autorský text bol dokončený vo februári 2010.  
Brusel © Európsky parlament, 2010.

Tento dokument je dostupný na internete na stránke:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **VYHLÁSENIE O VYLÚČENÍ ZODPOVEDNOSTI**

Stanoviská uvedené v tomto dokumente sú výlučne v zodpovednosti autora a nepredstavujú bezpodmienečne oficiálne stanovisko Európskeho parlamentu.

Reprodukcia a preklad na nekomerčné účely sú povolené v prípade, že je uvedený zdroj a vydavateľ je o tom vopred informovaný a dostane kópiu.

**GENERÁLNE RIADITEĽSTVO PRE VNÚTORNÉ POLITIKY ÚNIE**  
**TEMATICKÉ ODDELENIE B: ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA**

# **Štrukturálna a kohézna politika po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy**

## **Príručka o**

- spoločnej poľnohospodárskej politike**
- spoločnej politike rybného hospodárstva**
- regionálnej politike**
- dopravnej politike a politike cestovného  
ruchu**
- politike kultúry a vzdelávania**

## **ŠTÚDIA**

### **Obsah:**

Nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy má zjavne významný vplyv na štrukturálnu a kohéznu politiku. V tejto štúdii sa analyzujú zmeny, ktoré sa dotkli politík patriacich do právomoci riaditeľstva B Generálneho riaditeľstva pre vnútorné politiky Európskeho parlamentu (inštitucionálne, procedurálne a finančné zmeny, ako aj zmeny týkajúce sa právnych základov).



## OBSAH

<b>ZOZNAM SKRATIEK</b>	<b>5</b>
<b>1. ÚVOD</b>	
1.1. Lisabonská zmluva a Európsky parlament	7
1.2. Uplatňovanie Lisabonskej zmluvy: prechodné obdobie	9
<b>2. LISABONSKÁ ZMLUVA A ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA</b>	<b>11</b>
2.1. Rozsah správy: štrukturálna a kohézna politika	11
2.2. Rozdelenie právomocí v Európskej únii: prínos Lisabonskej zmluvy	12
2.3. Právne následky v oblasti štrukturálnej a kohéznej politiky vyplývajúce z rozdelenia právomocí	16
<b>3. LEGISLATÍVNE ZMENY V OBLASTI ŠTRUKTURÁLNEJ A KOHÉZNEJ POLITIKY</b>	<b>21</b>
3.1. Zmeny v právnych základoch a rozhodovacích procesoch	21
3.2. Legislatívne zmeny v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky (články 38 až 44 ZFEÚ)	22
3.3. Legislatívne zmeny v oblasti spoločnej politiky rybného hospodárstva (články 38 až 44 ZFEÚ)	26
3.4. Legislatívne zmeny v regionálnej politike (článok 3 ods. 3 a ods. 5 ZEÚ; články 174 až 177 ZFEÚ)	28
3.6. Legislatívne zmeny v politikách kultúry, vzdelávania, mládeže a športu (články 165 a 167 ZFEÚ)	32
3.7. Legislatívne zmeny v politike cestovného ruchu (článok 195 ZFEÚ)	34
3.8. Legislatívne zmeny v medzinárodných dohodách s dôsledkami pre štrukturálnu a kohéznu politiku (článok 207 a článok 218 ZFEÚ)	34
3.9. Nová typológia právnych aktov Únie: osobitné preskúmanie delegovaných aktov a vykonávacích aktov (články 290 a 291 ZFEÚ)	38
3.10. Ďalšie legislatívne zmeny horizontálneho rozsahu: postupy revízie zmlúv (článok 48 ZEÚ) a právo na iniciatívu občanov (článok 11 ods. 4 ZEÚ a článok 24 ZFEÚ)	41
<b>4. ZMENY NA ÚROVNI ROZPOČTU</b>	<b>45</b>
4.1. Hlavné účinky na štrukturálnu a kohéznu politiku	45
4.2. Zrušenie rozlišovania povinných a nepovinných výdavkov	46
4.3. Nový mimoriadny postup na prijatie ročného rozpočtu	47
4.4. Konsolidácia viacročného finančného rámca a finančnej disciplíny v ZFEÚ	50
<b>5. EPILOG: O POSTUPNOM VYKONÁVANÍ LISABONSKEJ ZMLUVY</b>	<b>53</b>





## ZOZNAM SKRATIEK

<b>ES</b>	Európske spoločenstvo
<b>EÚ</b>	Európska únia
<b>krajiny AKT</b>	signatárske krajiny dohovoru z Lomé (africké, karibské a tichomorské krajiny)
<b>MERCOSUR</b>	Brazília, Paraguaj, Uruguaj a Argentína
<b>MVK</b>	medzivládna konferencia
<b>NPV</b>	nepovinné výdavky
<b>OMK</b>	otvorená metóda koordinácie
<b>PV</b>	povinné výdavky
<b>RFMO</b>	regionálne organizácie pre riadenie rybolovu
<b>SDES</b>	Súdny dvor Európskych spoločenstiev
<b>SOT</b>	spoločná organizácia trhu
<b>SPP</b>	spoločná poľnohospodárska politika
<b>SPRH</b>	spoločná politika rybného hospodárstva
<b>SVP</b>	system všeobecných preferencií
<b>SZBP</b>	spoločná zahraničná a bezpečnostná politika
<b>TAC</b>	celkový povolený výlov
<b>VFR</b>	viacročný finančný rámec
<b>WTO</b>	Svetová obchodná organizácia
<b>ZES</b>	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
<b>ZEÚ</b>	Zmluva o Európskej únii
<b>ZFEÚ</b>	Zmluva o fungovaní Európskej únie



# 1. ÚVOD

## 1.1. Lisabonská zmluva a Európsky parlament

Lisabonská zmluva bola podpísaná 13. decembra 2007 zástupcami dvadsiatich siedmich členských štátov Európskej únie. Uskutočnilo sa ňou komplexné prepracovanie *Zmluvy o Európskej únii* (ZEÚ) a *Zmluvy o založení Európskeho Spoločenstva* (premenovanej na *Zmluvu o fungovaní Európskej únie – ZFEÚ*)<sup>(1)</sup>. Nová zmluva bola podľa článku 6<sup>(2)</sup> ratifikovaná členskými štátmi a nadobudla platnosť 1. decembra 2009, v prvý deň mesiaca nasledujúceho po uložení poslednej ratifikačnej listiny.

Zmeny, ktoré sa zaviedli Lisabonskou zmluvou, preberajú väčšinu inovácií predchádzajúceho návrhu *Zmluvy o Ústave pre Európu*<sup>(3)</sup>. Hoci Lisabonská zmluva zavádza podstatné zmeny pre celý inštitucionálny rámec (formálne potvrdenie úlohy Európskej rady, rozšírenie právomocí iniciatívy a výkonnej právomoci Európskej komisie, konsolidácia funkcií vysokého predstaviteľa Európskej únie pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku), Európsky parlament sa spomedzi inštitúcií posilnil najviac.

Európsky parlament ako jediná inštitúcia Európskej únie volená v priamych všeobecných voľbách získal nové právomoci a nové nástroje na posilnenie hlasu občanov.

### 1.1.1. Nové legislatívne právomoci v oblasti spoločných politík

Lisabonská zmluva posilňuje úlohu Európskeho parlamentu ako zákonodarcu. Spolurozhodovací postup, ktorý stavia Európsky parlament – až na niekoľko výnimiek – na rovnakú úroveň s Radou, je odteraz „*riadnym legislatívnym postupom*“. Tento postup sa rozšíril na *nové oblasti*, ktorých počet sa zvýšil zo 44 na 85. Najdôležitejšími z nich sú oblasti patriace pod poľnohospodárstvo, rybné hospodárstvo, vykonávanie štruktúrnych fondov, spoločnú obchodnú politiku, energetickú bezpečnosť, pravidlá mnohostranného dohľadu zamerané na posilnenie hospodárskej koordinácie, prisťahovalectvo, spravodlivosť a vnútorné veci, verejné zdravotníctvo, duševné vlastníctvo, realizáciu európskeho výskumného priestoru, šport, cestovný ruch a pod služobný poriadok úradníkov Európskej únie.

### 1.1.2. Nové právomoci v oblasti medzinárodných dohôd

Lisabonská zmluva udeľuje Európskemu parlamentu nové legislatívne právomoci aj v oblasti *medzinárodných dohôd*. Odteraz poslanci musia schvaľovať dohody, o ktorých EÚ rokuje na multilaterálnej alebo bilaterálnej úrovni (o obchodných otázkach, doprave, rybnom hospodárstve, životnom prostredí, zmene klímy atď.).

<sup>1</sup> Lisabonská zmluva: Ú. v. EÚ C 306, 17.12.2007. Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ) a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ): Ú. v. EÚ C 115, 9.5.2008 (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=sk>). K vývoju zmlúv pozri tiež: [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_sk.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_sk.htm).

<sup>2</sup> Ú. v. EÚ C 306, 17.12.2007, s. 135.

<sup>3</sup> Lisabonská zmluva však odmieta názov „ústava“ a zrieka sa akejkoľvek ústavnej terminológii alebo symbolov (európsky zákon, minister zahraničných vecí Únie, hymna, vlajka, heslo, deň Európy). Namiesto zrušenia a nahradenia zmlúv o ES a EÚ ich mení a dopĺňa. Lisabonská zmluva neobsahuje kodifikáciu zásady prednosti práva Únie (čím možno odôvodniť pripojenie stanoviska Právneho servisu Rady k záverečnému aktu zmluvy – vyhlásenie č. 17). Takisto sa v jej texte nenachádza Charta základných práv, ale len odkaz na ňu prostredníctvom článku 6 ods. 1 ZEÚ.

### 1.1.3. Nové rozpočtové právomoci

Rovnako sa posilnili *rozpočtové právomoci* Európskeho parlamentu. Keďže predchádzajúce rozdelenie na „*povinné výdavky*“ a „*nepovinné výdavky*“ zaniklo, obidve vetvy rozpočtového orgánu (Európsky parlament a Rada) teraz rozhodujú spoločne o celom rozpočte Európskej únie. Lisabonská zmluva tiež formalizuje *nový ročný rozpočtový postup* a konsoliduje *viacročný finančný rámec* v Zmluve o fungovaní Európskeho spoločenstva.

### 1.1.4. Nový inštitucionálny rámec

Nová zmluva obsahuje aj ustanovenia týkajúce sa veľkého množstva tém s priamym alebo nepriamym vplyvom na prácu Európskeho parlamentu:

- nahrádza Európske spoločenstvo a Európsku úniu novou *Úniou* <sup>(4)</sup> s *právnou subjektivitou* <sup>(5)</sup> na vnútornej a na medzinárodnej úrovni <sup>(6)</sup>;
- ruší *pilierovú štruktúru*, ale zachováva osobitné postupy v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP) vrátane obrannej politiky.
- konsoliduje *hodnoty Európskej únie*, ktoré sa stávajú referenčným rámcom pre budúce rozšírenia Európskej únie, ako aj pre prípadné sankcie voči členským štátom, ktoré ich neustále a vážnym spôsobom porušujú;
- upevňuje tiež *občianstvo Únie* <sup>(7)</sup> a *práva občanov* <sup>(8)</sup>, pričom medzi ne začleňuje *petičné právo* obrátiť sa na Európsky parlament <sup>(9)</sup> a *právo na občiansku iniciatívu* <sup>(10)</sup>, ktoré sa stalo nástrojom priamej účasti na správe verejných vecí Európskej únie (*pozri nižšie* ods. 3.10.2).
- posilňuje demokratickú kontrolu rozšírením skladby Európskeho parlamentu (18 poslancov navyše) a uznaním dôležitosti úlohy *národných parlamentov* pre dobré fungovanie Únie <sup>(11)</sup>; v tejto súvislosti priznáva národným parlamentom možnosť oponovať legislatívnym návrhom Komisie, ak sa domnievajú, že dané otázky by sa lepšie riešili na vnútroštátnej úrovni v súlade so zásadou subsidiarity (*mechanizmus včasného varovania*) (*pozri nižšie* ods. 2.3.3);
- podporuje účasť *občianskej spoločnosti* v sociálno-hospodárskych, občianskych, profesijných a kultúrnych oblastiach <sup>(12)</sup>; potvrdzuje zásadu *dialógu* so sociálnymi partnermi <sup>(13)</sup> a rozširuje ju na cirkvi, filozofické a nekonfesijné organizácie <sup>(14)</sup>;

<sup>4</sup> Článok 1 tretí pododsek ZEÚ.

<sup>5</sup> Článok 47 ZEÚ a vyhlásenie č. 24 pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu.

<sup>6</sup> Táto subjektivita sa prejaví v rámci vnútorného právneho poriadku, pretože Únia bude môcť uplatniť svoju zmluvnú zodpovednosť (článok 340 ZFEÚ) a v členských štátoch bude mať najširšiu spôsobilosť na práva a právne úkony (článok 335 ZFEÚ). Pokiaľ ide o medzinárodnú subjektivitu Únie, táto sa prejaví v možnosti uzatvárať medzinárodné dohody v oblastiach patriacich do jej právomoci, jej právom na zastupovanie v tretích krajinách a v medzinárodných organizáciách (článok 35 ZEÚ; článok 221 ZFEÚ) a jej vonkajšou činnosťou (články 21 až 46 ZEÚ) (konkrétne obchodná politika, spolupráca s tretími krajinami, humanitárna pomoc a spoločná zahraničná a bezpečnostná politika).

<sup>7</sup> Článok 20 ZFEÚ.

<sup>8</sup> Články 18 až 24 ZEÚ.

<sup>9</sup> Článok 20 ods. 2 písm. d) a článok 24 ZFEÚ.

<sup>10</sup> Článok 11 ods. 4 ZEÚ a článok 24 ZFEÚ.

<sup>11</sup> Článok 12 ZEÚ a protokol č. 1.

<sup>12</sup> Článok 300 ods. 2 ZFEÚ.

<sup>13</sup> Článok 152 ZFEÚ.

<sup>14</sup> Článok 17 ZFEÚ.

- v súvislosti s *druhmi právnych aktov* sa pristúpilo k jasnému rozlišovaniu medzi legislatívnymi aktmi (nariadenia, smernice a rozhodnutia) prijatými v súlade s riadnym alebo mimoriadnym legislatívnym postupom a nelegislatívnymi aktmi; Lisabonská zmluva navyše obsahuje inovácie týkajúce sa *delegovaných aktov* a *vykonávacích aktov (komitológia)* (pozri nižšie ods. 3.9.2);
- Lisabonská zmluva napokon priznáva Európskemu parlamentu nové právo navrhovať *revízie zmlúv* <sup>(15)</sup> a potvrdzuje *právo* členského štátu na dobrovoľné *vystúpenie* z Únie <sup>(16)</sup>.

## 1.2. Uplatňovanie Lisabonskej zmluvy: prechodné obdobie

Európske inštitúcie po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy a aj predtým prijali potrebné opatrenia s cieľom vymedziť nové legislatívne postupy a prípadné pravidlá medziinštitucionálnej spolupráce a s cieľom vykonať revíziu príslušných platných textov.

Komisia predložila *súhrnné oznámenie (tzv. omnibus)* o dôsledkoch nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy na prebiehajúce medziinštitucionálne rozhodovacie procesy. V tomto oznámení sa uvádza súhrn prebiehajúcich legislatívnych návrhov, pričom sa mení a dopĺňa ich právny základ <sup>(17)</sup>. Komisia tiež predložila oznámenie o nových *delegovaných aktoch* (článok 290 ZFEÚ) <sup>(18)</sup>. Konferencia predsedov výborov Európskeho parlamentu a plenárne zasadnutie sa musia na tomto základe vyjadriť k rámcu, ktorý sa bude uplatňovať na budúce legislatívne delegovania právomocí (pozri nižšie ods. 3.9.1).

V decembri 2009 bolo takisto podpísané prvé *medziinštitucionálne vyhlásenie* k vykonávaniu článku 291 ZFEÚ. V očakávaní nového regulačného rámca pre vykonávanie vykonávacích právomocí prenesených na Komisiu, ktorý má byť v zásade prijatý do júna 2010, sa Európsky parlament, Rada a Komisia rozhodli pre dočasné zachovanie súčasných platných pravidiel komitológie <sup>(19)</sup>.

Európsky parlament prijal k nadobudnutiu platnosti novej zmluvy niekoľko *uznesení*:

- o *perspektívach rozvoja občianskeho dialógu* (T6-0007/2009 z 13. januára 2009). Správa GRABOWSKA, INI/2008/2067 <sup>(20)</sup>.
- o *celkovej revízii rokovacieho poriadku Parlamentu* (T6-0359/2009 zo 6. mája 2009). Správa CORBETT, REG/2007/2124 <sup>(21)</sup>.
- o *novej úlohe a kompetenciách Európskeho parlamentu* (T6-0373/2009 zo 7. mája 2009). Správa LEINEN, INI/2008/2063 <sup>(22)</sup>.
- o *vplyve Lisabonskej zmluvy na zvyšovanie inštitucionálnej rovnováhy Európskej únie* (T6-0387/2009 zo 7. mája 2009). Správa DEHAENE, INI/2008/2073 <sup>(23)</sup>.

<sup>15</sup> Článok 48 ZEÚ.

Článok ZEÚ<sup>17</sup> KOM(2009) 665 z 2. decembra 2006.

<sup>18</sup> KOM(2009) 673 z 9. decembra 2009.

<sup>19</sup> Vyhlásenie Európskeho parlamentu, Rady a Komisie o vykonávaní článku 291 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>20</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608922&noticeType=null&language=fr>

<sup>21</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>.

<sup>22</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>

<sup>23</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042&noticeType=null&language=fr>

- o *finančných hľadiskách Lisabonskej zmluvy* (T6-0374/2009 zo 7. mája 2009). Správa GUY-QUINT, INI/2008/2054 <sup>(24)</sup>.
- o *rozvoji vzťahov medzi Európskym parlamentom a národnými parlamentmi* (T6-0388/2009 zo 7. mája 2009). Správa BROK, INI/2008/2120 <sup>(25)</sup>.
- o *vykonávaní iniciatívy občanov* (T6-0389/2009 zo 7. mája 2009). Správa KAUFMANN, INI/2008/2169 <sup>(26)</sup>.
- o *prechodných procedurálnych usmerneniach k rozpočtovým záležitostiam* vzhľadom na nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy (T7-0067/2009 z 12. novembra 2009). Správa LAMASSOURE, INI/2009/2168 <sup>(27)</sup>.
- o *prispôbení rokovacieho poriadku* Lisabonskej zmluve (T7-0088/2009 z 25. novembra 2009). Správa MARTIN, REG/2009/2062 <sup>(28)</sup>.
- o *zlepšení právneho rámca pre prístup k dokumentom* (T7-0116/2009). Spoločné uznesenie predložené na základe otázok na ústne zodpovedanie O-0122/2009 Rade a O-0123/2009 Komisii <sup>(29)</sup>.
- o *revidovanej rámcovej dohode medzi Európskym parlamentom a Komisiou* na ďalšie volebné obdobie. Uznesenie z 9. februára 2010. RSP/2010/2519 <sup>(30)</sup>.

V tom istom kontexte sa takisto plánuje, že na plenárnej schôdzi v apríli 2010 sa prijme uznesenie o *právomoci legislatívneho delegovania*. Správa SZÁJER, INI/2010/2021 <sup>(31)</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>

<sup>25</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5636922&noticeType=null&language=fr>

<sup>26</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862&noticeType=null&language=fr>

<sup>27</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052&noticeType=null&language=fr>

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912&noticeType=null&language=fr>

<sup>29</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5822882>.

<sup>30</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

<sup>31</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

## 2. LISABONSKÁ ZMLUVA A ŠTRUKTURÁLNA A KOHÉZNA POLITIKA

### 2.1. Rozsah správy: štrukturálna a kohézna politika

Nové konsolidované zmluvy so sebou prinášajú významné zmeny pre *všetky spoločné politiky*. Cieľom tejto správy je však len analýza štrukturálnej a kohéznej politiky. Na účely dosiahnutia tohto cieľa sa za vymedzenie pojmu *štrukturálna a kohézna politika* považuje vymedzenie Európskeho parlamentu na organizačnej úrovni (v súčasnosti za ne zodpovedá Riaditeľstvo B Generálneho riaditeľstva Európskeho parlamentu pre vnútorné politiky a osobitne sekretariáty príslušných parlamentných výborov a Tematická sekcia B), t. j.:

- spoločná poľnohospodárska politika,
- spoločná politika rybného hospodárstva,
- regionálna politika,
- dopravná politika,
- politiky kultúry, vzdelávania, mládeže a športu
- a napokon politika cestovného ruchu.

V článku 3 ZEÚ sa opätovne vymedzujú *ciele Európskej únie*. Potvrďuje sa vytvorenie vnútorného trhu (článok 3 ods. 3 ZEÚ) a hospodárskej a menovej únie s cieľom dosiahnuť vyvážený hospodársky rast a cenovú stabilitu. Súčasne potvrdzuje, že cieľom Únie je *sociálne trhové hospodárstvo* s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti, sociálneho pokroku a vysokej úrovne ochrany životného prostredia a zlepšenia jeho kvality. Tento *európsky model sociálneho trhového hospodárstva* sa preto musí zakladať na trvalo udržateľnom rozvoji, na podporovaní vedeckého a technického pokroku, na hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti, ako aj na solidarite medzi členskými štátmi. Na tomto základe sa štrukturálna a kohézna politika stávajú kľúčovými nástrojmi budúcnosti Európskej únie, najmä v súčasnej hospodárskej situácii pri oživovaní hospodárstva.

Okrem toho je pravda, že Konvent poverený vypracovaním návrhu Zmluvy o Ústave pre Európu obmedzil svoju prácu na *inštitucionálne a procedurálne otázky*, pričom aktualizácia *hmotnoprávných noriem* v oblasti politik nebola súčasťou jeho mandátu. Členské štáty však neboli počas medzivládnej konferencie (MVK) takto obmedzené a svoje právomoci uplatnili v rôznych oblastiach, osobitne v prípade niektorých oblastí štrukturálnej a kohéznej politiky: regionálna politika (*pozri nižšie* ods. 3.4), doprava (*pozri nižšie* ods. 3.5), šport (*pozri nižšie* ods. 3.6.1) alebo cestovný ruch (*pozri nižšie* ods. 3.7). Tieto zmeny v oblasti spoločných politik nakoniec prevzala Zmluva o fungovaní Európskeho spoločenstva.

V tomto kontexte sa pracovný rozsah *parlamentných výborov* zodpovedných za štrukturálnu a kohéznu politiku (*poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka; rybné hospodárstvo; regionálny rozvoj; kultúra a vzdelávanie; doprava a cestovný ruch*) výrazne zmení, a to najmä na legislatívnej, vykonávacej a finančnej úrovni a na úrovni medzinárodných dohôdov (32).

<sup>32</sup> V predchádzajúcom oznámení Tematickej sekcie B sa skúmal vplyv predchádzajúcej ústavnej zmluvy na štrukturálne politiky a kohéznu politiku v tých istých oblastiach: *Ústavná zmluva a štrukturálne a kohézne politiky*, IP/B/COMM/NT/2006\_02, EP 369.037, 29. mája 2006. Uverejnená vo všetkých úradných jazykoch:

Tieto zmeny sa však budú v jednotlivých politikách výrazne odlišovať, a to v závislosti od druhu *právomocí, ktoré Únii pridelia* členské štáty v každej z týchto oblastí.

## 2.2. Rozdelenie právomocí v Európskej únii: prínos Lisabonskej zmluvy

Vymedzenie právomocí Únie sa spravuje zásadou prenesenia právomocí<sup>(33)</sup>. Podľa zásady prenesenia právomocí Únia koná len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v zmluvách na dosiahnutie cieľov v nich vymedzených<sup>(34)</sup>. Právomoci, ktoré na Úniu neboli prenesené, zostávajú právomocami členských štátov<sup>(35)</sup>.

V hlave I ZFEÚ sa v tomto kontexte zavádza *všeobecné rozdelenie právomocí* Únie na úrovni sekundárneho práva prvého stupňa (legislatívne a zmluvné akty). Toto rozdelenie sa zakladá na *troch kategóriách*, pričom zakaždým obsahuje zoznam príslušných oblastí alebo politik v závislosti od úrovne integrácie. Ide o *výlučné právomoci, spoločné právomoci* a *právomoci na koordináciu, podporu alebo doplnenie* činnosti členských štátov<sup>(36)</sup>.

### 2.2.1. Výlučné právomoci Únie

V oblasti výlučných právomocí môže vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty len Únia<sup>(37)</sup>. Členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia alebo na vykonanie aktov Únie. Na oblasť výlučnej právomoci sa na rozdiel od oblastí spoločnej právomoci nevzťahuje ukončenie platnosti ani vratnosť, aj keď ju Únia neuplatní (*pozri nižšie* ods. 2.2.2)<sup>(38)</sup>.

Článok 3 ZFEÚ uvádza oblasti výlučnej právomoci:

- ustanovenie *colnej únie*<sup>(39)</sup>,
- vymedzenie a riadenie *spoločnej obchodnej politiky*<sup>(40)</sup>,
- vymedzenie a vykonávanie *pravidiel hospodárskej súťaže* potrebných na fungovanie vnútorného trhu<sup>(41)</sup>,
- *menová politika* od prijatia eura<sup>(42)</sup>,

---

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=59&language=FR>.

Tematická sekcia B ďakuje sekretariátom príslušných parlamentných výborov za ich príspevok pri vypracovaní tejto štúdie.

<sup>33</sup> Článok 5 ods. 1 ZEÚ a článok 7 ZFEÚ.

<sup>34</sup> Článok 5 ods. 2 ZEÚ.

<sup>35</sup> Článok 5 ods. 2 ZFEÚ a vyhlásenie č. 18 pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu.

<sup>36</sup> Okrem toho sa do Lisabonskej zmluvy zapracovalo niekoľko protokolov a/alebo vyhlásení na objasnenie rozdelenia a vykonávania právomocí: pozri protokol č. 26 o službách všeobecného záujmu; vyhlásenia č. 13 a 14 o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike; vyhlásenie č. 18 o vymedzení právomocí; alebo vyhlásenie č. 24 o právnej subjektivite Únie. Treba však pripomenúť, že vyhlásenia samé osebe nemajú právne záväzný charakter.

<sup>37</sup> Článok 2 ods. 1 ZFEÚ. Pozri stanovisko SDES 1/75 z 11. novembra 1975, Zb. s. 1355.

<sup>38</sup> SDES, 14. december 1971, vec 7-71, *Komisia/Francúzska republika*, Zb. s. 1003.

<sup>39</sup> Článok 3 ods. 1 písm. a) ZFEÚ. Rozsah a podrobné pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 28 až 37 ZFEÚ.

<sup>40</sup> Článok 3 ods. 1 písm. e) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 207 ZFEÚ. Treba pripomenúť, že spoločná obchodná politika (SOP) je nevyhnutným doplnkom vyššie spomenutej colnej únie – článok 3 ods. 1 písm. a) (SDES, vec 1-75 z 11. novembra, už citovaná).

<sup>41</sup> Článok 3 ods. 1 písm. b) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 101 až 109 ZFEÚ.

<sup>42</sup> Článok 3 ods. 1 písm. c) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 105 a nasl. ZFEÚ.



- *ochrana morských biologických zdrojov* v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva (SPRH) <sup>(43)</sup>
- a napokon Únia má tiež výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú dohodu <sup>(44)</sup>, ak je jej uzavretie ustanovené v legislatívnom akte Únie alebo ak je jej uzavretie potrebné na to, aby Únia mohla vykonávať svoju vnútornú právomoc, alebo ak môžu byť uzavretím zmlúv dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti <sup>(45)</sup>.

## 2.2.2. Spoločné právomoci Únie

Ak zmluvy prenesú na Úniu právomoc, ktorú vykonáva *spoločne alebo súbežne* s členskými štátmi, Únia a členské štáty môžu v určenej oblasti vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty <sup>(46)</sup>. Spoločné právomoci sa vyznačujú progresívnym ustupovaním vnútroštátnych právomocí pri postupnom vykonávaní právomoci Únie.

Členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc <sup>(47)</sup> nevykonala alebo sa rozhodla, že ju prestane vykonávať. Posledná spomenutá situácia môže nastať, ak príslušné inštitúcie Únie rozhodnú o zrušení legislatívneho aktu najmä s cieľom lepšie zabezpečiť trvalé dodržiavanie zásad subsidiarity a proporcionality <sup>(48)</sup>. Spoločné právomoci sú preto *vratné*, na rozdiel od výlučných právomocí, ktorých štatút vyplýva zo samotnej ZFEÚ, a preto ho možno meniť len revíziou tejto zmluvy (*pozri vyššie* ods. 2.2.1). Okrem toho po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy musí zákonodarca Spoločenstva podľa protokolu č. 2 o uplatňovaní *zásad subsidiarity a proporcionality* dokázať, že kritériá stanovené v článku 5 ods. 3 ZFEÚ (t. j., ak členské štáty nemôžu uspokojivo dosiahnuť stanovené ciele, pričom ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie) hrajú v prospech Únie. Dôkazné bremeno nesie teda Únia (najmä Komisia).

Do tohto súbežného režimu patria všetky oblasti, ktoré nie sú vymenované v článkoch 3 a 6 ZFEÚ (výlučné a doplnujúce právomoci). V článku 4 ods. 2 ZFEÚ sa uvádza najmä:

- *vnútorný trh* <sup>(49)</sup> (s výnimkou vymedzenia pravidiel hospodárskej súťaže, ktoré sú zaradené do výlučnej právomoci) <sup>(50)</sup>,
- vymedzenie minimálnych noriem *sociálnej politiky* <sup>(51)</sup>; pri ostatných normách má Únia len právomoc na koordináciu, podporu a doplnenie <sup>(52)</sup>,

<sup>43</sup> Článok 3 ods. 1 písm. d) ZFEÚ. Výlučná právomoc založená na rozsiahlej judikatúre: SDES, 5. mája 1981, vec 804/79, Zb. 1045, bod 17; SDES, 16. januára 2003, *Annie Pansard a iní*, vec C-265/01, Zb. 2003, s. I-683. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 43 ods. 3 ZFEÚ.

<sup>44</sup> Medzinárodné dohody sú podľa judikatúry neoddeliteľnou súčasťou právneho systému Spoločenstva (SDES, 30. apríla 1974, vec 181/73, *Haegeman*, Zb. s. 459), pričom to isté platí aj pre akty prijaté na ich základe inštitúciami, ktoré zavádzajú (SDES, 5. februára 1976, vec 87/75, *Bresciani*; SDES, 20. septembra 1990, vec C-192/89, *Sevince*).

<sup>45</sup> Článok 3 ods. 2 ZFEÚ. V texte článku sa rozlišujú explicitné vonkajšie právomoci (ktoré sú výsledkom explicitného udelenia právomoci zmluvou) a implicitné vonkajšie právomoci (ktoré implicitne vyplývajú z existencie vnútornej právomoci), pričom toto rozlišovanie je výsledkom rozsiahlej judikatúry. Rozsah a pravidlá vykonávania právomocí v oblasti medzinárodných zmlúv určuje článok 207 ods. 3, 4 a 5, ako aj články 216 a nasl. ZFEÚ. Rokovanie o medzinárodných dohodách v oblasti prvého piliera a uzatváranie týchto dohôd sa vykonávajú v súlade s postupom článku 218 ods. 6 ZFEÚ.

<sup>46</sup> Článok 2 ods. 2 ZFEÚ. Ak teda Únia vykonáva činnosť v určitej oblasti patriacej pod spoločnú právomoc, rozsah takéhoto výkonu právomoci zahŕňa len tie prvky, ktoré sú upravené dotknutým aktom Únie, a teda nevzťahuje sa na celú oblasť (protokol č. 25).

<sup>47</sup> Zásada už vytvorená Súdny dvorom (SDES, 16. februára 1978, vec 61/77, *Komisia/Írsko*, Zb. s. 417).

<sup>48</sup> Vyhlásenie č. 18 pripojené k záverečnému aktu medzivládnej konferencie, ktorá prijala Lisabonskú zmluvu. Treba však opäť pripomenúť, že vyhlásenia samé osebe nemajú právne záväzný charakter.

<sup>49</sup> Článok 4 ods. 2 písm. a) ZFEÚ. Rozsah a podrobné pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 26 a 27 ZFEÚ.

<sup>50</sup> Článok 3 ods. 1 písm. b) ZFEÚ (*pozri vyššie* ods. 2.2.1) a protokol č. 27.

- *hospodárska, sociálna a územná súdržnosť* <sup>(53)</sup>,
- *poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo* <sup>(54)</sup> s výnimkou ochrany morských biologických zdrojov, ktorá patrí do výlučných právomocí (*pozri vyššie* ods. 2.2.1),
- *životné prostredie* <sup>(55)</sup>,
- *ochrana spotrebiteľa* <sup>(56)</sup>,
- *doprava* <sup>(57)</sup>,
- *transeurópske siete* <sup>(58)</sup>,
- *energetika* <sup>(59)</sup>, oblasť, ktorá až doteraz patrila do kategórie jednoduchých právomocí na podporu, koordináciu a doplnenie,
- *priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti* <sup>(60)</sup>,
- vymedzenie *bezpečnostných noriem v záležitostiach verejného zdravia* <sup>(61)</sup>, pretože ďalej sa činnosť Únie v tejto oblasti zameriava výlučne na dopĺňanie politiky členských štátov alebo na podporu ich vzájomnej spolupráce <sup>(62)</sup>,
- v Zmluve o fungovaní Európskeho spoločenstva sa uznáva právomoc Únie vykonávať činnosti v oblasti *výskumu, technického rozvoja a kozmického priestoru* <sup>(63)</sup> a v oblasti *humanitárnej pomoci* <sup>(64)</sup>, pripomína však, že vykonávanie tejto právomoci nesmie viesť k tomu, aby sa členským štátom bránilo vykonávať ich právomoci: ide preto skôr o právomoci na dopĺňanie ako o spoločné právomoci v prísnom zmysle slova <sup>(65)</sup>.

### **2.2.3. Právomoci Únie na podporu, koordináciu a doplnenie**

Únia má v niektorých oblastiach právomoc vykonávať činnosti na *podporu, koordináciu alebo doplnenie činnosti členských štátov* bez toho, aby nahrádzala ich právomoc v tejto oblasti <sup>(66)</sup>. Právne záväzné akty Únie, ktoré sa dotýkajú týchto oblastí, nemôžu obsahovať harmonizáciu legislatívnych a právnych ustanovení členských štátov, ak takéto harmonizačné iniciatívy patria do predchádzajúcej kategórie spoločných právomocí (*pozri vyššie* ods. 2.2.2).

<sup>51</sup> Článok 4 ods. 2 písm. b) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 151 a nasl. ZFEÚ.

<sup>52</sup> Článok 153 ZFEÚ.

<sup>53</sup> Článok 4 ods. 2 písm. c) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 174 až 178 ZFEÚ, ako aj protokol č. 28.

<sup>54</sup> Článok 4 ods. 2 písm. d) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 38 a nasl. ZFEÚ. Niekoľko pripomienok k spoločnej poľnohospodárskej politike a k spoločnej politike rybného hospodárstva sa však nachádza v odseku 2.3 (*pozri nižšie*).

<sup>55</sup> Článok 4 ods. 2 písm. e) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 191 a nasl. ZFEÚ.

<sup>56</sup> Článok 4 ods. 2 písm. f) ZFEÚ. Rozsah a podrobné pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 169 ZFEÚ.

<sup>57</sup> Článok 4 ods. 2 písm. g) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 90 a nasl. ZFEÚ.

<sup>58</sup> Článok 4 ods. 2 písm. h) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 170 až 172 ZFEÚ.

<sup>59</sup> Článok 4 ods. 2 písm. i) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 194 ZFEÚ.

<sup>60</sup> Článok 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 67 a nasl. ZFEÚ. V súčasnom stave vecí sa v tejto oblasti musia rozlišovať: na jednej strane aspekty začlenené do piliera Spoločenstva (prístahovalecká politika, víza, azyl alebo všeobecne schengenské *acquis*) patriace do pôsobnosti spoločných právomocí; na druhej strane policajná a justičná spolupráca v trestných veciach (články 82 a nasl. ZFEÚ), ktorá patrí skôr medzi dodatočné právomoci.

<sup>61</sup> Článok 4 ods. 2 písm. k) ZFEÚ.

<sup>62</sup> Článok 168 ods. 1 a 2 ZFEÚ.

<sup>63</sup> Článok 4 ods. 3 ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 179 a nasl. ZFEÚ.

<sup>64</sup> Článok 4 ods. 4 ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 214 ZFEÚ.

<sup>65</sup> Článok 180 a článok 214 ods. 1 ZFEÚ.

<sup>66</sup> Článok 2 ods. 5 ZFEÚ.

Do tejto kategórie patrí niekoľko druhov právomocí, ktoré Zmluva o fungovaní Európskeho spoločenstva prenáša na Úniu (článok 6 ZFEÚ):

- ochrana a zlepšovanie zdravia ľudí <sup>(67)</sup>,
- priemysel <sup>(68)</sup>,
- kultúra <sup>(69)</sup>,
- cestovný ruch <sup>(70)</sup>,
- vzdelávanie, odborné vzdelávanie, mládež a šport <sup>(71)</sup>,
- civilná ochrana <sup>(72)</sup>
- a napokon *administratívna spolupráca* <sup>(73)</sup>.

#### 2.2.4. Ostatné právomoci Únie

Treba poznamenať, že v Zmluve o fungovaní Európskeho spoločenstva sa rozlišuje ešte štvrtá kategória právomocí Únie, a to právomoc *koordinácie hospodárskej a sociálnej politiky a politiky zamestnanosti* členských štátov, pričom Únia v týchto oblastiach určuje usmernenia <sup>(74)</sup>. Podľa nášho názoru ide skôr o koordinačné právomoci, ktoré by mali byť namiesto osobitnej kategórie začlenené do dodatočných právomocí. Je zrejmé, že koordinovanie hospodárskych a sociálnych politík a politík zamestnanosti bude kľúčovým prvkom na ukončenie krízy a zavedenie novej stratégie hospodárskeho riadenia v Únii (stratégia do roku 2020) <sup>(75)</sup>.

- Pokiaľ ide o *hospodársku politiku* <sup>(76)</sup>, Rada môže prijímať odporúčania na stanovenie hlavných smerov vnútroštátnych politík <sup>(77)</sup>, a to osobitne vtedy, ak môžu ohroziť riadne fungovanie hospodárskej a menovej únie <sup>(78)</sup>. Okrem toho Komisia a Rada majú právomoc sledovať hospodársky vývoj v každom členskom štáte a v Únii, ako aj súlad hospodárskych politík s vopred stanovenými hlavnými smermi. Inštitúcie Európskej únie môžu byť v takomto prípade prinútené realizovať opatrenia ustanovené pre prípad nadmerného deficitu <sup>(79)</sup>, ale tiež poskytnúť finančnú pomoc členskému štátu, ktorému hrozia závažné ťažkosti <sup>(80)</sup>.

<sup>67</sup> Článok 6 písm. a) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 168 ods. 1 a 2 ZFEÚ.

<sup>68</sup> Článok 6 písm. b) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 173 ZFEÚ.

<sup>69</sup> Článok 6 písm. c) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 167 ZFEÚ.

<sup>70</sup> Článok 6 písm. d) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 195 ZFEÚ.

<sup>71</sup> Článok 6 písm. e) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určujú články 165 a 166 ZFEÚ.

<sup>72</sup> Článok 6 písm. f) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 196 ZFEÚ.

<sup>73</sup> Článok 6 písm. g) ZFEÚ. Rozsah a pravidlá vykonávania tejto právomoci určuje článok 197 ZFEÚ.

<sup>74</sup> Článok 2 ods. 3 a článok 5 ZFEÚ.

<sup>75</sup> KOM(2009) 647 z 24. novembra 2009. V rámci vymedzenia *stratégie do roku 2020* (ktorá v roku 2010 nahradí lisabonskú agendu), bude musieť štrukturálna a kohézna politika zohrávať kľúčovú úlohu v prospech nového modelu trvalo udržateľnejšieho rastu, ktorý sa bude viac opierať o vedomostnú ekonomiku.

<sup>76</sup> Článok 5 ZFEÚ a články 120 a nasl. ZFEÚ.

<sup>77</sup> Článok 121 ods. 2 ZFEÚ. Rada musí informovať Parlament o svojom odporúčaní.

<sup>78</sup> Článok 121 ods. 4 ZFEÚ („Ak sa (...) zistí, že hospodárske politiky členského štátu (...) môžu ohroziť riadne fungovanie hospodárskej a menovej únie, Komisia môže napomenúť dotknutý členský štát. Rada môže dotknutému členskému štátu na základe odporúčania Komisie adresovať potrebné odporúčania.“)

<sup>79</sup> Článok 126 ZFEÚ a protokol č. 12.

<sup>80</sup> Článok 122 ods. 2 ZFEÚ. Treba pripomenúť, že intervencia Únie v rámci gréckej krízy (február 2010) sa opierala o nové články 121 ods. 4 a 122 ods. 2 ZFEÚ. Osobitne toto ustanovenie umožnilo vypracovať osobitný plán na záchranu gréckeho hospodárstva.

- To isté platí pre oblasť *zamestnanosti*, pretože Únia môže prispievať k vysokej úrovni zamestnanosti podporovaním spolupráce medzi členskými štátmi, podporou a podľa potreby aj dopĺňovaním ich opatrení v tejto oblasti <sup>(81)</sup>.
- Pokiaľ ide o *sociálnu politiku* v širšom význame, Únia môže podporovať a dopĺňať činnosti členských štátov <sup>(82)</sup>. Európsky parlament a Rada môžu na tento účel prijímať opatrenia na podporu spolupráce medzi členskými štátmi a súčasne môžu vo forme smerníc prijímať minimálne požiadavky na ich postupné uskutočňovanie <sup>(83)</sup>.

Nakoniec treba poznamenať, že právomoci v oblasti SZBP a obrany sa nenachádzajú v žiadnej z kategórií Zmluvy o fungovaní Európskeho spoločenstva.

### 2.3. Právne následky v oblasti štrukturálnej a kohéznej politiky vyplývajúce z rozdelenia právomocí

Rozdelenie právomocí zavedené Lisabonskou zmluvou má v závislosti od úrovne nadnárodnej integrácie uznanej pre každú z oblastí veľmi rozdielne účinky na štrukturálnu a kohéznu politiku, ako aj na prácu príslušných parlamentných výborov <sup>(84)</sup>.

Väčšina oblastí štrukturálnej a kohéznej politiky patrí do kategórie *spoločných právomocí*:

- *regionálna politika* (oblasť hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti pridelená Výboru pre regionálny rozvoj – REGI),
- *spoločná poľnohospodárska politika* – SPP (oblasť v zodpovednosti Výboru pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka – AGRI),
- *spoločná politika rybného hospodárstva* – SPRH, s výnimkou ochrany morských biologických zdrojov, ktorá patrí do výlučných právomocí (oblasť pridelená Výboru pre rybné hospodárstvo – PECH),
- a *dopravná politika*, ako aj zriadenie a rozvoj *transeurópskych sietí* (oblasti pridelené Výboru pre dopravu a cestovný ruch – TRAN).

Druhý blok politik patrí do *právomocí na podporu, koordináciu a doplnenie*:

- *kultúra, vzdelávanie, mládež a šport* (oblasti pridelené Výboru pre kultúru a vzdelávanie – CULT <sup>(85)</sup>),
- *cestovný ruch* (v pôsobnosti Výboru pre dopravu a cestovný ruch – TRAN).

A nakoniec, *výlučné právomoci* Únie vplývajú na štrukturálnu a kohéznu politiku na dvoch úrovniach:

<sup>81</sup> Článok 147 ods. 1 ZFEÚ.

<sup>82</sup> Článok 153 ods. 1 ZFEÚ.

<sup>83</sup> Článok 153 ods. 2 ZFEÚ. Článok 156 ZFEÚ zahŕňa tiež otvorenú metódu koordinácie (OMK).

<sup>84</sup> Pre pôsobnosť stálych parlamentných výborov pozri prílohu VII k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu, s. 135.

(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>).

<sup>85</sup> Naopak, odborné vzdelávanie patrí do pôsobnosti Výboru pre zamestnanosť a sociálne veci (pozri prílohu VII bod VII k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu).

- *ochrana morských biologických zdrojov* v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva (SPRH); uznanie tejto výlučnej právomoci zo strany Zmluvy o fungovaní Európskeho spoločenstva len formálne uznáva judikatúru Európskeho súdneho dvora <sup>(86)</sup>,
- *medzinárodné dohody* s jednou alebo niekoľkými tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami; tieto právomoci majú priamy vplyv na niektoré štrukturálne a kohézne politiky a na príslušné parlamentné výbory, najmä na *dopravu* <sup>(87)</sup>, *kultúru a vzdelávanie* <sup>(88)</sup>, *poľnohospodárstvo* <sup>(89)</sup> a *rybné hospodárstvo* <sup>(90)</sup>.

### 2.3.1. Spoločné právomoci a výlučné právomoci: sivé zóny

Dosah výlučných právomocí by sa mal rozlišovať z mnohých hľadísk. Najskôr treba poukázať na niekoľko sivých zón v rámci niektorých oblastí štrukturálnej a kohéznej politiky:

- a) Pokiaľ ide o poľnohospodárstvo, Lisabonská zmluva celkovo preraduje spoločnú poľnohospodársku politiku, čo je v rozpore so všeobecnou doktrínou a so stanoviskami právnych oddelení Komisie <sup>(91)</sup> a judikatúry <sup>(92)</sup>, ktoré až doteraz považovali trhovú politiku (prvý pilier SPP) za výlučnú právomoc Únie. Túto zmenu povahy nepochybne umožnila zmena spoločnej poľnohospodárskej politiky zameranej na ceny, ktorá sa od roku 1992 postupne menila na spoločnú poľnohospodársku politiku zameranú na pomoc. Zdá sa však sporné, aby sa *stanovovanie cien poľnohospodárskych výrobkov*, aspoň v štádiu výroby, považovalo za spoločnú právomoc. V oblasti verejných intervenčných opatrení, ktoré ustanovila *jednotná spoločná organizácia trhu (SOT)* <sup>(93)</sup>, nemajú členské štáty žiadny manévrovací priestor na rozdiel od toho, čo je bežné pri ostatných mechanizmoch prvého piliera spoločnej poľnohospodárskej politiky (pomoc, kvóty, súkromné skladovanie, pravidlá uvádzania výrobkov na trh atď.), kde ani zďaleka neexistuje jednotný rámec a kde vnútroštátne správne orgány disponujú rozsiahlymi realizačnými právomocami (zásada flexibility v riadení). To isté platí v prípade orientačných a výrobných cien pri niektorých výrobkoch *rybného hospodárstva* <sup>(94)</sup>.

<sup>86</sup> SDES, 5. máj 1981, vec 804/79, *Komisia/Spojené kráľovstvo*, Zb. s. 1045.

<sup>87</sup> Článok 207 ods. 5 ZFEÚ, ktorý odkazuje na články 90 až 100 a na článok 218 ZFEÚ. V prílohe VII k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu (bod XI, s. 140) sa pridelujú „vzťahy s medzinárodnými dopravnými orgánmi a organizáciami“ Výboru pre dopravu a cestovný ruch.

<sup>88</sup> Článok 207 ods. 4 písm. a) a b) ZFEÚ. V prílohe VII k rokovaciemu poriadku (bod XV, s. 141) sa prideluje „spolupráca s tretími krajinami v oblasti kultúry a vzdelávania a vzťahy s príslušnými medzinárodnými organizáciami a inštitúciami“ Výboru pre kultúru a vzdelávanie.

<sup>89</sup> Dohody z Uruguajského kola WTO a osobitne dohoda o poľnohospodárstve riadia v súčasnosti obchod s poľnohospodárskymi výrobkami. Tieto multilaterálne dohody patria do právomoci spoločnej obchodnej politiky a zároveň parlamentného Výboru pre medzinárodný obchod – INTA (príloha VII k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu, bod III, s. 136). Výbor pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka – AGRI – nemá osobitnú pôsobnosť v tejto oblasti (príloha VII k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu, bod XIII, s. 140). So zreteľom na významný podiel rokovaní v oblasti poľnohospodárstva v rámci WTO bol však vždy úzko naviazaný na prácu výboru INTA.

<sup>90</sup> Dohody o rybolove sú súčasťou postupu článku 218 ods. 6 písm. a) ZFEÚ po schválení Európskym parlamentom (pozri nižšie ods. 3.8). Príloha VII k rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu (bod XIV, s. 141) prideluje Výboru pre rybné hospodárstvo (PECH) oblasť „medzinárodných dohôd o rybolove“.

<sup>91</sup> Oznámenie o subsidiarite (SEK(1992)1990 z 27. októbra 1992).

<sup>92</sup> SDES, 23. januára 1975, *Galli*, vec 31/74, Zb. 47; 14. júla 1994, *Rustica Semences*, vec C-438/92, Zb. I-3528.

<sup>93</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 1234/2007, Ú. v. EÚ L 299, 16.11.2007, s. 1 (časť II hlava I Intervenčné opatrenia). Pozri najmä články 2 písm. c) (vymedzenie cien), 6 (rozsah pôsobnosti), 8 (referenčné ceny) a 18 a nasl. (intervenčná cena).

<sup>94</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 104/2000, Ú. v. ES L 17, 21.1.2000, s. 22 (hlava IV – kapitola I). Ceny pre hospodársky rok 2010 boli stanovené nariadením Rady (ES) č. 1212/2009 (Ú. v. L 327, 12.12.2009, s. 1).

Pokiaľ ide o ceny, ide o výlučnú právomoc nie na základe povahy, ale na základe praxe<sup>(95)</sup>. Toto rozlišovanie, ktoré je potvrdené rozdelením právomocí Zmluvou o fungovaní Európskej únie, má veľký význam pre budúcnosť spoločnej poľnohospodárskej politiky a spoločnej politiky rybného hospodárstva: keďže výlučná právomoc na základe aktivácie právomocí európskeho zákonodarcu je menej intenzívna ako výlučná právomoc vyplývajúca priamo zo zmluvy, tak v oblasti cien existuje *možnosť reverzibility*, ak si to európske inštitúcie želajú a nevyužijú svoje normatívne právomoci (výsledkom tejto *reverzibility* by mohol byť proces *opätovného vrátenia spoločnej poľnohospodárskej politiky alebo spoločnej politiky rybného hospodárstva na vnútroštátnu úroveň*). Z pohľadu reverzibility teda neexistuje veľký rozdiel medzi spoločnými právomocami a výlučnými právomocami na základe praxe.

- b) Vonkajšie aspekty spoločnej poľnohospodárskej politiky a spoločnej politiky rybného hospodárstva sú ovplyvnené *spoločnou obchodnou politikou* (SOP), ktorá patrí do výlučných právomocí. Rozdelenie oblastí medzi spoločnú poľnohospodársku politiku a spoločnú obchodnú politiku stanovil Súdny dvor vo svojom stanovisku 1/94 o Svetovej obchodnej organizácii (WTO)<sup>(96)</sup>. Účasť na multilaterálnom systéme regulácie obchodnej výmeny patrí do pôsobnosti článku 207 ZFEÚ (SOP), ale interné opatrenia pre riadenie tohto systému musia byť prijaté na základe článku 43 ZFEÚ (poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo). V tomto rámci bolo v jednotnej SOT vypracovaných niekoľko mechanizmov spoločnej poľnohospodárskej politiky<sup>(97)</sup>: dovozné a vývozné povolenia, clá a odvody, vývozné náhrady, správa kvót, ochranné opatrenia atď. *Spoločná organizácia trhov s výrobkami rybolovu a akvakultúry*<sup>(98)</sup> uplatňuje to isté pri obchodovaní s tretími krajinami prostredníctvom colného režimu, referenčných cien alebo ochranných opatrení.
- c) Napokon spoločná poľnohospodárska politika a spoločná politika rybného hospodárstva disponujú osobitným režimom v oblasti *politiky hospodárskej súťaže*<sup>(99)</sup>. Rozšírením ustanovení článku 3 ods. 1 písm. b) ZFEÚ sa tieto pravidlá hospodárskej súťaže, ktoré sa uplatňujú na poľnohospodárske výrobky a na výrobky rybného hospodárstva, zaraďujú pod výlučné právomoci.

Právomoc Spoločenstva v oblasti poľnohospodárstva a rybného hospodárstva nemôže byť po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy predmetom monistického prístupu. Je nevyhnutné zohľadňovať *rôznorodosť aspektov* v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky a spoločnej obchodnej politiky<sup>(100)</sup>. Podľa toho druhý pilier spoločnej poľnohospodárskej politiky (rozvoj vidieka), štrukturálna pomoc rybného hospodárstva alebo pomoc prvého piliera SOP<sup>(101)</sup> patria určite do pôsobnosti spoločnej právomoci. Intervenčné ceny, externé aspekty alebo režim hospodárskej súťaže v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky, ako aj ochrana zdrojov rybného hospodárstva, ceny alebo

<sup>95</sup> „Práve pre aktiváciu silnej normatívnej právomoci Spoločenstva sa zvyšný manévrovací priestor členských štátov zmenšil na minimum, a preto nemohli vykonávať legislatívnu činnosť v príslušnom odvetví“ (Blumann, C. „SPP a Lisabonská zmluva“, Európsky parlament – Tematická sekcia B, štúdia IP/B/AGRI/IC2008-061, EP 408.952, bod 1.1, s. 3, Brusel.

(<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

<sup>96</sup> SDES, stanovisko 1/94 z 15. novembra 1994, Zb. I-5267.

<sup>97</sup> Vyššie uvedené nariadenie Rady (ES) č. 1234/2007, (časť III. Obchod s tretími krajinami).

<sup>98</sup> Vyššie uvedené nariadenie Rady (ES) č. 104/2000, (hlava V).

<sup>99</sup> Článok 42 ZFEÚ. Pozri nižšie ods. 3.2.2.

<sup>100</sup> Blumann, C.: c. d.: „SPP a Lisabonská zmluva“, štúdia IP/B/AGRI/IC2008-061, EP 408.952, 1.1, s. 4 (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

<sup>101</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 72/2009, Ú. v. EÚ L 30, 31.1.2009, s. 1.

medzinárodné dohody v oblasti rybného hospodárstva však patria skôr do pôsobnosti výlučnej právomoci.

### 2.3.2. Nejasné hranice na úrovni cieľov a oblastí

Treba tiež pripomenúť, že hranice medzi oblasťami po rozdelení právomocí Zmluvou o fungovaní Európskej únie nie sú vždy veľmi jasné:

a) V samotnej zmluve sa niekedy okrem zoznamu právomocí podľa oblastí stanovujú *ciele alebo horizontálne zásady*. Tieto ciele sa zahrnú do vymedzenia a realizácie *všetkých politík a činností Únie* a osobitne do politík patriacich do spoločnej právomoci. Ide o podporu zamestnanosti (<sup>102</sup>), ochranu životného prostredia na podporu trvalo udržateľného rozvoja (<sup>103</sup>), ochranu spotrebiteľa (<sup>104</sup>), požiadavky blaha zvierat ako cítiacich bytostí (<sup>105</sup>), zabezpečenie vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia (<sup>106</sup>) alebo o hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť (<sup>107</sup>).

Tieto ciele sa môžu zhodne rozvíjať v rámci niekoľkých politík alebo aj mimo základnej politiky. Napríklad pri chýbajúcom zoskupení štrukturálnych fondov patrí v súčasnosti zásada hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti pre vidiecke oblasti do pôsobnosti druhého piliera spoločnej poľnohospodárskej politiky (<sup>108</sup>). Paralelne s tým je program Natura 2000 ako jeden z hlavných nástrojov na ochranu biodiverzity (súčasť politiky ochrany životného prostredia) (<sup>109</sup>) prioritne financovaný z fondu EPFRV v rámci politiky rozvoja vidieka (<sup>110</sup>). Nakoniec možno spomenúť Kohézny fond spojený s regionálnou politikou, ktorým sa financujú projekty v oblastiach ochrany životného prostredia a dopravnej infraštruktúry (transeurópske siete) (<sup>111</sup>).

b) Po druhé v Zmluve o fungovaní Európskeho spoločenstva sa stanovuje používanie *doložky flexibility* podobnej s článkom 380 ZES, ktorá však vyžaduje schválenie Európskym parlamentom: ak sa preukáže, že na dosiahnutie niektorého z cieľov uvedených v zmluvách je nevyhnutná činnosť a zmluvy na to neposkytujú potrebné právomoci, Rada môže jednomyselne na návrh Komisie a po získaní súhlasu Európskeho parlamentu prijať vhodné ustanovenia (<sup>112</sup>).

<sup>102</sup> Článok 9 ZFEÚ.

<sup>103</sup> Článok 11 ZFEÚ.

<sup>104</sup> Článok 12 ZFEÚ.

<sup>105</sup> Článok 13 ZFEÚ. V tomto článku sú uvedené oblasti, ktorých sa týka rešpektovanie blaha zvierat: poľnohospodárstvo, rybolov, doprava, vnútorný trh, výskum, technický rozvoj a kozmický priestor.

<sup>106</sup> Článok 168 ods. 1 ZFEÚ.

<sup>107</sup> Článok 175 ZFEÚ a protokol č. 28.

<sup>108</sup> V článku 174 treťom pododseku ZFEÚ sa stanovuje, že v rámci politiky súdržnosti je potrebné venovať mimoriadnu pozornosť vidieckym regiónom. Článok 175 prvý pododsek a článok 178 však umožňujú prideliť rozvoj vidieckych oblastí Európskemu poľnohospodárskemu usmerňovaciemu a záručnému fondu, v súčasnosti EPFRV v rámci SPP.

<sup>109</sup> Pozri oznámenie Alternatívy vízie EÚ a cieľ týkajúci sa biodiverzity po roku 2010 (KOM(2010) 4 z 19. januára 2010) o budúcnosti opatrení Spoločenstva v tejto oblasti ([http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm)).

<sup>110</sup> Viac informácií o opatreniach na financovanie Natura 2000 sa nachádza v manuáli, ktorý bol v tejto súvislosti uverejnený v roku 2007 ([http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing\\_natura/library?l=/contract\\_management/handbook\\_update/financement\\_2007pdf/FR\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/financing_natura/library?l=/contract_management/handbook_update/financement_2007pdf/FR_1.0_&a=d)).

<sup>111</sup> Článok 177 druhý pododsek ZFEÚ.

<sup>112</sup> Článok 352 ZFEÚ.

### **2.3.3. Horizontálne vplyvy rozdelenia právomocí ZFEÚ na procesnej úrovni**

V konečnom dôsledku možno poukázať na skutočnosť, že rozdelenie právomocí podľa Zmluvy o fungovaní Európskeho spoločenstva má vplyv nielen na vecný rozsah štrukturálnej a kohéznej politiky, ale ovplyvňuje aj otázky na úrovni *legislatívnych postupov*.

- a) Po prvé, *zásada subsidiarity* sa nevzťahuje na oblasti, ktoré patria do pôsobnosti výlučnej právomoci Únie (<sup>113</sup>). *Národné parlamenty* zabezpečujú dodržiavanie zásady subsidiarity v rámci oblastí štrukturálnej a kohéznej politiky, ktoré nepatria medzi výlučné právomoci. Národné parlamenty môžu v súlade s postupmi stanovenými v protokoloch, ktoré sú priložené k zmluve, poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko k tomu, či je návrh legislatívneho aktu v súlade so zásadou subsidiarity (<sup>114</sup>).
- b) Po druhé, *systém posilnenej spolupráce* sa vzťahuje len na iné ako výlučné právomoci Únie (<sup>115</sup>). Niektoré členské štáty (podľa možností najmenej deväť) môžu medzi sebou preberať dodatočné záväzky vo viacerých oblastiach štrukturálnej a kohéznej politiky a predstihnúť ostatné členské štáty Európskej únie na ceste spolupráce alebo integrácie. Posilnená spolupráca sa však nesmie dotýkať vnútorného trhu ani hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti a zároveň nesmie narúšať hospodársku súťaž. Rozhodnutie, ktorým sa povoľuje posilnená spolupráca, prijme Rada na návrh Komisie a po schválení Európskym parlamentom ako poslednú možnosť, keď sa zistí, že ciele takejto spolupráce nemôže Únia ako celok dosiahnuť v primeranom čase (<sup>116</sup>). Posilnená spolupráca, na ktorej sa zúčastní najmenej deväť *členských štátov*, sa v budúcnosti môže týkať napríklad správy poľnohospodárskych rizík (*pozri nižšie* ods. 3.2.3) alebo režimu posilnenej kontroly rybolovného úsilia v niektorých námorných oblastiach.

---

<sup>113</sup> Článok 5 ods. 3 prvý pododsek ZEÚ.

<sup>114</sup> Článok 5 ods. 3 druhý pododsek ZEÚ a protokoly č. 1 a 2.

<sup>115</sup> Článok 20 ods. 1 ZEÚ. Pravidlá posilnenej spolupráce sú rozvinuté v článkoch 326 až 334 ZFEÚ.

<sup>116</sup> Článok 20 ods. 2 ZEÚ.



### 3. LEGISLATÍVNE ZMENY V OBLASTI ŠTRUKTURÁLNEJ A KOHÉZNEJ POLITIKY

#### 3.1. Zmeny v právnych základoch a rozhodovacích procesoch

Legislatívne zmeny, ktoré sa zavádzajú Lisabonskou zmluvou v oblasti štrukturálnej a kohéznej politiky, sú predovšetkým *inštitucionálneho* (rozdelenie právomocí, *pozri vyššie* ods. 2) a *procedurálneho* (začlenenie riadneho legislatívneho postupu do viacerých politík a postup súhlasu pri medzinárodných dohodách) druhu. Hlavné zmeny sa týkajú najmä niekoľkých *právnych základov*, ktoré sa rozšírili.

Na formálnej úrovni sa „*Spoločenstvo*“ nahrádza „*Úniou*“ vo všetkých článkoch novej zmluvy. Keďže Únia má *právnú subjektivitu*, len ona môže uzatvárať *medzinárodné dohody* v rámci oblastí, ktoré patria do pôsobnosti jej právomoci, pri väčšine z nich sa však vyžaduje predchádzajúci súhlas Európskeho parlamentu (ods. 3.8).

*Riadny legislatívny postup* (článok 294 ZFEÚ) <sup>(117)</sup> nahrádza predchádzajúci spolurozhodovací postup z článku 251 ZES v *spoločnej dopravnej politike* (ods. 3.5.1), v *regionálnej politike* (ods. 3.4), v činnostiach na rozvoj *transeurópskych sietí* (ods. 3.5.2), ako aj v činnostiach patriacich do oblasti *vzdelávania a mládeže* (ods. 3.6.2). Riadny legislatívny postup sa uplatňuje aj na *kultúrnu politiku*, o ktorej predtým rozhodovala Rada jednomyseľne v rámci spolurozhodovacieho postupu (ods. 3.6.3). *Nové právne základy* boli vytvorené pre *cestovný ruch* (ods. 3.7) a *šport* (ods. 3.6.1), ktoré tiež podliehajú riadnemu legislatívnemu postupu.

Jednoduchú konzultáciu v Parlamente v oblastiach *poľnohospodárstva a rybného hospodárstva* (ods. 3.2 a ods. 3.3) nahrádza riadny legislatívny postup. Rada si však v niektorých oblastiach ešte výnimočne ponechala svoje právomoci bez účasti Parlamentu. Aj keď rozsiahla judikatúra potvrdzuje reštriktívny výklad výnimiek, pravdou však rovnako ostáva skutočnosť, že rozdelenie právomocí Zmluvou o fungovaní Európskej únie v týchto dvoch oblastiach prináša vážne problémy (politické a právne), čo by mohlo byť v budúcnosti zdrojom mnohých inštitucionálnych sporov.

Lisabonská zmluva prináša zmeny aj na úrovni *druhov právnych aktov*, ktoré obsahujú nové *delegované akty* a revíziu predtým platných *vykonávacích aktov (komitológia)* (ods. 3.9)

Lisabonská zmluva napokon zavádza aj *legislatívne zmeny s horizontálnym dosahom* vo všetkých oblastiach štrukturálnej a kohéznej politiky (ods. 3.10). Tieto zmeny môžu stať za významnými *zmenami* v niekoľkých oblastiach. Ide najmä o právo iniciatívy Európskeho parlamentu v oblasti *revízie zmlúv* (osobitne v rámci *zjednodušených revíznych postupov*) a *právo na občiansku iniciatívu*.

<sup>117</sup> Predmetom tejto štúdie nie je analýza riadneho legislatívneho postupu, ktorý už je predmetom viacerých parlamentných dokumentov. *Pozri príručku Spolurozhodovanie a zmierovacie konanie. Ako sa Parlament podieľa na tvorbe právnych predpisov podľa Lisabonskej zmluvy* (DV/795985FR.doc). V tejto súvislosti bol 23. apríla 2008 na schôdzi pracovnej skupiny pre reformu Európskeho parlamentu vypracovaný kódex správania. Pozri: [http://www.europarl.europa.eu/code/about/background\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/code/about/background_en.htm).

## 3.2. Legislatívne zmeny v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky (články 38 až 44 ZFEÚ)

Lisabonskou zmluvou sa nezavádzajú kľúčové zmeny do spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP). Ide zjavne iba o jednoduché pokračovanie existujúcich ustanovení zo Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ZES) (bývalé články 32 až 38). Pravidlá týkajúce sa špecifického charakteru spoločnej poľnohospodárskej politiky vo vzťahu k všeobecnému právu v oblasti vnútorného trhu takto ostali zachované<sup>(118)</sup>. To isté platí pre výnimočný režim týkajúci sa pravidiel hospodárskej súťaže (článok 42 prvý pododsek ZFEÚ), ktorý bez zmien a doplnení preberá dosah bývalého článku 36 ZES<sup>(119)</sup>. Bez zmeny sa tiež prevzali ciele spoločnej poľnohospodárskej politiky (článok 39 ZFEÚ – bývalý článok 33 ZES). Nakoniec sa v pôvodnom stave zachovalo aj možné štruktúrovanie poľnohospodárskych trhov vo forme spoločných organizácií trhu (SOT) (článok 40 ZFEÚ – bývalý článok 34 ZES).

Zmeny, ktoré sa zavádzajú Lisabonskou zmluvou v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky, sú teda inštitucionálnej (v oblasti rozdelenia právomocí) (pozri vyššie ods. 2.3.1) a procesnej povahy (články 42 a 43 ZFEÚ vzhľadom na bývalé články 36 a 37 ZES)<sup>(120)</sup>.

### 3.2.1. Riadny legislatívny postup v oblasti poľnohospodárstva

Zmluvou o fungovaní Európskej únie sa zavádza riadny legislatívny postup a nahrádza sa existujúci konzultačný postup na dvoch úrovniach:

- *osobitné pravidlá hospodárskej súťaže*, ktoré sa vzťahujú na výrobu a obchod s poľnohospodárskymi výrobkami (článok 42 prvý pododsek ZFEÚ)<sup>(121)</sup>;
- *ustanovenie spoločnej organizácie poľnohospodárskeho trhu (SOT)*, ako aj *ďalšie ustanovenia potrebné na dosiahnutie cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky* (článok 43 ods. 2 ZFEÚ).

Riadny legislatívny postup sa tak stáva všeobecným právnym postupom v oblasti poľnohospodárstva, ale s *dvoma podstatnými výnimkami*:

- len *Rada* môže v rámci osobitného režimu hospodárskej súťaže schváliť poskytovanie pomoci na ochranu podnikov znevýhodnených štruktúrnymi alebo

<sup>118</sup> Okrem nahradenia odkazov na „spoločný trh“ „vnútorným trhom“ sa článkom 38 ods. 2 ZFEÚ nemení bývalý článok 32 ods. 2 ZES: „*Pokiaľ články 39 až 44 nestanovia inak, pravidlá stanovené na vytvorenie alebo fungovanie vnútorného trhu sa vzťahujú aj na poľnohospodárske výrobky*“. Realizácia trhu s agropotravinárskymi výrobkami obsahuje výnimku podľa článkov 26 a 114 ZFEÚ, ak európsky zákonodarca vykonáva právomoci pridelené zmluvou v prospech SPP.

<sup>119</sup> Článok 42 ZFEÚ prvý pododsek: „*Ustanovenia kapitoly o pravidlách hospodárskej súťaže sa vzťahujú na výrobu a obchod s poľnohospodárskymi výrobkami len v rozsahu, aký určia Európsky parlament a Rada*“ v rámci nového riadneho legislatívneho postupu (ktorý nahrádza konzultačný postup, pozri nižšie ods. 3.1), „*so zreteľom na „osobitné ciele“ SPP*“.

<sup>120</sup> V tejto kapitole použijeme analýzu Claude Blumanna zo štúdie na žiadosť Výboru pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka: „*SPP a Lisabonská zmluva*“, Európsky parlament – Tematické oddelenie B, štúdia IP/B/AGRI/IC2008-061, EP 408.952, bod 1.1, s. 3, Brusel (<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=23410>).

<sup>121</sup> Je možné konštatovať, že právomoci Parlamentu budú *väčšie* v rámci hospodárskej súťaže v *oblasti poľnohospodárstva* ako v rámci všeobecnej hospodárskej súťaže, pretože Parlament bude jednoducho konzultovaný v rámci legislatívnych aktov v oblasti dohôd, dominantného postavenia alebo štátnej pomoci podľa článkov 103 a 109 ZFEÚ (ktoré bez akejkoľvek zmeny preberajú procesné ustanovenia bývalých článkov 84 a 87 ZES).

prírodnými podmienkami a v rámci programov hospodárskeho rozvoja (článok 42 druhý pododsek ZFEÚ) <sup>(122)</sup>;

- len Rada môže prijímať opatrenia týkajúce sa *stanovovania cien, odvodov, pomoci a množstvových obmedzení* (článok 43 ods. 3 ZFEÚ).

### **3.2.2. Dosah výnimiek z riadneho legislatívneho postupu v oblasti poľnohospodárstva**

Európsky súdny dvor sa vždy domnieval, že výnimky z nejakého pravidla alebo všeobecnej zásady si vyžadujú *presný výklad* <sup>(123)</sup>. Tak je to aj v prípade riadneho legislatívneho postupu, ktorý sa stal v poľnohospodárskej oblasti všeobecným právnym postupom. Tento výklad je posilnený všeobecnými odkazmi na „*ciele SPP*“ <sup>(124)</sup>, pričom Európsky súdny dvor vždy zastával široké poňatie cieľov článku 39 (bývalý článok 33 ZES) <sup>(125)</sup>. Okrem toho výnimky ustanovené v článkoch 42 a 43 ZFEÚ v ničom neodkazujú na niektorý mimoriadny legislatívny postup. Z toho treba vyvodzovať, že akty vyhlásené na týchto základoch už nemajú legislatívnu, ale vykonávaciu povahu. Došlo teda k vytvoreniu priamej vykonávacej právomoci v prospech Rady, čo je v rozpore so zásadou hierarchie noriem <sup>(126)</sup>.

Európsky parlament na tomto základe požaduje *presný výklad* článku 42 druhého pododseku a článku 43 ods. 3 a zdôrazňuje, že tieto ustanovenia sa môžu uplatňovať len v prípadoch *výslovne zahrnutých do výnimiek*:

- V článku 43 ods. 3 ZFEÚ sa obmedzuje výnimka na „*stanovovanie cien, odvodov, pomoci a množstvových obmedzení*“. Termín „*stanovovanie*“ sa musí chápať v jeho prirodzenom alebo etymologickom význame: stanovenie súm alebo úrovni (určenie množstva). Nie je možné hovoriť o tom, že by sa k *režimom* cien, pomoci alebo celkovým odvodom vyjadrovala len Rada. Každý iný výklad by znamenal, že rozšírenie riadneho legislatívneho postupu na poľnohospodárstvo by bolo len zdanlivou reformou. V praxi by to znamenalo široký výklad článku 43 ods. 3 ZFEÚ, ktorým by sa Európsky parlament vylúčil z revízie takmer všetkých tém patriacich do jednotnej SOT. Základné *zásady* režimov cien, pomoci, odvodov a množstvových obmedzení (kvót), ako aj *všeobecné pravidlá* ich vykonávania budú patriť pod riadny legislatívny postup. Naopak, konkrétne stanovovanie cenových úrovní, výšky odvodov alebo pomoci alebo určovanie a rozdeľovanie kvót budú patriť do právomoci Rady.
- Článok 42 ZFEÚ mení vymedzenie týchto dvoch pododsekov. V ZES (bývalý článok 36) bol pre obidva pododseky ten istý legislatívny postup (jednoduchá konzultácia). Druhý pododsek bol len na ilustráciu prvého, pričom rozvíjal špecifický rámec

<sup>122</sup> ZFEÚ neudáva, či ide o pomoc Spoločenstva alebo o štátnu pomoc. Režimy pomoci Spoločenstva z článku 42 ZFEÚ sú v súčasnosti súčasťou politiky rozvoja vidieka (druhý pilier SPP). Pravidlá hospodárskej súťaže sa upravujú vo vnútri jednotnej SOT (články 175 až 181 nariadenia Rady (ES) 1234/2007, Ú. v. EÚ L 299, 16.11.2007).

<sup>123</sup> Medzi inými: SDES, 5. mája 1998, Spojené kráľovstvo/Rada, vec C-180/96, Zb. I-2265.

<sup>124</sup> Článok 42 ZES prvý pododsek, na konci: „...so zreteľom na ciele uvedené v článku 39“. Článok 43 ods. 2 ZES: „...a iné ustanovenia potrebné pre dosiahnutie cieľov spoločnej poľnohospodárskej politiky a spoločnej politiky v oblasti rybného hospodárstva.“

<sup>125</sup> V mene teleologickej a systémovej judikatúry, ktorú Súdny dvor napokon rozvíja vo všetkých oblastiach práva Spoločenstva.

<sup>126</sup> Pozri článok 291 ods. 2 ZFEÚ (ods. 3.9.2). K tomuto bodu C. Blumann napísal: „Zdá sa, že v článku 43 ods. 3 dochádza v oblasti SPP k abnormálnej situácii, pretože vo všeobecnosti akty, ktoré sú primárne prijímané na základe zmlúv, sa považujú za legislatívne akty (odvodené právo prvého stupňa) a až následne prichádzajú vykonávacie akty, aby vykonávali skoršie legislatívne akty (odvodené právo druhého stupňa)“, Blumann c. d., s. 8.

poľnohospodárskych pravidiel hospodárskej súťaže pre pomoc (<sup>127</sup>). V druhom pododseku článku 42 ZFEÚ to už po vypustení príslovky „*najmä*“ neplatí. Inak povedané, *schvaľovanie* poskytovania pomoci sa dostáva do výlučnej právomoci Rady, a nepatrí preto do riadneho legislatívneho postupu: ide tu o výnimku z právomoci v prospech Rady ako v prípade článku 43. Pre Európsky parlament je druhý pododsek článku 42 ZFEÚ výnimkou zo *všeobecného režimu štátnej pomoci* podľa článku 109 ZFEÚ (kde má Parlament aspoň poradnú právomoc) a ako pri všetkých výnimkách, aj táto si vyžaduje presný výklad a môže sa uplatňovať len na dva prípady, ktoré výslovne uvádza: na jednej strane na ochranu podnikov znevýhodnených štrukturálnymi alebo prírodnými podmienkami a na druhej strane v rámci programov hospodárskeho rozvoja. Podľa výkladu Európskeho parlamentu sa výnimka v prospech Rady nesmie vzťahovať na pomoc *Spoločenstva* z druhého piliera spoločnej poľnohospodárskej politiky v týchto oblastiach. Širší výklad by nebol v súlade s celou politikou rozvoja vidieka, ktorá patrí do riadneho legislatívneho postupu, a mohol by byť zdrojom vážneho narušenia hospodárskej súťaže.

Európsky parlament výslovne nastolil otázku týkajúcu sa dosahu výnimiek článku 43 ods. 3 ZFEÚ (<sup>128</sup>). V bode 30 svojho uznesenia zo 7. mája 2009 zdôrazňuje, že riadny legislatívny postup „*sa bude na základe článku 43 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ uplatňovať na všetky právne predpisy v oblasti poľnohospodárstva a že toto bude obzvlášť platiť v prípade štyroch hlavných horizontálnych textov v oblasti poľnohospodárstva (jednotná organizácia spoločného trhu, nariadenie o priamych platbách, nariadenie o podpore rozvoja vidieka a financovanie spoločnej poľnohospodárskej politiky)*“. Odkazovanie na štyri základné texty spoločnej poľnohospodárskej politiky sa rovná odmietnutiu právomoci Rady v oblasti režimov cien, pomoci, odvodov a množstvových obmedzení. Okrem toho v bode 31 toho istého uznesenia z 5. mája 2009 zastáva názor, že „*článok 43 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie neposkytuje právny základ ani žiadnu autonómnu právomoc, ktorá by umožňovala prijatie alebo zmenu ktoréhokoľvek z aktov Rady, ktoré sú v súčasnosti v platnosti v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky*“. Európsky parlament preto vyzýva Radu, aby upustila od „*od prijímania akýchkoľvek opatrení uvedených v článku 43 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ bez predchádzajúcej konzultácie s Európskym parlamentom*“.

Komisia vo svojich pripomienkach k uzneseniu Európskeho parlamentu oznámila, že text zmluvy nezodpovedá výkladu Európskeho parlamentu v súvislosti so vymedzením obidvoch odsekov článku 43 ZFEÚ (<sup>129</sup>). Prístup právnych oddelení Komisie je založený na existencii dvoch samostatných postupov, ktoré sa budú uplatňovať v závislosti od témy. Nový komisár pre poľnohospodárstvo Dacian Cioloș vo svojich odpovediach v dotazníku Výboru pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka pred svojím vypočutím výslovne uviedol, že článok 43 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie tvorí výnimku, a preto sa má vykladať reštriktívne. Komisár je za analýzu každého prípadu osobitne, aby všeobecná zásada spolurozhodovania, ktorá by mala v oblasti poľnohospodárstva prevládať, nestrácala zmysel. Rada sa zatiaľ k týmto otázkam nevyjadрила.

Dá sa predpokladať, že výnimky z článkov 42 a 43 ods. 3 ZFEÚ sa budú v praxi ťažko uplatňovať pre medziinštitucionálne problémy, ktoré vyvolávajú (Parlament voči Rade v súvislosti s dosahom riadneho legislatívneho postupu, ale tiež Rada voči Komisii v súvislosti

<sup>127</sup> Článok 36 ZES druhý pododsek: „*Rada môže najmä schváliť poskytovanie pomoci:...*“.

<sup>128</sup> Uznesenie T6-0373/2009 o novej úlohe a kompetenciách Európskeho parlamentu pri vykonávaní Lisabonskej zmluvy (pozri <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>).

<sup>129</sup> *Odpoveď Komisie na uznesenie Európskeho parlamentu o novej úlohe a kompetenciách Európskeho parlamentu pri vykonávaní Lisabonskej zmluvy: XI. Poľnohospodárska politika.*

s vykonávacími právomocami, ktoré zostanú v rukách Komisie). Zo striktno právneho hľadiska je však vhodné, aby sa medzi riadnym legislatívnym postupom a výnimkami v prospech Rady vopred určila deliaca čiara.

Podľa nás môže pri nedostatočnom vymedzení legislatívnych právomocí v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky dochádzať k častým politickým a právnym konfliktom, najmä v rámci *zásadnej reformy spoločnej poľnohospodárskej politiky*, naplánovanej na roky 2011/2012. Analýza každého prípadu osobitne je veľmi neistá. Ako nevyhnutná sa ukazuje *mediiinštitucionálna dohoda pre legislatívnu spoluprácu* na vyplnenie *právneho vákuu* v oblasti štruktúr a rozhodovacích úrovní týkajúcich sa poľnohospodárskych aktov.

Rozdelenie právomocí v rámci Zmluvy o fungovaní Európskej únie dokonca znamená pokles parlamentných právomocí, pretože Európsky parlament už nebude konzultovaný v oblastiach patriacich do pôsobnosti výnimiek. Medziinštitucionálna dohoda by preto mala upravovať aj otázku konzultácie Európskeho parlamentu v prípade využitia výnimiek z článkov 42 a 43 ods. 3 ZFEÚ.

### **3.2.3. Vecné dôsledky Lisabonskej zmluvy na spoločnú poľnohospodársku politiku**

Treba zdôrazniť, že pozmeňujúce a doplňujúce návrhy Parlamentu k legislatívnym návrhom v oblasti poľnohospodárstva majú často priamy vplyv na rozpočet Spoločenstva. Týmto sa sčasti vysvetľuje oneskorenie pri uplatňovaní spolurozhodovania v oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky. Aj keď niektoré body vyžadujú ďalšie vyjasnenie (*pozri vyššie* ods. 3.2.2), v Zmluve o fungovaní Európskej únie sa vymedzuje riadny legislatívny postup ako všeobecný právny postup, ktorý sa má uplatňovať v rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky. Okrem toho sa v Zmluve o fungovaní Európskej únie zrušilo rozdelenie na „*povinné výdavky*“ (prvý pilier SPP) a „*nepovinné výdavky*“ (druhý pilier SPP) (*pozri nižšie* ods. 4.2). Obidve vetvy rozpočtového orgánu (Parlament a Rada) budú teraz rozhodovať spoločne o všetkých prvotných výdavkoch Únie (*pozri nižšie* ods. 4.1 – tabuľka 1).

V tomto kontexte sa už teraz dá predpokladať, že spoločná poľnohospodárska politika bude podstatne prepracovaná po nástupe nového viacročného finančného rámca na roky 2014/2020, ktorý bude silne ovplyvnený vývojom hospodárskej krízy. Už teraz možno očakávať radikálnu reformu spoločnej poľnohospodárskej politiky po roku 2013, na čo sa európske inštitúcie neodvážili v roku 2008, keď sa schvaľovala posledná reforma tejto politiky, označovaná ako „*kontrola zdravotného stavu*“. Na obdobie po roku 2013 sa dokonca hovorí o *prepracovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky* v oblasti cieľov, zásad a hlavných mechanizmov.

Európsky parlament by mal, samozrejme, zohrávať kľúčovú úlohu pri vymedzovaní tejto novej spoločnej poľnohospodárskej politiky a jej finančného rámca na základe nových legislatívnych a rozpočtových právomocí, ktoré mu prideliť Zmluva o fungovaní Európskej únie.

Parlament by však mal ešte predtým konsolidovať svoje nové výsady. Okrem medziinštitucionálnych dohôd potrebných na vymedzenie výnimiek podľa článkov 42 a 43 ZFEÚ by mal venovať pozornosť *úprave základných nariadení* (najmä v oblasti jednotnej SOT a priamych platieb) <sup>(130)</sup> po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy. V tejto súvislosti bude musieť podrobne preskúmať nové pravidlá, ktoré treba zaviesť pre

<sup>130</sup> Nariadenie (ES) 1234/2007 (Ú. v. EÚ L 299, 16.11.2007) a nariadenie (ES) 73/2009 (Ú. v. EÚ L 30, 31.1.2009).

delegované akty a vykonávacie akty (*komitológia*), ktoré sú v oblasti poľnohospodárstva kľúčové (*pozri nižšie* ods. 3.9).

Z dlhodobejšieho hľadiska by Európsky parlament po vymedzení a konsolidovaní novej spoločnej poľnohospodárskej politiky po roku 2013 mohol iniciovať aktualizáciu poľnohospodárskej kapitoly Zmluvy o fungovaní Európskej únie prostredníctvom *zjednodušeného revízneho postupu* ustanoveného v článku 48 ods. 6 ZEÚ (*pozri nižšie* ods. 3.10.1). Treba skonštatovať, že text poľnohospodárskej kapitoly zmluvy sa od Rímskej zmluvy nezmenil. Ciele spoločnej poľnohospodárskej politiky ustanovené v roku 1957, ktoré boli inšpirované výrobnými, dnes už zastaranými zásadami, sa nikdy nemenili. Kľúčové pojmy súčasnej spoločnej poľnohospodárskej politiky, ako poľnohospodárska multifunkčnosť, rozvoj vidieka, trvalo udržateľný rozvoj, kvalita a potravinová bezpečnosť (*food safety*), verejné zdravie a boj proti obezite, dobré podmienky zvierat, územné plánovanie, ochrana prírodných zdrojov a biodiverzity, boj proti zmene klímy, rozvoj obnoviteľných zdrojov energie poľnohospodárskeho pôvodu alebo finančná disciplína, neboli zahrnuté. To isté platí pre mechanizmy platné v súčasnosti: oddelené platby podnikom, modulácia pomoci, finančné nástroje (EPZF, EPFRV), sledovanie pôvodu, krížové plnenie (*cross-compliance*) atď.

A nakoniec, ustanovenia týkajúce sa *posilnenej spolupráce* (článok 20 ods. 1 ZEÚ – články 326 a nasl. ZFEÚ) (*pozri vyššie* ods. 2.3.3.b) otvárajú priestor pre strednodobé preskúmanie s cieľom budúceho rozvoja reformovanej spoločnej poľnohospodárskej politiky (napríklad v oblasti správy rizík alebo rozvoja medzirezortných organizácií na európskej úrovni).

### **3.3. Legislatívne zmeny v oblasti spoločnej politiky rybného hospodárstva (články 38 až 44 ZFEÚ)**

V hlave III tretej časti Zmluvy o fungovaní Európskej únie sa za slovo „*poľnohospodárstvo*“ doplnili slová „*a rybné hospodárstvo*“. Okrem toho sa v článku 38 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že Únia vymedzuje a vykonáva spoločnú poľnohospodársku politiku „*a spoločnú politiku rybného hospodárstva*“. V zásade to možno považovať za pomerne malú zmenu, keďže výrobky rybného hospodárstva sa už od začiatkov Európskeho spoločenstva spájajú s poľnohospodárskymi výrobkami (<sup>131</sup>).

Tento jasný odkaz na politiku rybného hospodárstva, ktorý sa opakuje v článku 42 ods. 2 ZFEÚ, umožňuje vyčleniť túto politiku zo spoločnej poľnohospodárskej politiky, aj keď Zmluva o fungovaní Európskej únie z dôvodu legislatívnej úspory zavádza nový odsek v článku 38 ods. 1 ZFEÚ, kde pripomína, že „*Odkazy na spoločnú poľnohospodársku politiku alebo poľnohospodárstvo a používanie pojmu ‚poľnohospodársky‘ sa týkajú aj rybného hospodárstva, pričom sa zohľadňujú osobitné charakteristiky tohto odvetvia.*“ Inými slovami, Zmluva o fungovaní Európskej únie sa uplatnením osobitného „*poľnohospodárskeho*“ režimu na *zelenú aj na modrú Európu* zrieka vytvorenia osobitného režimu pre rybné hospodárstvo.

V tejto súvislosti sa pripomienky vyjadrené k spoločnej poľnohospodárskej politike (*pozri vyššie* ods. 3.2.2) môžu vzťahovať aj na celú spoločnú politiku rybného hospodárstva.

<sup>131</sup> „*Polnohospodárske výrobky*“ sú výrobky rastlinnej a živočíšnej výroby a rybného hospodárstva, ako aj výrobky po prvotnom spracovaní, ktoré s týmito výrobkami bezprostredne súvisia (článok 38 ods. 1 ZFEÚ – bývalý článok 32 ods. 1 ZES). V prílohe I k zmluve sa nachádza zoznam poľnohospodárskych výrobkov a výrobkov rybného hospodárstva patriacich do režimov SPP a SPRH.

Niekoľko pripomienok však treba uviesť k osobitnému odkazu na „určovanie a pridelovanie rybolovných možností“ (celkový povolený výlov a kvóty) začleneného do výnimočného režimu článku 43 ods. 3 ZFEÚ, ktoré ostávajú v oblasti pôsobnosti Rady.

V minulosti mal Európsky parlament poradné právo vzťahujúce sa na celú spoločnú politiku rybného hospodárstva okrem určovania „celkového povoleného výlovu“ a kvót. Rada na obchádzanie parlamentnej konzultácie pri pridelovaní *rybolovných príležitostí* (<sup>132</sup>) využívala právny základ sekundárneho práva, konkrétne článok 20 základného nariadenia Rady (ES) o ochrane a trvalo udržateľnom využívaní zdrojov rybného hospodárstva v rámci spoločnej politiky v oblasti rybolovu (<sup>133</sup>). Rada opakovane využívala toto ustanovenie nielen na zastavenie pridelovania rybolovných možností, ale aj na prispôsobovanie ostatných ustanovení spoločnej politiky rybného hospodárstva bez konzultovania Európskeho parlamentu.

Táto nenormálna situácia sa končí nadobudnutím platnosti Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Riadny legislatívny postup je teraz všeobecným právnym postupom pre celú spoločnú politiku rybného hospodárstva okrem „určovania a pridelovania rybolovných možností“ (celkový povolený výlov a kvóty), kde sa bude uplatňovať výnimka podľa článku 43 ods. 3 ZFEÚ, ale na základe reštriktívneho výkladu (*pozri vyššie* ods. 3.2.2) (<sup>134</sup>). Termíny „určovanie“ a „pridelovanie“ rybolovných možností sa musia chápať v čisto etymologickom význame a musia sa týkať len množstiev alebo úrovni celkového povoleného výlovu a kvót.

Medzinárodné dohody o rybolove sa budú ako jeden z hlavných prvkov spoločnej politiky rybného hospodárstva uzatvárať po *udelení súhlasu Európskeho parlamentu* podľa postupu v článku 218 ods. 6 písm. a) ZFEÚ. Ich režim po nadobudnutí platnosti Zmluvy o fungovaní Európskej únie budeme rozoberať v kapitole venovanej medzinárodným dohodám (*pozri nižšie* ods. 3.8). Treba však pripomenúť, že Únia už má uzavretú širokú paletu dohód s africkými a tichomorskými pobrežnými štátmi a so severskými krajinami (Nórsko, Island, Faerské ostrovy a Grónsko). K týmto dohodám treba pripočítať dohody s viacerými regionálnymi organizáciami pre riadenie rybolovu (RORR).

Nakoniec treba pripomenúť, že tak ako v prípade spoločnej poľnohospodárskej politiky Zmluva o fungovaní Európskej únie ani v prípade spoločnej politiky rybného hospodárstva, žiaľ, nevyužila možnosť aktualizovania jej všeobecného rámca, ktorý sa postupne stal zastaraným. Kľúčové pojmy a nástroje spoločnej politiky rybného hospodárstva (ako „*rybolovné úsilie*“, „*mechanizmy na ochranu zdrojov rybného hospodárstva*“ – celkový povolený výlov –, „*medzinárodné dohody o rybolove*“, „*Európsky fond pre rybné hospodárstvo*“ atď.) stále nie sú uvedené v kapitole zmluvy o rybnom hospodárstve. Podrobná revízia primárneho práva týkajúceho sa tohto odvetvia je naďalej žiaduca. Zjednodušené revízne postupy ustanovené v článku 48 ods. 6 a 7 ZES by sa nepochybne mohli použiť na tento cieľ aj s prípadným stanovením samostatného režimu *modrej Európy* vzhľadom k spoločnej poľnohospodárskej politike (*pozri nižšie* ods. 3.10.1).

<sup>132</sup> Oblasť, ktorá zahŕňa limity pre úlovky a/alebo výlov, rozdelenie príležitostí na rybolov medzi členské štáty, ako aj podmienky súvisiace s týmito limitmi (článok 20.1 nariadenia (ES) 2371/2002).

<sup>133</sup> Nariadenie (ES) č. 2371/2002, Ú. v. ES L 358, 31.12.2002.

<sup>134</sup> Bod 32 uznesenia Európskeho parlamentu T6-0373/2009 zo 7. mája 2009 potvrdzuje tento reštriktívny výklad (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>).

### 3.4. Legislatívne zmeny v regionálnej politike (článok 3 ods. 3 a ods. 5 ZEÚ; články 174 až 177 ZFEÚ)

#### 3.4.1. Základné a procesné zmeny v ZEÚ a ZFEÚ

ZEÚ rozširuje oblasť činnosti Únie v oblasti hospodárskej a sociálnej súdržnosti tým, že pridáva *územnú súdržnosť* (<sup>135</sup>). Nová *hospodárska, sociálna a územná súdržnosť* sa týmto spôsobom popri vytváraní vnútorného trhu stáva jednou zo základných zásad Únie so zreteľom na harmonický a trvalo udržateľný rozvoj Únie ako celku (článok 3 ods. 3 ZES) (<sup>136</sup>). ZEÚ okrem toho rozširuje zásadu subsidiarity na regionálne a miestne orgány (článok 5 ods. 3 ZEÚ).

Pokiaľ ide o Zmluvu o fungovaní EÚ, *článkami 174 až 177* sa nahrádzajú články 158 až 162 ZES týkajúce sa činnosti Spoločenstva v prospech hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. K novým zmluvám – ZEÚ a ZFEÚ – bol okrem toho pripojený *protokol* (<sup>137</sup>). Na dosiahnutie tohto cieľa sa Únia zameriava na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja v jednotlivých regiónoch a zaostalosti v najviac znevýhodnených regiónoch (článok 174 druhý pododsek ZFEÚ). Na tomto základe sa v Zmluve o fungovaní EÚ zavádza v *článku 174 nový odsek*, ktorým sa uprednostňujú regióny, kde sa musí zaistiť činnosť Únie v záujme hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti: mimoriadnu pozornosť je potrebné venovať vidieckym regiónom, regiónom zasiahnutým zmenami v priemysle a regiónom závažne a trvalo znevýhodneným prírodnými a demografickými podmienkami, ako sú najsevernejšie regióny s veľmi nízkou hustotou obyvateľstva (arktické regióny), ostrovné, cezhraničné a horské regióny (článok 174 tretí pododsek ZFEÚ).

Okrem článkov 174 až 177 ZFEÚ prináša Lisabonská zmluva ďalšie významné zmeny:

- medzi spoločné právomoci Únie sa zahŕňa hospodárska, sociálna „a územná“ súdržnosť (článok 4 ods. 2 písm. c) ZFEÚ) (*pozri vyššie* ods. 2.2.2 a 2.3.1);
- článok 14 ZFEÚ jasne ukazuje, akú úlohu zohrávajú *služby všeobecného hospodárskeho záujmu* pri podpore sociálnej a územnej súdržnosti Únie; v tejto súvislosti sa v protokole č. 26 uznávajú rozsiahle právomoci voľného uváženia týkajúce sa národných, regionálnych a miestnych orgánov pri poskytovaní, obstarávaní a organizovaní služieb všeobecného záujmu (prvý článok);
- mení sa rámec *vnútroštátnej pomoci* v prospech regiónov s hospodárskym znevýhodnením, kde je životná úroveň mimoriadne nízka, alebo regiónov poznamenaných vysokou nezamestnanosťou: v ZFEÚ sa zavádza doložka o ukončení platnosti (v dĺžke päť rokov) pre pomoc poskytnutú regiónom SRN zasiahnutým rozdelením Nemecka (článok 107 ods. 2 písm. c) ZFEÚ); a takisto sa zahŕňa pomoc určená najvzdialenejším regiónom (článok 107 ods. 3 písm. a) ZFEÚ);
- Zmluvou o fungovaní EÚ sa rovnako zavádza aj ustanovenie týkajúce sa konaní na Súdnom dvore pri *porušení zásady subsidiarity*: žaloby o preskúmanie zákonnosti legislatívnych aktov (článok 263 ZFEÚ) môže podať Výbor regiónov

<sup>135</sup> K tomuto bodu *pozri* oznámenie Tematického oddelenia B *Vplyv Lisabonskej zmluvy na regionálnu politiku*, EP 431.586, január 2010.

<sup>136</sup> Na tomto základe nemôže prípadná posilnená spolupráca narušiť súdržnosť (článok 326 ZFEÚ).

<sup>137</sup> Protokol č. 28 (Ú. v. EÚ C 115, 9.5.2008, s. 310).



proti aktom, na prijatie ktorých Zmluva o fungovaní EÚ vyžaduje poradu s ním<sup>(138)</sup>;

- nakoniec, uznáva organizáciu verejných orgánov na vnútroštátnej, regionálnej a miestnej úrovni v *Charte základných práv* Európskej únie;

V zmluve sa v skutočnosti neustanovuje regionálna politika, ale iba mechanizmy na posilnenie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Hoci sa ustanovuje možné zoskupenie (článok 177 ZFEÚ; protokol č. 28), činnosť Spoločenstva v prospech súdržnosti sa až doteraz realizuje vo forme viacerých finančných nástrojov:

- *tri štrukturálne fondy* (článok 175 ZFEÚ): a) *Európsky fond pre regionálny rozvoj (EFRR)* (článok 176 ZFEÚ); b) *Európsky sociálny fond (ESF)*, ktorému sú venované články 162 až 164 ZFEÚ v rámci sociálnej politiky a politiky zamestnanosti; a c) *Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond – sekcia usmerňovania (EPUZF – sekcia usmerňovania)*, ktorý sa rozoberá v článku 40 ods. 3 ZFEÚ v rámci SPP. Od roku 2005 sa tento posledný fond volá *Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka* (EPFRV)<sup>(139)</sup>;
- *Kohézny fond* (článok druhý pododsek 177 ZFEÚ);
- *Európska investičná banka* (EIB) (články 308 a 309 ZFEÚ a protokol č. 5 pripojený k zmluvám);
- ďalšie finančné nástroje, ktoré nie sú výslovne vymenované v článku 175 ZFEÚ, ako napr. *Fond solidarity* (na reakciu pri prírodných katastrofách)<sup>(140)</sup> alebo *Európsky fond pre rybné hospodárstvo* (EFRH).

Tvorcovia textu Lisabonskej zmluvy v tomto zmysle nevyužili možnosť aktualizovať terminológiu týkajúcu sa EPFRV a zahrnúť Fond solidarity a Fond pre rybné hospodárstvo do primárneho práva.

V zmluve sa takisto neupravil systém postupu osobitných opatrení v prospech *veľmi vzdialených regiónov*, v prípade ktorých sa dodržiava *mimoriadny legislatívny postup*<sup>(141)</sup>. Naopak, ostatné opatrenia v prospech hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti sa odteraz prijímajú prostredníctvom riadneho legislatívneho postupu<sup>(142)</sup>. Je nutné poznamenať, že o vymedzení úloh, prioritných cieľov a organizácie štrukturálnych fondov predtým jednomyseľne rozhodovala Rada (bývalý článok 161 ZES – nový článok 177 ZFEÚ).

### **3.4.2. Budúci vplyv zavedenia územnej súdržnosti**

Pojem územnej súdržnosti ako taký, ani jeho dôsledky na plnenie spoločných politík, neboli Lisabonskou zmluvou jasne vymedzené. Európsky parlament požiadal Komisiu, aby uverejnila bielu knihu na účel konsolidovania územnej súdržnosti<sup>(143)</sup>, do dnešného dňa

<sup>138</sup> Článok 8 protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>139</sup> Nariadenie (ES) 1698/2005, Ú. v. EÚ L 277, 21.10.2005.

<sup>140</sup> Nariadenie (ES) 2012/2002, Ú. v. ES 311, 14.11.2002).

<sup>141</sup> Osobitný režim pre veľmi vzdialené regióny (francúzske zámorské departmenty a územia, Azory, Madeira a Kanárske ostrovy) sa zakladá na článkoch 349 a 355 ZFEÚ.

<sup>142</sup> Články 175 a 177 ZFEÚ; článok 178 Zmluvy o fungovaní EÚ pre EFRR; článok 43 ods. 2 ZFEÚ pre poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo; článok 164 ZFEÚ pre ESF.

<sup>143</sup> Bod 24 uznesenia T6-0163/2009 z 24. marca 2009 o *zelenej knihe o územnej súdržnosti* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5666042>). Okrem toho sa EP vo viacerých svojich uzneseniach zaoberal správami o územnej súdržnosti a politikách Spoločenstva, ktoré majú územné účinky: Uznesenie T6-0157/2009 z 26. marca 2009 o *komplementárnosti a koordinácii politiky súdržnosti s opatreniami na rozvoj vidieka* (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5625302>); uznesenie T6-

však nezareagovala. Napriek všetkému sa už dá predvídať, že zavedenie územného rozmeru do politiky súdržnosti bude mať vplyv na budúcnosť regionálnej politiky v *úzkom zmysle slova* a v určitej miere na celý súbor finančných nástrojov so štrukturálnymi cieľmi.

Môže sa prejavíť ako posilnenie koordinácie *všetkých* sektorových politík, ktoré majú územné účinky (<sup>144</sup>). V tomto prípade by bolo potrebné zaujať nový (integrovateľný) prístup pri prijímaní rozhodnutí a v riadení spoločných politík spolu s posilnením medzisektorového spolupôsobenia na všetkých úrovniach (miestnej, regionálnej, vnútroštátnej a na úrovni Spoločenstva). Okrem toho by sa mohlo zaviesť hodnotenie územných účinkov v rámci každej politiky a možno súčasne použiť integrované hodnotenia účinkov súboru spoločných politík na špecifickom území. V tejto súvislosti bude diskusia o budúcnosti regionálnej politiky a súdržnosti ovplyvnená výsledkami zo skúseností získaných v súčasnosti z *makroregiónov* a najmä zo *stratégie pre Pobaltie*. Ide tu o pokus uplatniť nový prístup, otvorenejší a viac participatívny. Ak sa tento model posilnenej spolupráce na úrovni makroregiónov rozvinie, mal by bezpodmienečne začleňovať opatrenia štrukturálnej politiky a politiky súdržnosti (<sup>145</sup>).

V roku 2010 sa plánuje *strednodobé preskúmanie* regionálnej politiky. Vzhľadom na význam regionálnej politiky v rozpočte Spoločenstva (tabuľka č. 1, nižšie ods. 4.1) bude táto diskusia výrazne podmienená rokovaniami o *novom finančnom rámci 2014/2020* (v tom prípade, že európske inštitúcie nerozhodnú o predĺžení súčasných finančných výhľadov do roku 2016) (pozri nižšie ods. 4.4).

### **3.5. Legislatívne zmeny v spoločnej dopravnej politike (články 90 až 100 ZFEÚ) a v transeurópskych sieťach (články 170 až 172 ZFEÚ)**

V rámci dopravnej politiky sa *článkami 90 až 100 ZFEÚ* nahrádzajú články 70 až 80 ZES. Súčasne nahrádzajú *články 170 až 172 ZFEÚ* predchádzajúce právne základy pre transeurópske siete (články 154 až 156 ZES). Spoločná dopravná politika a opatrenia v prospech transeurópskych sietí spadajú pod *spoločné právomoci* (článok 4 ods. 2 písm. g) a h) ZFEÚ) (pozri vyššie ods. 2.2.2)

#### **3.5.1. Spoločná dopravná politika**

Zmeny, ktoré prináša Lisabonská zmluva v oblasti dopravnej politiky, sú menej významné. Bývalý spolurozhodovací postup citovaný v článkoch 71, 75 a 80 Zmluvy o ES, ktorý bol zavedený Amsterdamskou zmluvou, sa nahradil *riadnym legislatívnym postupom* (články 91, 95 a 100 ZFEÚ). Lisabonská zmluva okrem toho zavádza doložku o ukončení platnosti pre mimoriadne opatrenia prijaté SRN na vyrovnanie hospodárskych nevýhod regiónov, ktoré boli postihnuté rozdelením Nemecka (článok 98 ZFEÚ): päť rokov po nadobudnutí

---

0164/2009 z 24. marca 2009 o mestskom rozmere politiky súdržnosti v novom programovom období (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5637232>); uznesenie T6-0156/2009 z 24. marca 2009 o najlepších postupoch v oblasti regionálnej politiky a prekážkach vo využívaní štrukturálnych fondov (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608562>); a uznesenie T6-0432/2008 z 21. októbra 2008 o správe o riadení a partnerstve na národnej a regionálnej úrovni (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608632>).

<sup>144</sup> Bod 10 uznesenia z 26. marca 2009 o zelenej knihe o územnej súdržnosti, už citované (T6-0163/2209). Okrem toho v bode 8 uznesenia T6-0373/2009 zo 7. mája 2009 verí, že zahrnutie územnej súdržnosti posilní právomoci Európskeho parlamentu, pokiaľ ide o hodnotenie územného vplyvu kľúčových politík Únie, *pozri* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

<sup>145</sup> Prvé konkrétne výsledky stratégie pre Pobaltie sa očakávajú v roku 2011 a budú prípadne podnetom na preskúmanie uplatneného prístupu a na úvahu o možnosti a príležitosti použitia tohto modelu spolupráce v iných regiónoch.

platnosti zmluvy (1. decembra 2014) môže Rada na návrh Komisie prijať rozhodnutie, ktorým sa článok 98 zruší (<sup>146</sup>).

Do stanovenia spoločných pravidiel v oblasti dopravy (uvedených v článku 91 ZFEÚ) si Rada ponecháva právomoc prijať opatrenia udeľujúce výnimku (článok 92 ZFEÚ). Tieto opatrenia budú schválené jednomyseľne, bez účasti Parlamentu.

Okrem zmien v právnych základoch týkajúcich sa spoločnej dopravnej politiky treba poznamenať, že Lisabonská zmluva pozmenila iné oblasti, ktoré budú mať nepriamy vplyv na prácu výboru TRAN. Najmä v článku 191 ods. 1 ZFEÚ sa zavádza *boj proti zmene klímy* v požiadavkách na ochranu životného prostredia, ktoré sa majú začleniť do vymedzenia a uskutočňovania politík Únie ako celku (článok 11 ZFEÚ). Na základe toho, po podpísaní Kjótskeho protokolu a vzhľadom na opatrenia, ktoré vyplynú z kodanskej konferencie z decembra 2009, bude dopravná politika, najmä v oblasti cestnej a leteckej dopravy, veľmi priamo ovplyvnená stratégiou Spoločenstva na zníženie emisií skleníkových plynov.

Okrem toho sa v hlave ZFEÚ s názvom *Výskum a technologický rozvoj* pridáva odkaz na *kozmický priestor* a zavádza sa nový článok 189 pre európsku politiku v oblasti kozmického priestoru. V tejto oblasti má Únia právomoc vykonávať činnosti, najmä vymedzovať a uskutočňovať programy, ale vykonávanie tejto právomoci nesmie viesť k tomu, aby sa členským štátom bránilo vykonávať ich právomoci (článok 4 ods. 3 ZFEÚ). Viacročný rámcový program pre výskum, technologický rozvoj a kozmický priestor sa ustanoví v súlade s riadnym legislatívnym postupom (článok 182 ods. 1 ZFEÚ), ale o osobitných programoch sa rozhodne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom, v ktorom bude mať Parlament výhradné právo konzultácie (článok 182 ods. 4 ZFEÚ).

A nakoniec, nové ustanovenia o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (články 67 až 89 ZFEÚ) môžu ovplyvňovať dopravnú politiku, a to predovšetkým v rámci justičnej spolupráce v trestných a občianskych veciach (články 81 a 82 ZFEÚ) a kontrol cestujúcich, ktoré by sa mohli vykonať. Táto oblasť sa následkom zaniknutia tretieho piliera v zmluvách stala spoločnou právomocou (článok 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ) (*pozri vyššie* ods. 2.2.2).

### **3.5.2. Transeurópske siete**

Usmernenia a predpokladané opatrenia v oblasti transeurópskych sietí prijíma takisto Európsky parlament a Rada v súlade s *riadnym legislatívnym postupom* (článok 172 ZFEÚ), ktorým sa nahrádza spolurozhodovací postup. Transeurópske siete zahŕňajú dopravné, telekomunikačné a energetické štruktúry (článok 170 ZFEÚ) (<sup>147</sup>). Prispievajú k vytváraniu vnútorného trhu (článok 26 ZFEÚ) a k posilňovaniu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti (článok 174 ZFEÚ) so zreteľom na potrebu prepojiť centrálné regióny Únie s ostrovnými, vo vnútrozemí uzavretými a okrajovými regiónmi (článok 170 ods. 2 ZFEÚ).

<sup>146</sup> Toto isté ustanovenie sa vložilo do článku 107 ods. 2 písm. c) Zmluvy o fungovaní EÚ v rámci pomoci poskytovanej štátmi (pravidlá hospodárskej súťaže). *Pozri* ods. 3.4.1.

<sup>147</sup> Z organizačných dôvodov však prideliť Parlament transeurópske siete výlučne do pôsobnosti výboru TRAN. *Pozri* prílohu VII k Rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu, XI, s. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>).

### 3.6. Legislatívne zmeny v politikách kultúry, vzdelávania, mládeže a športu (články 165 a 167 ZFEÚ)

Právny základ činností vykonávaných Európskou úniou v oblasti *kultúry* je vložený do článku 167 ZFEÚ, ktorým sa nahrádza článok 151 ZES. Ciele činností Únie v oblastiach vzdelávania, mládeže a športu spadajú pod článok 165 ZFEÚ (bývalý článok 149 ZES) <sup>(148)</sup>.

#### 3.6.1. Šport

Aj keď sa šport v žiadnom článku Zmluvy o ES výslovne nespomína, Európska únia zohrala rozhodujúcu úlohu v tejto oblasti, najmä pomocou judikatúry Súdneho dvora. Najmä vec *Bosman* <sup>(149)</sup> mala na profesionálny šport významný vplyv tým, že sa dokázalo, že odstupné za prestup hráčov do iného klubu sú prekážkou voľného pohybu pracovníkov (futbalistov), a podľa zmluvy sú teda nezákonné.

V Amsterdamskej a zmluve a Zmluve z Nice boli zahrnuté vyhlásenia týkajúce sa športu. Predsa však chýbal konkrétny právny základ v primárnom práve. V Lisabonskej zmluve sa šport uvádza v zozname právomocí na vykonávanie činností Únie na podporu, koordináciu a doplnenie (článok 6 písm. e) ZFEÚ) (*pozri vyššie* ods. 2.2.3). Okrem toho sa v zmluve vytvoril pre oblasť športu riadny právny základ v článku 165 ZFEÚ popri vzdelávaní a oblasti mládeže.

Únia bude aj naďalej prispievať k podpore európskych záležitostí týkajúcich sa športu, so zohľadnením jeho osobitnej povahy, jeho štruktúr založených na dobrovoľnosti, ako aj jeho spoločenskej a vzdelávacej úlohy (článok 165 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ). Činnosť Únie v tejto oblasti sa bude zameriavať na rozvoj európskeho rozmeru v športe podporovaním spravodlivosti a otvorenosti pri športových súťažiach a spolupráce medzi subjektmi zodpovednými za šport. Bude takisto ochraňovať fyzickú a morálnu integritu športovcov, najmä tých najmladších (článok 165 ods. 2 ZFEÚ) <sup>(150)</sup>.

Prvým praktickým následkom zavedenia tohto nového právneho základu v zmluve bude uskutočňovanie *nového programu pre šport* na európskej úrovni. Toto rozhodnutie, ako aj každé ďalšie nasledujúce v tejto oblasti, bude prijaté prostredníctvom *riadneho legislatívneho postupu* (článok 165 ods. 4 ZFEÚ).

#### 3.6.2. Vzdelávanie a mládež

Hlavnými zmenami v oblastiach vzdelávania a mládeže sú zmeny v legislatívnych postupoch. Riadnym legislatívnym postupom sa nahrádza spolurozhodovací postup (článok 165 ods. 4 ZFEÚ).

<sup>148</sup> Odborné vzdelávanie, ktoré je takisto zahrnuté v hlave XII ZFEÚ (článok 166), nebude v tejto štúdii analyzované vzhľadom na to, že nie je začlenené do štrukturálnej a kohéznej politiky a spadá pod pôsobnosť Výboru pre zamestnanosť a sociálne veci (*pozri* bod VII prílohy VII k Rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu).

<sup>149</sup> SDES, vec C-145/93 z 15. decembra 1995, Zb. s. 4921.

<sup>150</sup> V bode 27 uznesenia T6-0373/2009 zo 7. mája 2009 sa predovšetkým zdôrazňuje, že Únia môže konečne prijať opatrenia na rozvoj športu, a najmä jeho európskeho rozmeru, a môže náležite zohľadniť osobitnú povahu športu pri uplatňovaní ostatných európskych politik, *pozri* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608622&noticeType=null&language=fr>.

V Lisabonskej zmluve sa okrem iného pridáva podpora účasti mladých na *demokratickom živote v Európe* (článok 165 ods. 2 piaty pododsek ZFEÚ). Únia je však už v tejto záležitosti aktívna: najmä podpora občianskej angažovanosti je jedným z hlavných cieľov programu *Mládež v akcii*. Môžeme rátať s tým, že zavedenie tohto nového cieľa posilní činnosť Únie v tejto oblasti.

V rámci humanitárnych činností sa v zmluve takisto uvádza založenie *Európskeho dobrovoľníckeho zboru* s presným cieľom: podporiť účasť mladých Európanov v tejto oblasti (článok 214 ods. 5 ZFEÚ). Tento dobrovoľnícky zbor bude ustanovený prostredníctvom riadneho legislatívneho postupu.

V článku 207 ods. 4 písm. b) ZFEÚ sa okrem toho výslovne zmieňuje *obchod so vzdelávacími službami*. O rokovaní a uzatváraní medzinárodných dohôd v tejto oblasti *jednomyselne* rozhoduje Rada, ak hrozí, že týmito dohodami bude narušená vnútorná organizácia vzdelávacích služieb a dotknutá zodpovednosť členských štátov za ich poskytovanie. Ide teda o odchylný režim v porovnaní s medzinárodnými dohodami vo všeobecnosti, kde je vždy pravidlom uznávať sa kvalifikovanou väčšinou (článok 207 ods. 4 prvý pododsek a článok 218 ods. 8 ZFEÚ). Európsky parlament má však právomoc udeliť súhlas pri všetkých obchodných dohodách, vzhľadom na to, že spoločná obchodná politika spadá pod riadny legislatívny postup (článok 218 ods. 6 písm. a) bod v) ZFEÚ) (*pozri nižšie* ods. 3.8).

Na záver je potrebné poukázať na to, že v *článku 14 Charty základných práv Európskej únie* sa ustanovuje, že každý má právo na vzdelanie a na prístup k odbornému a ďalšiemu vzdelávaniu (<sup>151</sup>). Aj keď táto charta nevytvára pre Úniu žiadnu právomoc, ani nové úlohy, má rovnakú právnu silu ako zmluvy, a je teda od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy právne záväzná (<sup>152</sup>).

### 3.6.3. Kultúra

V preambule ZEU sa uznáva kultúrne, náboženské a humanistické dedičstvo ako zdroj inšpirácie pre hodnoty Európskej únie. Okrem toho, nový článok 3 ZEU uznáva ako cieľ Únie rešpektovanie bohatej kultúrnej a jazykovej rozmanitosti, ako aj zabezpečovanie a zveľaďovanie európskeho kultúrneho dedičstva.

Hlavná zmena, ktorú prináša Lisabonská zmluva, pokiaľ ide o politiku v oblasti kultúry, sa však týka zavedenia riadneho legislatívneho postupu (článok 167 ods. 5 ZFEÚ). Doteraz sa Rada *jednomyselne* uznávala počas celého bývalého spolurozhodovacieho postupu. Napriek tomu táto zmena nebude mať v budúcnosti významný vplyv v oblasti, v ktorej boli štáty zvyknuté prijímať rozhodnutia konsenzom. Okrem toho si Rada zachová svoju právomoc prijímať, na návrh Komisie, odporúčania v tejto záležitosti.

V článku 207 ods. 4 písm. a) ZFEÚ (spoločná obchodná politika) sa ďalej uvádza *obchod s kultúrnymi a audiovizuálnymi službami*. Rada sa uznáva *jednomyselne* pri rokovaní a uzatváraní medzinárodných dohôd v tejto oblasti, ak hrozí, že týmito dohodami bude dotknutá kultúrna a jazyková rozmanitosť Únie. Identickým spôsobom koná pri dohodách o obchode so vzdelávacími službami (*pozri vyššie* ods. 3.6.2). Ide o odchýlku v porovnaní s medzinárodnými dohodami, pri ktorých je vždy pravidlom uznávať sa kvalifikovanou väčšinou (článok 207 ods. 4 a článok 218 ods. 8 ZFEÚ) (*pozri nižšie* ods. 3.8). Rada takisto

<sup>151</sup> Pozri [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf).

<sup>152</sup> Pozri článok 6 ods. 1 ZEU a prvé vyhlásenie pripojené k zmluve (Ú. v. EÚ C 115, 9.5.2008, strany 19 a 337).

zaručuje rešpektovanie *kultúrnej výnimky*, na ktorú sa Únia vždy odvoláva počas rokovaní s WTO<sup>(153)</sup>. Európsky parlament má však právomoc udeliť súhlas pri dohodách vzťahujúcich sa na tieto oblasti, pokiaľ sa na ne uplatňuje riadny legislatívny postup (článok 218 ods. 6 písm. a) bod v) ZFEÚ) (*pozri nižšie* ods. 3.8).

### **3.7. Legislatívne zmeny v politike cestovného ruchu (článok 195 ZFEÚ)**

Maastrichtská a Amsterdamská zmluva zahrnuli cestovný ruch medzi ciele EÚ (článok 3 ods. 1 písm. u) ZES) bez zavedenia nástrojov na plnenie tohto cieľa.

V Lisabonskej zmluve je cestovný ruch uvedený medzi právomocami na vykonávanie činností Únie na podporu, koordináciu a doplnenie (*pozri vyššie* ods. 2.2.3). Takisto sa v nej zavádza príslušný konkrétny právny základ (článok 195 ZFEÚ). Únia bude naďalej dopĺňať činnosť členských štátov, najmä podporovaním konkurencieschopnosti podnikov v tomto sektore, ktoré sú čoraz dôležitejšie pre európske hospodárstvo a zamestnanosť.

Európsky parlament a Rada budú rozhodovať o opatreniach v prospech sektora cestovného ruchu prostredníctvom *riadneho legislatívneho postupu*. Celá harmonizácia právnych predpisov členských štátov je však vylúčená vzhľadom na to, že takéto harmonizačné iniciatívy patria do kategórie spoločných právomocí (*pozri vyššie* ods. 2.2.2).

Cestovný ruch so sebou prináša značný dopyt po dopravných službách. Z tohto dôvodu pridelil Parlament túto oblasť do pôsobnosti stálemu výboru TRAN<sup>(154)</sup>.

### **3.8. Legislatívne zmeny v medzinárodných dohodách s dôsledkami pre štrukturálnu a kohéznú politiku (článok 207 a článok 218 ZFEÚ)**

Pôvodne sa zmluvou pridelené právomoci Spoločenstva na uzatváranie medzinárodných dohôd v rámci *prvého piliera Spoločenstva* vyvinuli na základe všeobecného postupu (bývalý článok 300 ZES) s niekoľkými úpravami pre *osobitné dohody*.

Právomoci rokovať a uzatvárať dohody týkajúce sa štrukturálnej a kohéznej politiky patrili pod tieto *osobitné dohody* a obmedzovali sa na dva prípady:

- v colných záležitostiach a spoločnej obchodnej politike v prípade tarifných a obchodných dohôd (bývalý článok 133 ZES);
- v záležitostiach dohôd o pridružení (bývalý článok 310 ZES).

Zmluvou z Nice sa okrem iného rozširuje rozsah pôsobnosti medzinárodných dohôd (pôvodne limitovaný na obchod s tovarom) na služby (bývalý článok 133 ods. 4 ZES)<sup>(155)</sup>.

<sup>153</sup> „Kultúrna výnimka“ je založená na osobitnej povahe kultúrneho a audiovizuálneho priemyslu a ochrany kultúrnej rozmanitosti a plurality médií. Okrem toho sa protokol č. 29 k ZFEÚ zaoberá systémom verejnoprávneho vysielania v členských štátoch, čo je téma, ktorá je úzko prepojená s audiovizuálnym sektorom.

<sup>154</sup> Pozri prílohu VII k Rokovaciemu poriadku Európskeho parlamentu, XI, s. 140 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>).

Podľa ZES nebol Európsky parlament nijako zapojený do fázy rokovania o medzinárodných dohodách. Mal iba právo na informáciu o už uzatvorených dohodách o pridružení (bývalý článok 300 ods. 2 ZES). Konzultácia s EP sa konala iba v prípade dohôd o službách a právach duševného vlastníctva (bývalý článok 133 ods. 5 ZES).

Od nadobudnutia platnosti ZFEÚ budú všetky záležitosti týkajúce sa spoločnej obchodnej politiky *výlučnou právomocou* Únie (ods. 2.2.1). Nebudú už teda viac existovať zmiešané obchodné dohody uzatvorené súčasne Úniou a členskými štátmi. V ZFEÚ sa zároveň uskutočňuje zásadné prepracovanie tohto rámca v *článkoch 207 a 218* rozšírením právomocí Parlamentu.

### **3.8.1. Procesné zmeny: úloha Európskeho parlamentu v medzinárodných dohodách**

V ZFEÚ sa zavádza riadny legislatívny postup pre *uskutočňovanie* spoločnej obchodnej politiky (článok 207 ods. 2 ZFEÚ). Tento nový postup sa bude odteraz uplatňovať na celý súbor samostatných nástrojov obchodnej politiky: na základné nariadenia týkajúce sa nástrojov na obranu obchodu, systém všeobecných preferencií, antidumping, pravidlá pôvodu atď.

V ZFEÚ (článku 207 ods. 3 a článku 218 ods. 1) sa stanovil osobitný postup pre *dojednávanie a uzatváranie medzinárodných dohôd* tým, že sa Európskemu parlamentu udelila konzultačná právomoc alebo právomoc udelenia súhlasu v závislosti od charakteru dohody (článok 218 ods. 6 ZFEÚ). Parlament, ktorý pri uzatváraní tarifných a obchodných dohôd nebol podľa ZES ani konzultovaný, si teda veľmi citeľne zlepšuje svoju pozíciu.

Popri nových výsadných právach Európskeho parlamentu tento nový postup z článku 218 ZFEÚ začleňuje podstatu celého súboru ustanovení Zmluvy o ES týkajúcich sa podpisovania, uzatvárania, dokonca aj pozastavenia platnosti medzinárodných dohôd vrátane pravidiel hlasovania v Rade (článok 218 ods. 5, 6, 8 a 9 ZFEÚ).

Rada poveruje na začatie rokovaní, prijíma smernice pre rokovania, poveruje na podpis a uzaviera dohody (článok 218 ods. 2 ZFEÚ). Rada sa počas celého postupu uznáva *kvalifikovanou väčšinou* (článok 218 ods. 8 prvý pododsek ZFEÚ). Výnimočne sa Rada uznáva *jednomyselne*, keď sa dohoda vzťahuje na oblasť, v ktorej sa jednomyselnosť vyžaduje na prijatie aktu Únie. To platí pri dohodách o pridružení a pri dohodách o hospodárskej, finančnej a technickej spolupráci s kandidátskymi krajinami na prístupenie (článok 218 ods. 8 druhý pododsek ZFEÚ).

Takisto sa *jednomyselne* uznáva pri rokovaní a uzatváraní dohody v oblasti *obchodu so službami a obchodných aspektov duševného vlastníctva*, ako aj v oblasti priamych zahraničných investícií, ak takáto dohoda obsahuje ustanovenia, pre ktoré sa vyžaduje jednomyselnosť na prijatie vnútorných predpisov (článok 207 ods. 4 druhý pododsek ZFEÚ); v oblasti *obchodu s kultúrnymi a audiovizuálnymi službami*, ak hrozí, že týmito dohodami bude dotknutá kultúrna a jazyková rozmanitosť Únie (článok 207 ods. 4 tretí

<sup>155</sup> Postupné revízie zmlúv umožnili rozšíriť zoznam medzinárodných dohôd prvého piliera Únie na ďalšie oblasti: *výskum a technologický rozvoj* (bývalý článok 170 ZES – nový článok 186 ZFEÚ); *životné prostredie* (bývalý článok 174 ods. 4 ZES – nový článok 191 ods. 4 ZFEÚ); *výmenné kurzy a menový systém* (bývalý článok 111 ZES – nové články 138 a 219 ZFEÚ), *hospodárska, finančná a technická spolupráca s tretími krajinami* (bývalý článok 181 A ZES – nové články 212 až 214 ZFEÚ); a *duševné vlastníctvo* (bývalý článok 133 ods. 5 ZES – nový článok 207 ods. 4 ZFEÚ). Vzhľadom na to, že sa tieto oblasti nedotýkajú štrukturálnej a kohéznej politiky, nebudeme ich analyzovať.

pododsek písm. a) ZFEÚ) (pozri vyššie 3.6.3); v oblasti *obchodu so sociálnymi, vzdelávacími a zdravotníckymi službami*, ak hrozí, že týmito dohodami bude vážne narušená vnútroštátna organizácia týchto služieb a dotknutá zodpovednosť členských štátov za ich poskytovanie (článok 207 ods. 4 tretí pododsek písm. b) ZFEÚ) (pozri vyššie ods. 3.6.3).

Komisia nemá právomoc uzatvárať dohody. Nanajvýš, ak to je potrebné, môže byť splnomocnená Radou, aby za *určitých osobitných podmienok* schválila zmeny uzatvorenej dohody, ak sa v tejto dohode ustanovuje, že tieto zmeny môžu byť prijaté zjednodušeným postupom (článok 218 ods. 7 ZFEÚ).

V tejto súvislosti má Európsky parlament odteraz skutočnú právomoc udeľovať súhlas vo forme vyslovenia *súhlasu* s uzatvorením rozličných dohôd (článok 218 ods. 6 písm. a) ZFEÚ):

- dohody o pridružení (často krok predchádzajúci budúcemu pristúpeniu), uvedené už aj v ZES (bývalý článok 310 ZES);
- dohody, ktoré zakladajú osobitný inštitucionálny rámec organizovaním postupov spolupráce, takisto uvedené už aj v ZES (bývalý článok 300 ods. 3 ZES);
- dohody s významnými rozpočtovými dôsledkami pre Úniu, takisto začlenené už v ZES (bývalý článok 300 ods. 3 ZES);
- dohody o pristúpení Únie k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, nová oblasť zavedená v ZFEÚ;
- dohody, ktoré sa vzťahujú na oblasti, na ktoré sa uplatňuje *riadny legislatívny postup* (od platnosti ZFEÚ, aj keď podľa tohto postupu nebol prijatý žiadny vnútorný akt) <sup>(156)</sup>;
- a dohody, ktoré sa vzťahujú na oblasti, na ktoré sa uplatňuje *mimoriadny legislatívny postup*, pri ktorom sa vyžaduje súhlas Európskeho parlamentu; nová oblasť zavedená v ZFEÚ.

Pri ostatných dohodách má Európsky parlament jednoduchú *konzultačnú právomoc* (článok 218 ods. 6 písm. b) ZFEÚ) <sup>(157)</sup>, s výnimkou prípadov, keď sa dohoda týka výlučne spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, kde Parlament ostáva vylúčený (článok 218 ods. 6 prvý pododsek ZFEÚ).

Okrem ustanovení článku 218 ods. 6 ZFEÚ má Parlament rovnako právomoc *udelenia súhlasu* pri *dohodách o pristúpení* (článok 49 ZEÚ) prostredníctvom vyslovenia súhlasu väčšinou svojich poslancov. V ZFEÚ sa takisto nič nehovorí o nových osobitných dohodách na rozvíjanie privilegovaných vzťahov so susednými krajinami Únie vytvorených podľa článku 8 ZEÚ <sup>(158)</sup>. V zásade by sa mali začleniť do dohôd o pridružení, a získať tak udelenie súhlasu Európskeho parlamentu, s výnimkou prípadov, ak by existoval názor, že predstavujú druh vonkajšej politiky susedstva. V tomto prípade patria pod SZBP bez účasti EP.

<sup>156</sup> Predtým sa vyjadrenie súhlasu udeľovalo iba vtedy, ak sa v rámci spoloorozhodovacieho postupu prijal interný akt a mal sa zmeniť a doplniť na základe dohody (bývalý článok 300 ods. 3 ZES).

<sup>157</sup> Napríklad dohody o spolupráci v trestných veciach.

<sup>158</sup> Túto susedskú politiku oznámila Európska rada 13. a 14. marca 2008 v Bruseli vzhľadom na oživenie Eurostredomorského/Barcelonského procesu, ktorý sa začal v roku 1995. Orgány tejto stredomorskej politiky už boli vytvorené (Stredomorská únia).



Hoci je Európsky parlament vždy vylúčený z fázy rokovania o dohodách, v ZFEÚ sa ustanovuje, že bude pravidelne informovaný o stave pokroku rokovaní v prípade *obchodných dohôd* (článok 207 ods. 3 ZFEÚ) a pri *všetkých dohodách* vo všetkých etapách postupu (článok 218 ods. 10 ZFEÚ).

### 3.8.2. Medzinárodné dohody a štrukturálna a kohézna politika

Väčšina medzinárodných dohôd, ktoré spadajú pod štrukturálnu a kohéznu politiku, sa bude odteraz uzatvárať po *udelení súhlasu Európskeho parlamentu*, pokiaľ sa vzťahujú na oblasti, na ktoré sa uplatňuje riadny legislatívny postup (článok 218 ods. 6 písm. a) bod v) ZFEÚ) a/alebo pokiaľ majú pre Úniu významné rozpočtové dôsledky (článok 218 ods. 6 písm. a) bod iv) ZFEÚ). Ide najmä o *medzinárodné dohody o rybnom hospodárstve, dohody v oblasti dopravy a obchodné dohody*, bilaterálne alebo multilaterálne, ktorými sa riadia poľnohospodárske produkty a produkty rybolovu, ako aj kultúrne, audiovizuálne a vzdelávacie služby.

Okrem toho sa v ZFEÚ výslovne citujú dva typy dohôd, ktoré spadajú pod štrukturálnu a kohéznu politiku v rámci spoločnej obchodnej politiky (článok 207 ZFEÚ):

- dohody v oblasti *dopravy* (článok 207 ods. 5 ZFEÚ) odkazujúc na články 90 až 100 ZFEÚ pre podstatu a na článok 218 pre postup pri rokovaní a uzatváraní dohôd v tejto oblasti (ods. 3.5);
- obchodné dohody o *kultúrnych, audiovizuálnych a vzdelávacích službách* (článok 207 ods. 4 písm. a) a b) ZFEÚ), pri ktorých sa uplatňuje postup podľa článku 218; tieto medzinárodné dohody však Rada prijíma jednomyselne vzhľadom na ochranu kultúrnej výnimky a na zabezpečenie dobrého fungovania vzdelávacích služieb na vnútroštátnej úrovni (*pozri vyššie* ods. 3.6.2 a 3.6.3).

Paradoxne sa v ZFEÚ nikdy neuvádzajú medzinárodné dohody v oblasti *rybolovu*, aj keď ich je najviac. Bolo už naznačené (*pozri vyššie* ods. 3.3), že tieto osobitné dohody sa musia zahrnúť do postupu podľa článku 218 ods. 6 písm. a) ZFEÚ (so súhlasom Európskeho parlamentu), pretože rybné hospodárstvo patrí medzi oblasti, na ktoré sa uplatňuje riadny legislatívny postup (článok 43 ods. 2 ZFEÚ – článok 218 ods. 6 písm. a) bod v) ZFEÚ). Okrem toho *dohody v oblasti rybolovu v režime partnerstva* s tretími krajinami (v rámci ktorých Únia finančne kompenzuje prístup k zdrojom) by podliehali postupu podľa článku 218 ods. 6 písm. a) bod iv) ZFEÚ vzhľadom na ich významné rozpočtové dôsledky pre Úniu (<sup>159</sup>).

Výmeny produktov rybolovu vo všeobecnosti okrem toho podliehajú multilaterálnym pravidlám prijatým v rámci WTO (<sup>160</sup>), ktoré spadajú pod spoločnú obchodnú politiku (článok 207 ZFEÚ). Interné riadiace opatrenia sa však prijímajú na základe článku 43 ZFEÚ (spoločná politika v oblasti rybného hospodárstva) a najmä v rámci *spoločnej organizácie trhov s produktami rybolovu a akvakultúry* (<sup>161</sup>) (*pozri vyššie* ods. 2.3.1).

<sup>159</sup> Existuje viacero typov dohôd v oblasti rybolovu: a) *dohody o partnerstve*, na základe ktorých získavajú európske flotily prístup k zdrojom za poskytnutie finančnej kompenzácie alebo prístupu na európsky trh za nižšie colné sadzby; b) *dohody o recipocite*, podľa ktorých je možná výmena možností rybolovu medzi flotilami Spoločenstva a flotilami tretích krajín (zo severu Európy); c) *multilaterálne dohody s regionálnymi organizáciami pre riadenie rybolovu* najmä na zabránenie nezákonnému rybolovu; a d) *medzinárodné dohovory*, ktoré podporujú spravodlivé a efektívne využívanie rybolovných zdrojov a ochraňujú morské prostredie.

<sup>160</sup> Rozhodnutie 94/800/ES, Ú. v. ES L 336, 23.12.1994.

<sup>161</sup> Nariadenie (ES) 104/2000, Ú. v. ES 17, 21.1.2000 (hlava V).

V ZFEÚ sa takisto nespomína *poľnohospodárstvo*, pokiaľ ide o medzinárodné dohody, aj keď poľnohospodárska stránka má veľký význam vo väčšine *preferenčných dohôd*, ktoré Únia uzavrela (s krajinami v oblasti Stredozemného mora, krajinami AKT, združením MERCOSUR atď.). Tieto preferenčné dohody (ako aj jednostranné koncesie prijaté na základe systému všeobecných preferencií) sú vo vzťahu k spoločnej obchodnej politike (článok 207 ZFEÚ) a politike spolupráce s tretími krajinami (články 208 až 213 ZFEÚ) veľmi prísne.

Na základe kritéria účelu a hlavného cieľa *dohody* môže Únia uzavrieť *špecifickú dohodu o spolupráci* (na základe článku 209 ods. 2 alebo článku 212 ods. 3 ZFEÚ) alebo *obchodnú dohodu* (v súlade s postupom podľa článku 218 ods. 6 písm. a) ZFEÚ). Rovnako prijímajú Európsky parlament a Rada vždy v súlade s riadnym legislatívnym postupom opatrenia potrebné na *uskutočňovanie politiky v oblasti spolupráce* (článok 209 ods. 1 ZFEÚ; článok 212 ods. 2 ZFEÚ) a rámec, v ktorom sa *spoločná obchodná politika uskutočňuje* (článok 207 ods. 2 ZFEÚ).

V každom prípade, keďže táto téma sa v zmluve nespomína, obchod s poľnohospodárskymi výrobkami sa v súčasnosti riadi mnohostrannými dohodami Svetovej obchodnej organizácie (WTO) a najmä *dohodou o poľnohospodárstve* (<sup>162</sup>). Už bolo naznačené (*pozri vyššie* ods. 2.3.1), že rozdelenie právomocí medzi spoločnou poľnohospodárskou a spoločnou obchodnou politikou stanovil Súdny dvor vo svojom stanovisku 1/94 týkajúcom sa WTO (<sup>163</sup>). Všeobecný rámec záväzkov Únie oproti multilaterálnemu systému regulácie obchodu spadá pod článok 207 ods. 2 ZFEÚ (spoločná obchodná politika), ale interné riadiace opatrenia sa prijímajú na základe článku 43 ZFEÚ (SPP) a najmä v rámci *jednotnej spoločnej organizácie trhu* (<sup>164</sup>).

### **3.9. Nová typológia právnych aktov Únie: osobitné preskúmanie delegovaných aktov a vykonávacích aktov (články 290 a 291 ZFEÚ)**

V Lisabonskej zmluve (článok 288 ZFEÚ) sa ponechávajú právne nástroje ustanovené v ZES (bývalý článok 249 ZES). Predsa však sa jasne rozlišuje medzi *legislatívnymi aktmi* (nariadenia, smernice, rozhodnutia) prijatými v súlade s riadnym alebo mimoriadnym legislatívnym postupom (článok 289 ZFEÚ) a *nelegislatívnymi aktmi* (oznámenia, odporúčania, delegované akty, vykonávacie akty) (články 288 a 290 až 292 ZFEÚ). Najdôležitejšie inovácie sú však tie, ktoré sa týkajú *delegovaných aktov* (článok 290 ZFEÚ) a *vykonávacích aktov* (článok 291 ZFEÚ).

Rozlišovanie medzi legislatívnymi a delegovanými aktmi, ako aj uznanie exekutívnej úlohy Komisie podliehajúcej rovnocennej kontrole oboch zložiek legislatívnej moci zvýši kvalitu európskych právnych predpisov (<sup>165</sup>). Treba však ešte vymedziť viacero prvkov delegovaných aktov, ako aj nový rámec týkajúci sa vykonávacích aktov.

<sup>162</sup> Rozhodnutie 94/800/ES, Ú. v. ES L 336, 23.12.1994. Nariadením (ES) 3290/1994 (Ú. v. ES L 349, 31.12.1994) sa v rámci vnútorných postupov rozpracovala dohoda WTO o poľnohospodárstve.

<sup>163</sup> SDES, stanovisko 1/94 z 15. novembra 1994, Zb. I-5267.

<sup>164</sup> Nariadenie (ES) 1234/2007, Ú. v. ES L 299, 16.11.2007 (Časť III. Obchod s tretími krajinami).

<sup>165</sup> Bod 3 uznesenia Európskeho parlamentu T6-0387/2009 zo 7. mája 2009, *pozri* <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042&noticeType=null&language=fr>.

### 3.9.1. Delegované akty

V článku 290 ods. 1 sa ustanovuje, že legislatívny akt môže na Komisiu delegovať právomoc prijímať *všeobecne záväzné nelegislatívne akty*, ktorými sa dopĺňajú alebo menia určité *nepodstatné prvky* legislatívneho aktu.

Treba uznať, že nie je jednoduché vytýčiť vnútornú hranicu v rámci základného aktu medzi tým, čo patrí do *podstatných prvkov*, a tým, čo patrí do prvkov *nepodstatných*. Na určenie deliacej čiary však už existuje dostatočne podrobná judikatúra Súdneho dvora (<sup>166</sup>). *Základný legislatívny akt* by mohol teda obsahovať tri série ustanovení:

- tie, ktoré obsahujú *podstatné prvky*, nemôžu byť predmetom delegovania, ani vykonávania: napríklad všeobecné usmernenia k aktu, všeobecné zásady, ktoré mu podliehajú, alebo rozsah pôsobnosti režimov (regulačných alebo podporných);
- tie, ktoré sa týkajú *nepodstatných prvkov* aktu, ktoré možno delegovať na účel ich zmeny alebo doplnenia;
- a nakoniec tie, ktoré sa týkajú prvkov *nepodstatných*, ktoré možno spresniť alebo objasniť s použitím vykonávacích postupov (článok 291 ZFEÚ) (*pozri nižšie* ods. 3.9.2).

Prax delegovaných aktov by mohla teoreticky ohroziť legislatívnu funkciu Parlamentu. Treba však spomenúť, že režim delegovania ponúka Parlamentu niekoľko *záruk*:

- po prvé, lebo musí dať na úkon súhlas, keďže delegovanie musí vyplývať zo základného legislatívneho aktu, ktorý Parlament predtým prijal v spolupráci s Radou (článok 290 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ);
- po druhé, lebo menovaný legislatívny akt musí určiť „*obsah, rozsah a trvanie delegovania*“ (článok 290 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ);
- po tretie, lebo sa ešte môžu stanoviť ďalšie podmienky, medzi ktorými figurujú *právomoc odvolať* delegovanie v prospech Rady alebo Parlamentu (článok 290 ods. 2 písm. a) ZFEÚ), ako aj *právomoc vzniesť námietku* proti delegovanému aktu v prospech oboch zákonodarcov, ktorí môžu zamedziť nadobudnutiu účinnosti príslušného aktu (článok 290 ods. 2 písm. b) ZFEÚ); pri týchto dvoch hypotézach sa musí Parlament uznášať väčšinou svojich poslancov (článok 290 ods. 2 písm. tretí pododsek ZFEÚ);
- a po štvrté, keďže podmienky stanovené v článku 290 ZFEÚ nie sú kompletne a Európsky parlament môže navrhnúť ďalšie podmienky prostredníctvom svojej právomoci predkladať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy v rámci riadneho legislatívneho postupu (napríklad, že bude náročnejší, pokiaľ ide o informácie týkajúce sa opatrení prijatých Komisiou alebo pokiaľ ide o kontrolu).

Samozrejme, že účinné vykonávanie týchto záruk si bude vyžadovať uskutočňovanie zvýšeného dohľadu zo strany každého parlamentného výboru nad ustanoveniami každého legislatívneho návrhu Komisie. Je zrejme, že delegovanie sa nikdy nemôže stať bežným nástrojom tvorby právnych predpisov a že Európsky parlament bude musieť zachovať jeho

<sup>166</sup> Judikatúra založená najmä na komitológii v poľnohospodárstve: SDES, 17. decembra 1970, Koester, vec 25/70, Zb. 1161; SDES, 13. decembra 1997, Eridiana Beghin-Say, vec C-103/96, Zb. I-1453. Zoznam najdôležitejších rozsudkov SDES o komitológii, *pozri* na IPOLNET: <http://www.ipolnet.eu/parl.union.eu/ipolnet/webdav/site/myjahiasite/shared/code/List%20of%20relevant%20ECJ%20rulings.pdf>.

výnimočný charakter. Rozsiahle využívanie delegovaných aktov by spochybnilo inštitucionálnu rovnováhu, zásadu transparentnosti a napokon aj legitímnosť legislatívnych postupov Únie.

Právny spor o rozsahu pôsobnosti delegovaných aktov sa už začal v rámci jedného z legislatívnych ustanovení obsiahnutých v *súhrnnom oznámení Komisie (tzv. omnibus)* (<sup>167</sup>), ktorým sa zriaďuje program dokumentácie úlovkov tuniaka modroplutvého (<sup>168</sup>).

V tejto súvislosti predložila Komisia v decembri 2009 oznámenie týkajúce sa nových *delegovaných aktov* podľa článku 290 ZFEÚ (<sup>169</sup>). Komisia v tomto dokumente navrhuje modely obsahujúce štandardné vzorce určené na použitie v rámci budúcich delegovaní (najmä pokiaľ ide o trvanie delegovania, ako aj o právo na odvolanie/námietku). Treba však poznamenať, že v ZFEÚ sa legislatívnym právomociam EP v tejto oblasti neukladajú žiadne obmedzenia. Navrhované modely však nie sú pre spoluzákonodarcov záväzné. Na základe toho by sa Parlament skôr priklonil k analyzovaniu každého prípadu jednotlivo s dohľadom na nepretržité rešpektovanie výsadných práv na udelenie súhlasu, námietky a odvolanie delegovaní. V reakcii na oznámenie Komisie (<sup>170</sup>) sa musí Konferencia predsedov výborov EP pred plenárnym hlasovaním v nadchádzajúcich mesiacoch vyjadriť k rámci, ktorý sa má uplatňovať na legislatívne delegovania v budúcnosti.

### **3.9.2. Vykonávacie akty (predtým postupy komitológie)**

V Lisabonskej zmluve sa zavádza rozlišovanie medzi delegovanými a vykonávacími aktmi. Predtým sa tieto dva typy aktov riadili rozhodnutím 1999/468/ES z 28. júna 1999, v znení zmien a doplnení (rozhodnutie týkajúce sa komitológie) (<sup>171</sup>). Odteraz sa bude prijímanie delegovaných aktov upravovať v príslušnom základnom legislatívnom akte (*pozri vyššie* ods. 3.9.1), zatiaľ čo na prijatie vykonávacieho aktu bude potrebné najskôr prijať nariadenie, ktorým sa upravia „*pravidlá a všeobecné zásady kontrolného mechanizmu, ktorým členské štáty uskutočňujú kontrolu nad vykonávaním vykonávacích právomocí Komisie*“ (článok 291 ods. 3 ZFEÚ).

V článku 291 ods. 2 ZFEÚ sa stanoví režim vykonávacích aktov v prospech Komisie alebo v špecifických prípadoch SZBP v prospech Rady. Vykonávací akt bude môcť byť prijatý len vtedy, keď budú potrebné jednotné podmienky vykonávania. V opačnom prípade prijímú všetky opatrenia vnútroštátneho práva potrebné na vykonanie aktov Únie členské štáty (článok 291 ods. 1 ZFEÚ).

Je dôležité si uvedomiť, že ZFEÚ dáva Parlamentu v tejto oblasti nové právomoci. Kým v ZES patrilo prijímanie rozhodnutí týkajúcich sa komitológie do výlučnej právomoci Rady, ktorá konala jednomyselne, pričom s Parlamentom len konzultovala (bývalý článok 202 tretia zarážka ZES), v ZFEÚ sa Parlamentu odteraz vyhradzuje dôležitejšia úloha ustanovením, že potrebné nariadenie bude prijaté podľa riadneho legislatívneho postupu (článok 291 ods. 3 ZFEÚ).

<sup>167</sup> KOM(2009) 665 z 2. decembra 2009.

<sup>168</sup> KOM(2009) 406 z 3. augusta 2009.

<sup>169</sup> KOM(2009) 673 z 9. decembra 2009. Pozri tiež neoficiálny dokument s názvom *Vykonávanie článku 290 Zmluvy o fungovaní Európskej únie*, 12. novembra 2009.

<sup>170</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5840472>.

<sup>171</sup> Ú. v. ES L 184, 17.7.1999, s. 23. Konsolidované znenie rozhodnutím 2006/512/ES (Ú. v. EÚ C 255, 21.10.2006, s. 4). K postupu komitológie *pozri Príručku komitológie – práca Európskeho parlamentu v oblasti komitológie*, Konferencia predsedov výborov, 2009 (<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/lang/fr/pid/2335>).

Na základe tohto posledného ustanovenia bude musieť Komisia teda predložiť *návrh nariadenia* stanovením pravidiel a všeobecných zásad týkajúcich sa mechanizmov kontroly výkonu vykonávacích právomocí členskými štátmi. Tento nový regulačný rámec by sa mal v zásade prijať pred júnom 2010 v súlade s riadnym legislatívnym postupom. Európsky parlament, Rada a Komisia <sup>(172)</sup> sa zatiaľ rozhodli, že budú dočasne pokračovať v uplatňovaní pravidiel rozhodnutia týkajúceho sa komitológie vzhľadom na to, že ZFEÚ neobsahuje prechodné ustanovenie na zabezpečenie kontinuity výkonu vykonávacích právomocí <sup>(173)</sup>.

Parlament musí v súčasnosti premýšľať nad spôsobom vlastného zapojenia sa v súvislosti s novými (veľmi komplexnými) postupmi, ktoré budú nasledovať po predchádzajúcom režime komitológie. Bolo by potrebné poprípade rozlíšiť rozsah rámca (ktorý sa má zaviesť do nového nariadenia na lepšiu parlamentnú kontrolu) od jeho každodenného výkonu (vychádzaním z pracovného vyťaženia, ktoré má tento výkon za následok na úrovni parlamentných výborov). Okrem iného by sa uvítalo ďalšie zjednodušenie oproti bývalým postupom komitológie.

### **3.10. Ďalšie legislatívne zmeny horizontálneho rozsahu: postupy revízie zmlúv (článok 48 ZEÚ) a právo na iniciatívu občanov (článok 11 ods. 4 ZEÚ a článok 24 ZFEÚ)**

Lisabonská zmluva zavádza *legislatívne úpravy horizontálneho dosahu*, ktoré by *potenciálne* mohli viesť k *dôležitým zmenám* v oblastiach štrukturálnej a kohéznej politiky. Ide najmä o právo Parlamentu iniciovať *revíziu zmlúv* (predovšetkým v rámci *zjednodušeného revízneho postupu*) a *právo na iniciatívu občanov*.

#### **3.10.1. Zjednodušené postupy revízie zmlúv**

V článku 48 ZEÚ sa stanovujú tri postupy revízie zmlúv: *riadny revízny postup*, pomocou konventu a medzivládnej konferencie, týkajúci sa všetkých zmlúv (článok 48 ods. 2 až 5 ZEÚ); a dva *zjednodušené revízne postupy*, prvá revízia smerujúca k zmene a doplneniu všetkých alebo niekoľkých ustanovení tretej časti ZFEÚ (*vnútorné politiky a činnosti Únie*) (článok 48 ods. 6 ZEÚ), druhá zameraná na to, aby sa v Rade prešlo z jednomyselného uznášanania na pravidlo hlasovania kvalifikovanou väčšinou alebo aj na nahradenie mimoriadnych legislatívnych postupov na prijímanie legislatívnych aktov riadnym legislatívnym postupom (článok 48 ods. 7 ZEÚ).

Tu sa obmedzíme na komentár k *prvému zjednodušenému postupu*, ktorý poskytuje jasné možnosti na revíziu štrukturálnej a kohéznej politiky z *iniciatívy Európskeho parlamentu*, ale bez umožnenia rozšírenia právomoci Únie (článok 48 ods. 6 tretí pododsek ZEÚ).

Európsky parlament teda môže *Európskej rade* predložiť návrhy na *revíziu všetkých alebo niektorých kapitol ZFEÚ* týkajúcich sa štrukturálnej a kohéznej politiky: poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo (články 38 až 44 ZFEÚ); doprava (články 90 až 100 ZFEÚ); vzdelávanie, mládež a šport (článok 165 ZFEÚ); kultúra (článok 167 ZFEÚ); transeurópske

<sup>172</sup> Vyhlásenie Európskeho parlamentu, Rady a Komisie týkajúce sa uplatňovania článku 291 Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Toto vyhlásenie sa teda stáva dočasným riešením, ktoré EP požadoval vo svojom uznesení zo 7. mája 2009 (bod 73 uznesenia T6-0373/2009).

<sup>173</sup> Treba poznamenať, že v Lisabonskej zmluve sa zrušil článok 202 ZES, ktorým sa ustanovili vykonávacie právomoci Komisie zverené Radou. Aj keď sa tento článok 202 v podstate nahradil článkom 16 ods. 1 ZEÚ a článkami 290 a 291 ZFEÚ, vznikla tu právna medzera, ktorú je potrebné zaplniť.

siete (články 170 až 172 ZFEÚ); hospodárska, sociálna a územná súdržnosť (články 174 až 178 ZFEÚ) a cestovný ruch (článok 195 ZFEÚ). Na druhej strane sa však tento zjednodušený postup nemôže použiť na revíziu kapitoly o medzinárodných dohodách (zahrnutých do piatej časti ZFEÚ – vonkajšia činnosť Únie) (*pozri vyššie ods. 3.8*) alebo na zmenu a doplnenie finančných ustanovení (zahrnutých do šiestej časti ZFEÚ) (*pozri nižšie ods. 4*).

V ZFEÚ sa stanovuje, že pri zjednodušených postupoch sa má predchádzať zvolaniu konventu a medzivládnej konferencie. V zmluve sa však vyhradzuje právomoc konečného prijatia zmien a doplnení v Rade uznášajúcej sa jednomyselne, po porade s Európskym parlamentom. Takisto sa v nej stanovuje povinnosť ratifikácie členskými štátmi v súlade s ich príslušnými vnútornými postupmi (článok 48 ods. 6 druhý pododsek ZFEÚ).

Tento prvý zjednodušený postup sa javí ako obzvlášť sľubný na aktualizáciu a úpravu kapitoly týkajúcej sa *poľnohospodárstva a rybného hospodárstva* (hlava III tretej časti ZFEÚ), ktorá sa stala zastaraná vzhľadom na vývoj, ktorým prechádza spoločná poľnohospodárska politika a spoločná politika rybného hospodárstva (*pozri vyššie ods. 3.2 a 3.3*). Európsky parlament by teda mohol Rade predložiť návrh na aktualizáciu tejto kapitoly tým, že zavedie zásady, ktorými sa tieto dve politiky a ich hlavné mechanizmy budú odteraz riadiť.

Možno je dnes ešte príliš skoro na zvažovanie takýchto krokov, ktoré sú silne politické. Ale vzhľadom na to, že spoločná poľnohospodárska politika a spoločná rybárska politika budú odteraz až po nadobudnutie platnosti nových finančných výhľadov prechádzať dôkladnou reformou, Parlament by mohol predložiť Európskej rade návrhy na revíziu primárneho práva po roku 2014. Skonsolidovali by sa nimi prípadné nové rámce predbežne prijatého sekundárneho práva.

### **3.10.2. Právo na iniciatívu občanov**

V článku 11 ods. 4 ZFEÚ sa stanovuje, že štátni príslušníci významného počtu členských štátov, v počte najmenej jeden milión, sa môžu ujať iniciatívy a vyzvať Európsku komisiu, aby v rámci svojich právomocí predložila vhodný návrh vo veciach, o ktorých sa občania domnievajú, že na účely uplatňovania zmlúv je potrebný právny akt Únie.

Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení upravujú postupy a podmienky predloženia iniciatívy občanov vrátane minimálneho počtu členských štátov, z ktorých musia občania predkladajúci iniciatívu pochádzať (článok 11 ods. 4 druhý pododsek ZFEÚ; článok 24 prvý pododsek ZFEÚ).

V rámci toho Komisia práve predložila *Zelenú knihu o európskej iniciatíve občanov* (<sup>174</sup>), podľa uznesenia Európskeho parlamentu prijatého 7. mája 2009 (<sup>175</sup>). Cieľom tejto zelenej knihy je konzultovať všetky zainteresované strany v hlavných otázkach, ktoré budú mať dosah na podobu budúceho nariadenia o postupe a spôsoboch použitia tohto nového inštitucionálneho nástroja. V zásade sa tento legislatívny návrh plánuje na nadchádzajúce mesiace, aby mohol nadobudnúť účinnosť pred decembrom 2010.

<sup>174</sup> KOM(2009) 622 z 11. novembra 2009.

<sup>175</sup> T6-0389/2009, uznesenie Európskeho parlamentu zo 7. mája 2009, v ktorom Parlament vyzýva Komisiu, aby predložila návrh nariadenia o vykonávaní iniciatívy občanov (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5665862&noticeType=null&language=fr>).

Začatá konzultácia v rámci Zelenej knihy sa týka týchto otázok: *minimálny počet členských štátov*, z ktorých musia občania pochádzať (Komisia navrhuje, aby sa tento počet stanovil na štvrtinu členských štátov, túto istú hranicu navrhol EP vo svojom uznesení) <sup>(176)</sup>; *minimálny počet občanov* na členský štát, ktorí iniciatívu podpísali (Komisia navrhuje 0,2 % obyvateľov z každého zúčastneného členského štátu, percentuálny podiel, ktorý zodpovedá hranici podporovanej v stanovisku EP, 1/500 obyvateľov) <sup>(177)</sup>; *stanovenie minimálneho veku zúčastnených občanov* (Komisia navrhuje vek 16 až 18 rokov a Parlament sa odvoláva na právne predpisy členského štátu o práve voliť) <sup>(178)</sup>; a *forma a znenie iniciatívy občanov* a požiadavky týkajúce sa postupu, najmä pokiaľ ide o zbieranie, overovanie a autentifikáciu podpisov (EP navrhol konkrétny postup, ktorý sa skladá z piatich fáz) <sup>(179)</sup>.

Právo na iniciatívu občanov dáva európskej demokracii nový rozmer a bude predmetom verejnej diskusie o spoločných politikách, najmä o štrukturálnej a kohéznej politike. Presnejšie povedané, toto právo iniciatívy umožní občanom Únie zúčastňovať sa priamo na uskutočňovaní práve platných politík a spoločných činností. Okrem toho v súvislosti s *klúčovými reformami plánovanými pre niektoré spoločné politiky (spoločná poľnohospodárska politika, regionálna politika, spoločná rybárska politika)*, právo iniciatívy občanov potvrdí úlohu občianskej spoločnosti pri vytváraní a *revízii európskeho práva* a následne pri prijímaní *rozhodnutí o nových finančných výhladoch*. V tomto kontexte bude právo iniciatívy občanov prispievať k vytváraniu skutočného európskeho verejného priestoru na diskusiu o *prioritách a stratégiách Únie*, ktoré sa majú realizovať *vo vzťahu k najväčším výzvam Únie* (napr. obchodná a finančná globalizácia, definícia a ochrana európskeho sociálneho modelu, boj proti zmene klímy, úbytok obyvateľstva, boj proti hladu a potravinovým krízam, trvalo udržateľný rozvoj atď.).

Európsky parlament ako jediná volená inštitúcia EÚ v priamych voľbách sa môže len tešiť zo zavedenia iniciatívy občanov v zmluvách. Súčasne bude pozorne sledovať výsledok konkrétnych iniciatív a poprípade prispôbi svoj plán legislatívnej činnosti.

<sup>176</sup> Bod 1 prílohy k uvedenému uzneseniu zo 7. mája 2009

<sup>177</sup> Bod 2 prílohy k uvedenému uzneseniu zo 7. mája 2009.

<sup>178</sup> Bod 3 prílohy k uvedenému uzneseniu zo 7. mája 2009.

<sup>179</sup> Bod 4 a nasl. prílohy k uvedenému uzneseniu zo 7. mája 2009.





## 4. ZMENY NA ÚROVNI ROZPOČTU

### 4.1. Hlavné účinky na štrukturálnu a kohéznu politiku

Lisabonská zmluva obsahuje v porovnaní so zmluvami a platnými sekundárnymi právnymi predpismi významné zmeny na úrovni financií, najmä pokiaľ ide o medziinštitucionálne vzťahy a rozhodovacie postupy. V šiestej časti ZFEÚ sa zavádza nová hlava II so šiestimi kapitolami a pätnástimi článkami <sup>(180)</sup>. Nová zmluva v podstate bez podstatných zmien a doplnení prevzala finančné ustanovenia prijaté na medzivládnej konferencii (MVK) v roku 2004.

Väčšina nových finančných ustanovení má všeobecný rozsah. Majú však špecifický vplyv na výdavky v štrukturálnej a kohéznej politike. Nezabúdajme, že práve tieto politiky v súčasnosti predstavujú najväčšiu časť rozpočtu Únie (73,7 % v roku 2010) (tabuľka č. 1). Tento vplyv sa bude týkať obzvlášť mimoriadne SPP (42 % rozpočtu) a regionálnej politiky (28 %), dvoch najdôležitejších výdavkových politík Únie.

**Tabuľka č. 1: ŠTRUKTURÁLNE A KOHÉZNE POLITIKY – ROZPOČET NA ROK 2010**

<b>ROZPOČET KOMISIE NA ROK 2010</b>		
	<b>Závazky (v miliónoch EUR)</b>	<b>% Spolu</b>
Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka	58 080,71	41,9 %
Regionálna politika	38 896,65	28,1 %
Doprava	2 296,49	1,7 %
Vzdelávanie a kultúra	1 821,86	1,3 %
Rybné hospodárstvo a námorné záležitosti	1 001,19	0,7 %
Cestovný ruch	4,60	0,0 %
<b>Štrukturálne a kohézne politiky</b>	<b>102 101,50</b>	<b>73,7 %</b>
<b>Celkový rozpočet Komisie <sup>(181)</sup></b>	<b>138 515,40</b>	<b>100 %</b>

Zdroj: Všeobecný rozpočet Európskej únie na rozpočtový rok 2010. Číselné údaje. Január 2010 ([http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2010\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2010_sk.pdf)).

<sup>180</sup> Články 310 až 325 ZFEÚ.

<sup>181</sup> *Poľnohospodárstvo*: kapitola 05; *Regionálna politika*: kapitola 13; *Doprava*: 06 02, 06 03 a ďalšie rozpočtové prostriedky kapitoly 06; *Vzdelávanie a kultúra*: kapitoly 09 (Informačná spoločnosť a médiá) a 15 (Vzdelávanie a kultúra) a riadok 09 06 (Audiovizuálna politika a program MEDIA); *Rybné hospodárstvo*: kapitola 11; *Cestovný ruch*: 02 02 08.

Hlavné prvky Lisabonskej zmluvy týkajúce sa finančného rámca <sup>(182)</sup>:

- Zjednodušenie ročného rozpočtového postupu vďaka zrušeniu rozlišovania medzi povinnými výdavkami (PV) a nepovinnými výdavkami (NPV), vypusteniu predbežného návrhu rozpočtu (PNR) a druhého čítania Európskym parlamentom.
- Formalizácia nového ročného rozpočtového postupu, ktorý je podobný riadnemu legislatívnemu postupu s jedným čítaním spolu so zmierovacím konaním dvoch zložiek rozpočtového orgánu.
- Konsolidácia viacročného finančného rámca v ZFEÚ.
- Uvedenie do praxe novej „finančnej ústavy“ pomocou:
  - a) prijatia nového nariadenia obsahujúceho viacročný finančný rámec;
  - b) prispôsobenia existujúceho finančného nariadenia novým zásadám, ktorými sa riadi prijímanie a plnenie rozpočtu; a
  - c) prípadne, odsúhlasenia novej medziinštitucionálnej dohody o pravidlách týkajúcich sa spolupráce inštitúcií počas ročného rozpočtového postupu, ktoré nie sú zahrnuté v dvoch predchádzajúcich právnych nástrojoch <sup>(183)</sup> (pozri nižšie ods. 5 písm. a)).

## 4.2. Zrušenie rozlišovania povinných a nepovinných výdavkov

V zmluve ZES sa v článkoch 272 a 273 <sup>(184)</sup> rozlišovali dve kategórie výdavkov:

- a) „výdavky, ktoré nevyhnutne vyplývajú z tejto zmluvy alebo z aktov prijatých v súlade s touto zmluvou“ (PV), najmä výdavky na trhoch a na dodatočné zdroje prvého piliera SPP alebo na medzinárodné dohody, pri ktorých mala Rada, prvá zložka rozpočtového orgánu, pri prijímaní ročného rozpočtu posledné slovo;
- b) „výdavky, ktoré nevyplývajú z tejto zmluvy alebo z aktov prijatých v súlade s ňou“ (NPV), pri ktorých si Parlament (druhá zložka rozpočtového orgánu) ponechal svoju právomoc rozhodnúť o maximálnej miere zvýšenia, o ktorú možno v príslušnom rozpočtovom roku zvýšiť výdavky rovnakej povahy, pri dodržiavaní zásady rovnováhy príjmov a výdavkov.

Na zjednodušenie postupu prijímania ročného rozpočtu sa v ZFEÚ odstraňuje toto rozlišovanie v nových článkoch 314 (predtým 272) a 315 (predtým 273). Odteraz budú obidve zložky rozpočtového orgánu rozhodovať spoločne o všetkých rozpočtových výdavkoch. Rada teda získava právomoci, pokiaľ ide o rozhodovanie o NPV, a Parlament, ich nadobúda pokiaľ ide o rozhodovanie o PV <sup>(185)</sup>.

<sup>182</sup> Pre prehľad uplatňovania existujúceho finančného rámca počas posledného volebného obdobia (2004/2009), pozri *Medziinštitucionálnu dohodu zo 17. mája 2006 a rozpočtové postupy na roky 2005/2009*, EP, Tematické oddelenie D – Rozpočtové veci, EP 411.271, 30. júla 2009.

<sup>183</sup> V očakávaní nového finančného rámca sa vo veľmi nedávnom uznesení EP (T7-0067/2009 z 12. novembra 2009) prijali *prechodné procedurálne usmernenia týkajúce sa rozpočtových postupov vzhľadom na nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy*. Uznesenie sa zameriava najmä na plnenie rozpočtu, prijímanie opravných rozpočtov, schvaľovanie presunov a spôsoby medziinštitucionálnej spolupráce (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5817052&noticeType=null&language=fr>).

<sup>184</sup> Článok 272 ods. 4 druhý pododsek; článok 272 ods. 9 prvý a štvrtý pododsek; článok 273 tretí pododsek.

<sup>185</sup> Je potrebné zdôrazniť, že po Lisabonskej zmluve ešte existuje rozlišovanie rozpočtových prostriedkov, takto: a) *diferencované rozpočtové prostriedky (DRP)* určené na financovanie viacročných činností, ktoré pozostávajú z *viazaných rozpočtových prostriedkov a platobných rozpočtových prostriedkov*; b)

Rozlišovanie medzi PV a NPV však ešte pretrváva v *Medziinštitucionálnej dohode o rozpočtovej disciplíne a riadnom finančnom hospodárení* (<sup>186</sup>), ako aj v platných *všeobecných rozpočtových pravidlách* (<sup>187</sup>) naďalej prijímaných Parlamentom a Radou v súlade s riadnym legislatívnym postupom, po porade s Dvorom audítorov (článok 322 ZFEÚ). Zmeny a doplnenia sa tak budú musieť zavádzať v rámci aktualizovania medziinštitucionálnej dohody a sekundárnych právnych predpisov vo finančnej oblasti. Na základe toho sa uznesenie Európskeho parlamentu zo 7. mája 2009 o finančných hľadiskách Lisabonskej zmluvy (<sup>188</sup>) vyslovuje za revíziu nariadenia o rozpočtových pravidlách so zahrnutím uplatňovania ustanovení, ktorých sa priamo dotýkajú zmeny zavedené Lisabonskou zmluvou (bod 50 uznesenia zo 7. mája 2009). Takisto pripomína potrebu dosiahnuť medziinštitucionálnu dohodu, ktorá umožní optimálny prechod na nové právne akty a nové rozhodovacie postupy (body G, 51, 52 a 53).

### 4.3. Nový mimoriadny postup na prijatie ročného rozpočtu

V ZFEÚ sa v hlave *Finančné ustanovenia* (<sup>189</sup>) zavádza nová kapitola s názvom *Ročný rozpočet Únie*, v ktorej sa upravuje a zjednodušuje súčasný rozpočtový postup.

V rámci predchádzajúceho postupu (článok 272 ZES) Komisia predkladala približne v máji *predbežný návrh rozpočtu (PNR)*, ktorý zahŕňal odhad príjmov a výdavkov. Rada uznášajúc sa kvalifikovanou väčšinou stanovovala *návrh rozpočtu* najneskôr do 1. septembra roku, ktorý predchádzal roku plnenia rozpočtu, a postupovala ho Európskemu parlamentu najneskôr do 5. októbra. Vo všeobecnosti Rada stanovovala svoj návrh rozpočtu v *júli* a EP hlasoval v septembri vo výboroch a v októbri na plenárnom zasadnutí *jednoduchou väčšinou*.

V *novom článku 314 ZFEÚ sa vypúšťa PNR* a vytvára sa *mimoriadny legislatívny postup* na prijímanie ročného rozpočtu EP a Radou *spoločne* (dve zložky rozpočtového orgánu). Odteraz budú dve čítania nahradené *jedným čítaním*: Komisia predloží svoj návrh návrhu rozpočtu najneskôr do *1. septembra* (článok 314 ods. 2 ZFEÚ). Rada prijme svoju *pozíciu* a predloží ju Európskemu parlamentu najneskôr do *1. októbra* s informovaním o dôvodoch, ktoré ju viedli k zmene a doplneniu návrhu Komisie (článok 314 ods. 3 ZFEÚ). Treba pripomenúť, že predtým Rada nikdy neuvádzala dôvod zníženia, o ktorých rozhodla.

V uznesení EP zo 7. mája 2009 (bod 30) (<sup>190</sup>) sa zdôrazňuje skutočnosť, že nový postup a jeho jediné čítanie už v skutočnosti neumožňuje inštitúciám upraviť svoju pozíciu v druhom čítaní, ako to bolo možné v minulosti. Parlament bude teda musieť *stanoviť svoje politické priority* v počiatočnom štádiu a takisto bude musieť prispôbiť svoj operatívny prístup a operatívnu organizáciu, aby dosiahol stanovené ciele. Aj keď sa v ZFEÚ uvádzajú všeobecné termíny nového ročného rozpočtového postupu, nestanovujú sa *presné dátumy*

---

*nediferencované rozpočtové prostriedky (NRP)*, ktoré umožňujú zabezpečiť záväzok a platbu výdavkov v priebehu každého rozpočtového roka.

<sup>186</sup> Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou o rozpočtovej disciplíne a riadnom finančnom hospodárení (Ú. v. EÚ C 139, 14.6.2006, s. 1 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:SK:PDF>). PV a NPV sú spomenuté v bodoch 13, 23, 34 a 36 a v prílohe II bodoch B a C.5. Táto dohoda bola naposledy zmenená a doplnená rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady 2009/407/ES (Ú. v. EÚ L 132, 29.5.2009, s. 8 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:132:0008:0009:SK:PDF>).

<sup>187</sup> Nariadenie Rady (ES) 1605/2002 (Ú. v. ES L 248, 16.9.2002, s. 1) (<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2002:248:SOM:FR:HTML>) a nariadenie Komisie (ES) 2342/2002 (Ú. v. ES L 357, 31.12.2002, s. 1).

<sup>188</sup> P6\_TA(2009)0374 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>).

<sup>189</sup> Ú. v. EÚ C 115, 9.5.2008, s. 183 – 185.

<sup>190</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608282&noticeType=null&language=fr>.

pre parlamentnú činnosť. V dôsledku toho bude potrebné stanoviť pragmatický harmonogram podobný tomu súčasnemu, ktorý umožní presadzovanie parlamentných priorít a zároveň včasné uplatnenie mechanizmov spolupráce stanovených v tej istej zmluve (body 31 a 32 už citovaného uznesenia) <sup>(191)</sup>.

Nový postup stanovuje *tri parlamentné hlasovania*:

- a) Prvé hlasovanie *kvalifikovanou väčšinou do štyridsiatich dvoch dní po postúpení pozície Rady* <sup>(192)</sup> sa týka zmien a doplnení k návrhu rozpočtu (článok 314 ods. 4 ZFEÚ). ZFEÚ neobsahuje ustanovenie o priebehu tohto hlasovania v pléne, v rámci ktorého sa stanoví *pozícia EP* ku všetkým rozpočtovým prostriedkom a ktorým sa uzatvorí fáza čítania. Neexistujú však závažné dôvody na to, aby sa nezachoval platný postup, so správou a uznesením pléna k návrhu rozpočtu, čo je legislatívny akt, ktorý v súčasnosti umožňuje stanoviť strategické smerovanie, ako aj zaviesť pilotné projekty a prípravné činnosti. Tak, ako Parlament naznačil 7. mája 2009 (bod 34), toto uznesenie prijaté pred prvým zmierovacím konaním bude mať v budúcnosti väčší význam, pretože Európskemu parlamentu umožní formálne vyjadriť svoje rozpočtové priority bez toho, aby bol viazaný taktickými úvahami odvodenými od pozície Rady. Odteraz by mali byť výbory zameriavajúce sa na vyjadrenie stanoviska pri príprave návrhu uznesenia úzko prepojené (tak ako dnes) na činnosť Výboru pre rozpočet (COBU).
- b) Druhé hlasovanie *jednoduchou väčšinou* sa týka výsledkov *Zmierovacieho výboru*, ktorý sa skladá zo zástupcov Rady a rovnakého počtu členov zastupujúcich Európsky parlament, v prípade inštitucionálnych rozdielov týkajúcich sa *zmeneného a doplneného návrhu rozpočtu* (článok 314 ods. 5 ZFEÚ). Toto hlasovanie v pléne by mohlo v prípade dohody zmierovacieho výboru prebiehať približne v polovici novembra (článok 314 ods. 6 ZFEÚ).
- c) Treba ešte pridať *tretí variant hlasovania* v špecifickom prípade, keď *Rada odmietne spoločný návrh*. Pri tejto poslednej hypotéze by hlasovanie EP rozhodlo o potvrdení všetkých alebo len niektorých zmien a doplnení prijatých počas jediného čítania (článok 314 ods. 7 písm. d) ZFEÚ). EP by však mal v otázke ročného rozpočtu pomocou *kvalifikovanej väčšiny* (väčšina jeho poslancov plus tri pätiny odovzdaných hlasov) posledné slovo.

Nad rámec jediného čítania treba medzi hlavnými novinkami ročného rozpočtového postupu v ZFEÚ zdôrazniť:

- a) rozhodujúcu úlohu pridelenú *Európskemu parlamentu na konci postupu* (článok 314 ods. 7 ZFEÚ): 1) text Zmierovacieho výboru („spoločný návrh“) sa nebude považovať za schválený, ak s ním nebude súhlasiť Európsky parlament (väčšinou poslancov, ktorý ho tvoria); 2) ak Rada odmietne spoločný návrh, zatiaľ čo EP ho odsúhlasí, buď takto vstúpi do platnosti nezmenený, alebo Európsky parlament môže presadiť zmeny a doplnenia, ktoré prijal počas prvého čítania návrhu rozpočtu kvalifikovanou väčšinou (väčšina jeho poslancov plus tri pätiny odovzdaných hlasov). V tejto súvislosti, ak EP a Rada neschvália „*spoločný návrh*“

<sup>191</sup> K harmonogramu nového rozpočtového postupu *pozri Pracovný dokument o vplyve Lisabonskej zmluvy na ročný rozpočtový postup*, Výbor pre rozpočet, spravodajcovia Sidonia Elzbieta Jedrezejewska a László Surján, DT/804312SK.doc, EP 439.064, 9. februára 2010.

<sup>192</sup> Vzhľadom na to, že Rada musí svoju pozíciu predkladať pred prvým októbrom (článok 314 ods. 3 ZFEÚ), hlasovanie v pléne Európskeho parlamentu by sa mohlo uskutočňovať približne v polovici októbra (*pozri uvedený pracovný dokument z 9. februára 2010*).

do 21 dní, Komisia je povinná predložiť nový návrh rozpočtu (článok 314 ods. 7 pododseky b) a c) a článok 314 ods. 8 ZFEÚ)<sup>(193)</sup>;

- b) právo iniciatívy, ktoré má *Komisia*, jej umožňuje zmeniť a doplniť svoj návrh rozpočtu až do zvolania zmierovacieho výboru (článok 314 ods. 2 druhý pododsek)<sup>(194)</sup>;
- c) a v neposlednom rade, dôležitú úlohu *zmierovacieho výboru*, ktorý stelesňuje medziinštitucionálny dialóg medzi doma rozpočtovými orgánmi.

*Zmierovací výbor* sa skladá paritne z členov zastupujúcich Radu a z rovnakého počtu členov zastupujúcich Parlament (článok 314 ods. 5 ZFEÚ). V ZFEÚ sa neurčuje presný počet ani úroveň politického zastúpenia Rady, čo sú dve nepochybne veľmi citlivé otázky, o ktorých bude každá inštitúcia rozhodovať sama. Okrem toho na zavedenie dobrého fungovania Zmierovacieho výboru je nevyhnutná dohoda EP a Rady v čo najkratšom čase (bod 41 uznesenia zo 7. mája 2009). Skúsenosť získaná zo Zmierovacích výborov z *predchádzajúceho volebného obdobia*<sup>(195)</sup> by mala v zásade uľahčiť dohodu o postupoch a vnútornej organizácii Zmierovacieho výboru v súvislosti s novým rozpočtovým postupom (napr. predsedníctva výboru; zloženie sekretariátu alebo podporného personálu a jeho úloha; príprava a preklady dokumentácie; spôsoby práce alebo stretnutí – dialóg, medziinštitucionálne technické skupiny; časový harmonogram; pravidlá rokovania, hlasovania a/alebo postupu vo všeobecnosti atď.). V zásade *nové nariadenie o rozpočtových pravidlách*, ktorým sa nahradí nariadenie z roku 2002 (pozri poznámku pod čiarou 188) by malo zahŕňať pravidlá fungovania Zmierovacieho výboru (bod 50 uznesenia zo 7. mája 2009). Nová medziinštitucionálna dohoda stanovujúca pravidlá spolupráce počas ročného rozpočtového postupu sa takisto zdá byť hodná uváženia (*pozri vyššie* ods. 4.1 a *nižšie* ods. 5.1).

Niektoré rozhodnutia sa týkajú *iba Európskeho parlamentu*. Plénum sa už vyjadrilo za to, aby parlamentnej delegácii v Zmierovacom výbore predsedal predseda Výboru pre rozpočet a aby zahŕňala okrem členov tohto výboru aj členov špecializovaných parlamentných výborov, ak sa rokovania týkajú konkrétnej otázky patriacej do oblasti ich pôsobnosti (bod 40 uznesenia zo 7. mája 2009).

Rokovací poriadok EP okrem toho už bol zmenený a doplnený, aby sa zahrnul nový rozpočtový postup<sup>(196)</sup>: plánuje sa, že členovia delegácie budú pred hlasovaním Parlamentu o pozícii Rady každoročne vymenúvaní politickými skupinami, podľa možnosti spomedzi členov výboru zodpovedného za rozpočtové otázky a ostatných príslušných výborov; delegáciu bude viesť predseda Európskeho parlamentu, ktorý však bude môcť túto úlohu delegovať na podpredsedu so skúsenosťou v rozpočtových otázkach alebo na predsedu výboru zodpovedného za tieto otázky (COBU). Ostáva ešte zatiaľ konkretizovať

<sup>193</sup> Ak na začiatku rozpočtového roka nie je ešte rozpočet s konečnou platnosťou prijatý, vo vzťahu ku každej kapitole možno každý mesiac čerpať najviac jednu dvanástinu rozpočtových prostriedkov *príslušnej kapitoly na predchádzajúci rozpočtový rok, ktoré zároveň nesmú presiahnuť jednu dvanástinu prostriedkov ustanovených v návrhu rozpočtu* (článok 315 ZFEÚ).

<sup>194</sup> V tejto súvislosti sa v uznesení EP zo 7. mája 2009 (bod 45) upozorňuje na skutočnosť, že pravidlo, na základe ktorého Komisia nemôže meniť svoj návrh rozpočtu po zvolaní Zmierovacieho výboru, už neumožňuje využitie tradičného jesenného opravného listu na zohľadnenie aktualizovaných prognóz pre SPP a jej vplyvu na rozpočet. EP sa domnieva, že najvhodnejším postupom v takomto prípade bude, ak Komisia predloží návrh *osobitného opravného rozpočtu*, len čo budú všetky poľnohospodárske údaje definitívne.

<sup>195</sup> Článok 68 rokovacieho poriadku EP (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>). Takisto je možné nahliadnuť do príručky Spolurozhodovanie a zmierovacie konanie. Príručka o tom, ako sa Parlament podieľa na tvorbe právnych predpisov podľa Lisabonskej zmluvy (DV/795985SK.doc).

<sup>196</sup> Článok 75d (*Rozpočtové zmierovacie konanie*) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//SK&language=SK>).

zastúpenie výborov pre štrukturálnu a kohéznú politiku v Zmierovacom výbore, keďže tie majú najväčšiu rozpočtovú váhu (napr. AGRI alebo REGI).

Pokiaľ ide o ďalšie konkrétnejšie otázky týkajúce sa vnútornej organizácie (napr. rozsah mandátu pléna v prípade parlamentných zástupcov zmierovacieho výboru a voľnosť pri rokovaní, spojenie medzi sekretariátom zmierovacieho výboru a sekretariátom výboru pre rozpočet (COBU), vzťahy medzi Zmierovacím výborom, výborom COBU, zvyškom špecializovaných výborov a politickými skupinami; úloha špecializovaných výborov pri druhom potvrdzujúcom hlasovaní o zmenách a doplneniach atď.), bude sa môcť vziať do úvahy skúsenosť získaná na legislatívnej úrovni <sup>(197)</sup>.

#### **4.4. Konsolidácia viacročného finančného rámca a finančnej disciplíny v ZFEÚ**

Článok 270 ZES je zrušený a ustanovenia týkajúce sa rozpočtovej disciplíny sú začlenené do nového článku 310 ods. 4 ZFEÚ (bývalý 268), v ktorom sa uvádza aj „*viacročný finančný rámec*“.

Zmluva v podstate preberá a aktualizuje väčšinu ustanovení o viacročných finančných výhladoch platných v *Medziinštitucionálnej dohode o rozpočtovej disciplíne a riadnom finančnom hospodárení* <sup>(198)</sup>. „*Viacročný finančný rámec*“ (VFR) a jeho pravidlá sú však do primárneho práva začlenené prvýkrát prostredníctvom článku 312 ZFEÚ.

V ustanoveniach Lisabonskej zmluvy sa potvrdzuje *trvanie* existujúceho VFR (päť rokov) (článok 312 ods. 1 ZFEÚ) a stanovuje sa *mimoriadny legislatívny postup* na prijatie *nariadenia*, ktorým sa určia výšky súm ročných stropov pre rozpočtové prostriedky a ktoré nahradí platnú medziinštitucionálnu dohodu (článok 312 ods. 3 ZFEÚ), a v neposlednom rade sa nimi formalizuje obsah viacročného plánovania Únie na základe *kategórií výdavkov* v závislosti od hlavných línií činnosti Únie (článok 312 ods. 3 ZFEÚ) <sup>(199)</sup>.

V tejto súvislosti je po nadobudnutí platnosti zmluvy potrebné začať rokovania s cieľom prijať *nové nariadenie* na aktualizovanie pravidiel týkajúcich sa rozpočtovej disciplíny a finančných výhladov. Toto nariadenie prijme spoločne Parlament a Rada prostredníctvom už spomenutého *mimoriadneho postupu*.

Treba poznamenať, že Rada sa bude pri tomto novom nariadení uznávať *jednomyseľne*, po *udelení súhlasu* Európskeho parlamentu, ktorý sa bude uznávať väčšinou svojich poslancov. EP vyjadril poľutovanie nad tým, že rozhodnutie Rady bude prijaté *jednomyseľne*, čím sa podstatne sťažuje rozhodovací postup a uprednostňuje prístup typu „*najmenšieho spoločného menovateľa*“ (bod 8 uznesenia zo 7. mája 2009). Nabádal preto Radu, aby hneď, ako to bude možné, použila doložku, ktorá jej umožňuje *jednomyseľne* prijať rozhodnutie uznávať sa na prijatie VFR kvalifikovanou väčšinou (článok 312 ods. 2 druhý pododsek).

<sup>197</sup> V článku 75d rokovacieho poriadku EP sa stanovuje, že články 68 a 69 týkajúce sa legislatívneho zmierovacieho postupu sú uplatniteľné v rozpočtovej oblasti.

<sup>198</sup> Už uvedená (poznámka pod čiarou 187): Ú. v. EÚ C 139, 14.6.2006, s. 1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:139:0003:0003:SK:PDF>)

<sup>199</sup> V uznesení Parlamentu T6-0387/2009 zo 7. mája 2009 (bod 50) sa vyžaduje, aby finančné plánovanie bolo založené na „*programe legislatívy*“ alebo „*zmluve*“, o ktorých má rozhodovať Parlament, Rada a Komisia na začiatku mandátu Komisie (prípadne v podobe medziinštitucionálnej dohody) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042&noticeType=null&language=fr>).

EP takisto vyjadril ľútosť, že má pri novom nariadení iba schvaľovacie právo, a nie skutočnú spolurozhodovaciu právomoc (bod 9 uznesenia zo 7. mája 2009). Trval však na tom, aby sa v Lisabonskej zmluve stanovilo, že inštitúcie musia už od začiatku postupu vynaložiť všetko úsilie na zabezpečenie jeho konečného úspechu (článok 312 ods. 5 ZFEÚ). Vyzval teda Radu, aby prejavila ochotu viesť *štruktúrovaný politický dialóg* s Európskym parlamentom, aby sa plne zohľadnili jeho priority.

Napokon si môžeme všimnúť, že EP vo svojich uzneseniach z 25. marca <sup>(200)</sup> a 7. mája 2009 <sup>(201)</sup> navrhol predĺženie a úpravu súčasných finančných výhľadov 2007/2013 až do roku 2016, aby tak budúci päťročný VFR nadobudol účinnosť najneskôr v roku 2017. Takto by sa VFR časovo zhodoval s mandátom Európskeho parlamentu a Komisie a mohol by sa lepšie začleniť do komplexného strategického inštitucionálneho plánovania. Mimochodom, takisto je potrebné uznať, že predĺženie súčasných finančných výhľadov by bolo vhodné v kontexte súčasnej hospodárskej a finančnej krízy. Umožnením postupného návratu k paktu stability spolu so silným oživením hospodárstiev EÚ 27 by nám toto predĺženie nepochybne uľahčilo diskusie o finančnej budúcnosti Únie.

---

<sup>200</sup> Uznesenie T6-0174/2009 z 25. marca 2009 o strednodobom preskúmaní finančného rámca na roky 2007 – 2013, bod H, bod 7 písm. b) a c)

(<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5608352&noticeType=null&language=fr>).

<sup>201</sup> Už uvedené uznesenie T6-0374/2009 (body 11, 13 a 16) a tiež už uvedené uznesenie T6-0387/2009 (body J, 50 a 51) (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042&noticeType=null&language=fr>).





## 5. EPILÓG: O POSTUPNOM VYKONÁVANÍ LISABONSKEJ ZMLUVY

Lisabonská zmluva znamená ozajstný prelom v inštitucionálnom rozvoji Únie. Hoci nové konsolidované zmluvy nemožno prirovnávať ústave vo formálnom zmysle, možno ich podľa rozsiahlej judikatúry Súdneho dvora (SD) definovať ako ústavu vo vecnom zmysle.

Lisabonská zmluva plne uznáva Európsky parlament ako jednu z dvoch zložiek legislatívneho a rozpočtového orgánu Únie (článok 14 ods. 1 ZEÚ). Stále však existujú medzery, ktoré je potrebné vyplniť, pokiaľ ide o výkon nových právomocí a uplatňovanie nových nástrojov. Niekedy sú síce právomoci a/alebo postupy v zmluvách stanovené, ale nie veľmi jasným a výstižným spôsobom, čím vznikajú rozporuplné interpretácie. V iných prípadoch dokonca na ne neexistuje jasný odkaz v novom primárnom práve, ale nové parlamentné právomoci môžu implicitne vyplývať z úlohy zákonodarcu zavedenej v Lisabonskej zmluve.

Európsky parlament ako inštitúcia, ktorá má hlavný prospech z novej zmluvy, bude teda musieť presvedčiť ostatné inštitúcie, aby plne jeho nové výsadné práva uznali. V skutočnosti sa nachádzame v uprostred prechodnej fázy, ktorá bude pre budúcnosť rozhodujúca.

### **a) Náročné úlohy v oblasti právnych predpisov v najbližšej budúcnosti**

V nadchádzajúcich mesiacoch sa poslanci Európskeho parlamentu budú musieť vyjadriť k niekoľkým *návrhom právnych predpisov* Komisie v záujme dokončenia právneho rámca vyplývajúceho zo zmluvy: k iniciatíve občanov, k novým pravidlám komitológie a najmä k novej „*finančnej ústave*“ Únie <sup>(202)</sup>. V tejto finančnej oblasti sa očakáva až šesť *legislatívnych balíkov*:

- a) *Prvý balík*, ktorý sa predloží vo februári 2010, sa bude týkať: *prechodných úprav nariadenia o rozpočtových pravidlách* na jeho prispôbenie Lisabonskej zmluve (vypustenie PV a NPV; nové pravidlá prevodov), rozhodne sa v rámci spolurozhodovacieho postupu; *návrhu nariadenia o viacročnom finančnom rámci*, rozhodne o ňom *jednomyselne* Rada s udelením súhlasu od Parlamentu; a *návrhov Komisie k novej medziinštitucionálnej dohode* o rozpočtovej disciplíne a riadnom finančnom hospodárení, na rokovanie medzi Parlamentom, Radou a Komisiou;
- b) *Druhý balík*, takisto naplánovaný na február 2010, sa bude týkať *návrhu k Európskej službe pre vonkajšiu činnosť*, konzultuje sa; *prispôbenia* platných *finančných pravidiel*, rozhodne sa v rámci spolurozhodovacieho postupu; *nových pravidiel verejnej služby*, predložených na rozhodnutie v rámci spolurozhodovacieho postupu; a *návrhu na zmeny a doplnenie rozpočtu*;
- c) *Tretí balík* sa predloží koncom apríla 2010 a bude zahŕňať *návrh rozpočtu na rok 2011* a *návrh na posúdenie medziinštitucionálnej dohody 2007/2013* <sup>(203)</sup>;

<sup>202</sup> Vyjadrenie použité v uznesení EP T7-0067/2009 z 12. novembra 2009, bod C.

<sup>203</sup> Založené na vyhlásení č. 1 a článku 7 medziinštitucionálnej dohody zo 17. mája 2006.

- d) *Štvrtý balík*, naplánovaný na máj 2010, zahŕňa návrh na *trojročnú revíziu finančných predpisov*;
- e) *Piaty balík* sa predloží v júli 2010 a bude sa týkať *revízie rozpočtu* <sup>(204)</sup>;
- f) A posledný, *šiesty balík*, sa predloží v roku 2011 a bude zahŕňať návrh k *novým viacročným finančným výhľadom*.

V tejto súvislosti bude potrebné zohľadniť skutočnosť, že tieto finančné návrhy sú vlastne jediným *politickým balíkom* a že Parlament ich bude musieť súhrnne preskúmať <sup>(205)</sup>. Takisto bude potrebné sledovať, či nové navrhnuté nástroje budú zahŕňať *pravidlá pre spoluprácu inštitúcií* počas ročného rozpočtového postupu, ktoré požaduje Európsky parlament <sup>(206)</sup> alebo, či si prípadne nebudú vyžadovať doplnenie *špecifickej medziinštitucionálnej dohody*.

### **b) Politické a medziinštitucionálne výzvy**

Popri finančnej oblasti budú súčasťou súčasnej prechodnej fázy mnohé ďalšie *mediiinštitucionálne dohody*. Na schôdzi vo februári 2010 sa v pléne prijalo uznesenie na *revíziu rámcovej zmluvy medzi Parlamentom a Komisiou* pre ďalšie volebné obdobie <sup>(207)</sup>. Uznesenie stavia Európsky parlament na rovnakú úroveň ako Radu a táto zásada zahŕňa prístup na schôdze a k prípravným dokumentom legislatívneho aktu <sup>(208)</sup>. Objasňuje procedurálne aspekty legislatívnych iniciatív Parlamentu stanovených v článku 225 ZFEÚ a zaväzuje Komisiu k rokovaniam o Medziinštitucionálnej dohode o lepšej tvorbe práva („*Better Law-Making*“). Uznesenie takisto obsahuje niekoľko opatrení na posilnenie zodpovednosti Komisie. A nakoniec potvrdzuje úlohu Európskeho parlamentu pri medzinárodných rokovaníach. Cieľom uznesenia je slúžiť ako východiskový bod v procese osobitného partnerstva medzi Parlamentom a Komisiou.

Okrem tejto rámcovej zmluvy o spolupráci s Komisiou Parlament vyzdvihol potrebu *politckej dohody* s Európskou radou o vzťahoch medzi oboma inštitúciami <sup>(209)</sup>, ako aj *nové medziinštitucionálne dohody* o: a) usmerneniach na *organizáciu medzivládnych konferencií* (MVK), najmä pokiaľ ide o účasť Európskeho parlamentu a otázky transparentnosti <sup>(210)</sup>; b) pracovných vzťahoch medzi EP a Radou v oblasti *SZBP vrátane výmeny dôverných informácií*; alebo c) inštitucionálnej účasti v každej *fáze rokovaní o medzinárodnej dohode* <sup>(211)</sup>. Bolo by sem možno potrebné pripojiť dohodu o legislatívnej spolupráci, ktorá objasňuje rozhodovacie postupy v oblastiach poľnohospodárstva a rybného hospodárstva (ods. 3.2 a 3.3).

### **c) Iniciatíva Parlamentu a ťažkopádnosť inštitúcií**

Je nutné poznamenať, že ťažkopádnosť zakorenená vnútri inštitúcií bude musieť postupne vymiznúť súčasne s vykonávaním novej zmluvy. To je predovšetkým prípad v tých oblastiach politik, kde sa konzultačný postup nahradil riadnym legislatívnym postupom

<sup>204</sup> Založené na vyhlásení č. 3 medziinštitucionálnej dohody zo 17. mája 2006.

<sup>205</sup> Bod 15 uznesenia T7-0067/2009, už citované.

<sup>206</sup> Uznesenie T7-0067/2009, už citované, bod C.

<sup>207</sup> <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5838672>.

<sup>208</sup> Požiadavka už bola uvedená v uznesení EP T6-0387/2009 zo 7. mája 2009, bod 8 (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5609042&noticeType=null&language=fr>).

<sup>209</sup> Bod 16 uznesenia EP T6-0387/2009 zo 7. mája 2009, už citované.

<sup>210</sup> Bod 10 uznesenia EP T6-0387/2009 zo 7. mája 2009, už citované.

<sup>211</sup> Uznesenie EP T6-0373/2009 zo 7. mája 2009, body 77 a nasl.

(spoločná poľnohospodárska politika a spoločná rybárska politika), a preto sa legislatívne právomoci Parlamentu rozšírili. V takomto prípade má Rada jasnú tendenciu prijímať právne predpisy sama. Parlament mal takisto vo zvyku predkladať symbolické pozmeňujúce a doplňujúce návrhy k návrhom Komisie, ale táto prax už nebude mať v rámci nových postupov (legislatívnych alebo rozpočtových) zmysel.

Bude teda potrebné zmeniť niektoré parlamentné postupy, ako aj zlepšiť kvalitu legislatívnej činnosti. Súbežne s tým však bude potrebné na rozšírenie rozsahu parlamentnej činnosti preukázať zmysel pre predstavivosť a iniciatívu. Máme nedávny príklad sily parlamentných iniciatív pri ťažkopádnosti inštitúcií v oblasti rybného hospodárstva. Na základe práva Európskeho parlamentu byť ihneď a v plnom rozsahu informovaný o všetkých etapách rokovania o medzinárodnej dohode (článok 218 ods. 10 ZFEÚ) (ods. 3.8.1), Rada vo februári 2010 uznala právo predsedu Výboru EP pre rybné hospodárstvo zúčastniť sa na prácach zmiešaného výboru pre dohodu o partnerstve EÚ – Maroko (v Rabate 2. a 3. februára 2010). To znamená ozajstný posun vpred v porovnaní so situáciou v minulosti, keď mal EP právo byť informovaný len o všetkých rozhodnutiach, ktoré prijala Rada (bývalý článok 310 ods. 2 druhý pododsek ZES).

#### **d) Organizačné výzvy**

Na záver treba povedať, že Európsky parlament už pristúpil k prispôsobovaniu svojich štruktúr, postupov a pracovných metód novým právomociam a novým požiadavkám na medziinštitucionálnu spoluprácu vyplývajúcim z Lisabonskej zmluvy. Závery pracovnej skupiny vytvorenej na tento účel už viedli k reforme rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu (<sup>212</sup>).

Ako však bude Lisabonská zmluva postupne rozprestierať svoj inštitucionálny, legislatívny a finančný plášť, bude musieť Parlament posilňovať svoju legislatívnu schopnosť a podporu a výskum parlamentných oddelení. Posilnenie úlohy Parlamentu ako zákonodarcu bude znamenať zlepšenie kvality právnych predpisov a nepriamo špecializáciu a/alebo odbornosť oddelení. Rovnako je možná väčšia integrácia jednotiek spojených s parlamentnou činnosťou. Takisto sa dá predvídať prípadné nové usporiadanie právomocí medzi parlamentnými výbormi v závislosti od plánovaných hĺbkových reforiem politik po roku 2013 (najmä spoločnej poľnohospodárskej politiky, regionálnej politiky, spoločnej rybárskej politiky a v rámci štrukturálnej a kohéznej politiky).

<sup>212</sup> Uznesenie zo 6. mája 2009 o celkovej revízii rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5491432>); a uznesenie z 25. novembra 2009 o prispôbení rokovacieho poriadku Lisabonskej zmluve (<http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5786912&noticeType=null&language=fr>).

