



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 21.12.2011
KOM(2011) 930 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“

{SEK(2011) 1626 v konečném znění}

1. Úvod

V roce 2007 přijala Evropská komise sdělení „Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství“¹. V tomto sdělení Komise navrhla zahájení projektu založeného na partnerském přístupu mezi Komisí a členskými státy s cílem zajistit řádné uplatňování práva EU, poskytnout občanům a podnikům rychlejší reakci a řešení problémů a důsledněji zvládat a řídit stávající postupy.

V dubnu 2008 byl pro tento účel navržen projekt EU Pilot, který byl zahájen v 15 dobrovolně zúčastněných členských státech. V březnu 2010 Komise přijala první Zprávu o hodnocení projektu „EU Pilot“². V této zprávě Komise podotkla, že systém již začal přinášet pozitivní výsledky, i když je mnoho aspektů, které by mohly být dále rozvíjeny s cílem zlepšit fungování systému, zvýšit porozumění mezi Komisí a zúčastněnými členskými státy a urychlit zpracování spisů a zlepšit dosažené výsledky³.

V letech 2010 a 2011 Komise projekt dále prováděla, doplňovala a zdokonalovala. Od přijetí první hodnotící zprávy v březnu 2010 došlo při uskutečňování projektu EU Pilot k vývoji v těchto zásadních oblastech:

- Po celkově kladném hodnocení projektu EU Pilot v první hodnotící zprávě bylo zbývajících 12 členských států Komisí vyzváno k účasti na projektu. Deset dalších členských států se následně k projektu EU Pilot připojilo⁴.
- Od března 2010 uplatňují útvary Komise při posuzování odpovědí členských států indikativní lhůtu deseti týdnů, jež odpovídá lhůtě uplatňované členskými státy.
- Od března 2010 se rozšířila oblast působnosti projektu EU Pilot a systém se zpravidla používá ve všech případech (až na omezené výjimky) týkajících se řádného uplatňování a provádění práva EU nebo souladu vnitrostátních právních předpisů s právem EU v rané fázi, před zahájením jakéhokoli možného řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU.
- Komise zlepšila IT systém, na němž je projekt EU Pilot založen, aby zajistila jeho účinné fungování a aby byl k uživatelům vstřícnější.

¹ KOM(2007) 502, oddíl 2.2. „Zlepšení pracovních postupů“

² KOM(2010) 70 v konečném znění.

³ Viz oddíl 4 „Obecné závěry“.

⁴ Těmito 25 členskými státy jsou: Belgie, Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Irsko, Itálie, Finsko, Francie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Spojené království, Španělsko a Švédsko. Malta provádí potřebné vnitřní změny a brzy by měla začít systém používat; nadále pokračuje jednání s Lucemburskem.

Ve své první hodnotící zprávě se Komise zavázala předložit další hodnocení v roce 2011. Tento dokument obsahuje druhou zprávu o hodnocení projektu EU Pilot. S cílem získat komplexní přehled o systému zahrnuje tato zpráva období od zahájení projektu v dubnu 2008 do září 2011. Zaměřuje se na hlavní zjištění, která umožňují posoudit účinnost systému. Je založena na číselných údajích a objemu spisů, zabývá se dotčenými oblastmi politiky a souladem s příslušnými standardy a rovněž bere v úvahu dostupné údaje o kvalitě spisů. Podpůrné statistické údaje jsou obsaženy v pracovním dokumentu útvarů Komise připojeném k této zprávě.

2. PRACOVNÍ METODA

Projekt EU Pilot je hlavním nástrojem Komise pro komunikaci se zúčastněnými členskými státy o nejasných otázkách týkajících se řádného uplatňování práva EU či o souladu práva členského státu s právem EU v rané fázi (tj. před zahájením řízení o porušení právních předpisů podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie).

Všude tam, kde by mohlo být zahájeno řízení o nesplnění povinnosti, se zpravidla projekt EU Pilot používá před tím, než Komise učiní první krok v takovém řízení podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. Nahrazuje se tak předchozí běžná praxe, kdy Komise za tímto účelem zasílala úřední dopisy. Pokud je však z důvodu naléhavosti nebo jiného převažujícího veřejného zájmu zapotřebí okamžitě zahájit řízení o porušení právních předpisů podle článku 258 Smlouvy o fungování EU, mohou být povoleny výjimky a postupy při porušení předpisů mohou být zahájeny bez navázání předchozích kontaktů prostřednictvím projektu EU Pilot. V takových výjimečných případech může Komise okamžitě reagovat na údajné porušení právních předpisů členským státem a vyzvat členský stát, aby jednal v souladu s právem EU. Systém vyřizuje dotazy a stížnosti obdržené od občanů a podniků, jakož i případy řízení z vlastní iniciativy. Ty zahrnují také otázky, které se řešily s Komisí v rámci Petičního výboru Evropského parlamentu nebo prostřednictvím dopisu poslance Evropského parlamentu.

Databáze je vedena v angličtině. Některé členské státy si však zachovávají právo na korespondenci ve svém úředním jazyce. Překlady v případě potřeby zajišťuje Komise.

Jednotlivé spisy, včetně popisu a otázek týkajících se konkrétní záležitosti, jsou následně předloženy členskému státu prostřednictvím žádosti EU Pilot s lhůtou deseti týdnů pro vnitrostátní orgány, aby co nejvíce vyčerpávajícím způsobem odpověděly na položené otázky a navrhly řešení zjištěných problémů, jež je v souladu s právem EU. Nadto mohou členské státy odůvodnit potřebu prodloužit období deseti týdnů tím, že oznámí Komisi, že potřebují k práci na odpovědi více času. O vyhovění či nevyhovění žádosti o prodloužení obecného časového rámce se rozhoduje případ od případu.

Ve výjimečných případech může být stanovena lhůta kratší než deset týdnů. Důvody pro kratší lhůtu jsou členskému státu vysvětleny.

Odpovědi členského státu jsou ve lhůtě dalších deseti týdnů, a je-li to požadováno poté, co byly přeloženy, přezkoumány a posouzení odpovědi členského státu se nahraje do databáze projektu EU Pilot. Pokud není nalezeno žádné řešení slučitelné s právem EU, může být zahájeno řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie. U stížnosti bude také připravena odpověď stěžovateli o výsledku šetření ohledně jeho

stížnosti. V případě potřeby mohou být orgány členských států požádány, aby poskytly dodatečné informace.

Dodržování těchto lhůt oběma stranami může být problematické, ale je nutné zajistit, aby první klíčový krok ve vyřizování těchto spisů (kterým je buď zaslání dopisu s úředním oznámením podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie, nebo uzavření spisu) mohl být učiněn v maximální lhůtě 12 měsíců ode dne registrace stížnosti v registračním systému nebo zahájení případu z vlastní iniciativy v projektu EU Pilot. Proto je dodržení desetitýdenní lhůty jedním z aspektů při posuzování výkonnosti jak členských států, tak Komise.

Žádosti o přístup k dokumentům ve spisech projektu EU Pilot se řídí nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise⁵, jak je provedeno rozhodnutím Komise ze dne 5. prosince 2001, kterým se mění její jednací řád⁶.

3. HODNOCENÍ

Toto hodnocení je rozděleno do dvou období: zhodnocení uzavřených spisů zahrnuje období od března 2010 do února 2011 a celkové statistické údaje o fungování systému zahrnují období od zahájení projektu v dubnu 2008 do září 2011.

Hodnocení zahrnuje zejména:

- zhodnocení spisů vedených v rámci projektu EU Pilot členskými státy a Komisí na základě kritérií kvality, spolupráce a podpory a uzavřených mezi březnem 2010 a únorem 2011,
- objem spisů vyřizovaných v rámci projektu EU Pilot. Toto hodnocení rovněž zkoumá vývojové tendence v jednotlivých členských státech, přičemž bere v úvahu skutečnost, že ne všechny z nich se zapojily do projektu EU Pilot ve stejnou dobu,
- původ spisů a oblasti politiky, kterých se spisy vložené do systému týkají,
- průměrná doba, kterou členské státy a Komise potřebují ke zpracování spisů, a dodržování obecné lhůty deseti týdnů,
- a konečně „úspěšnost“ projektu, jinými slovy kolik odpovědí poskytnutých členskými státy bylo považováno za přijatelné bez potřeby zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU. Cílem projektu EU Pilot je rychleji dosáhnout výsledků a nalézt řešení slučitelná s právními předpisy EU pro občany a podniky prostřednictvím lepší spolupráce mezi členskými státy a Komisí, aniž by bylo nutné zahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU.

Podrobné informace o těchto otázkách jsou obsaženy v pracovním dokumentu útvarů Komise přiloženém k této zprávě.

⁵ Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43.

⁶ Úř. věst. L 345, 29.12.2001, s. 94.

Pokud jde o posouzení uzavřených spisů za období od března 2010 do února 2011, Komise a zúčastněné členské státy odpověděly na řadu otázek založených na třech hlavních kritériích: **kvalita, spolupráce a podpora**. Výsledky tohoto posouzení ukazují, že při vyřizování spisu jsou členské státy obecně spokojeny s kvalitou spisů, které jim v rámci projektu EU Pilot Komise předkládá, zejména pokud jde o srozumitelnost vznesených otázek a vymezení dotčeného problému. Konečně, Komise i členské státy jsou velmi spokojeny s úrovní spolupráce a podporou poskytovanou v rámci projektu.

Pokud jde o **objem** spisů, v období od dubna 2008 do září 2011 bylo prostřednictvím projektu EU Pilot předloženo celkem 2 121 spisů. 1 410 z nich bylo v rámci projektu EU Pilot zpracováno⁷. Nicméně tento objem není mezi členské státy rozložen rovným dílem. Kromě skutečnosti, že členské státy s větším počtem obyvatel dostávají v rámci projektu EU Pilot více spisů v důsledku většího počtu občanů, podniků a zájmů občanské společnosti, hraje roli ještě další prvek. Je rozdíl v počtu spisů mezi těmi členskými státy, které používají systém od počátku v roce 2008, a ostatními státy, které vstoupily do systému během roku 2010 nebo 2011. Ze 2 121 spisu: 15,5 % spisů bylo předloženo Itálii a Španělsku, 8 % Spojenému království, 7,7 % Německu a 6,5 % Portugalsku.

Členské státy odmítly zpracovat pouze 2 % všech předložených spisů v rámci projektu EU Pilot; hlavním důvodem byl nedostatek informací poskytnutých stěžovatelem.

Témata, jichž se týkají spisy předkládané prostřednictvím projektu EU Pilot, odpovídají stávajícímu stavu, pokud jde o množství otázek a problémů, jež se objevují v různých odvětvích práva EU: přibližně 33 % spisů se týkalo otázek v oblasti životního prostředí, 15 % vnitřního trhu, 10,5 % zdanění, 8 % mobility a dopravy a 6 % zdraví a ochrany spotřebitele.

Pokud jde o **původ**, 49 % těchto 2 121 spisů připadalo na stížnosti, zatímco 7 % tvořily dotazy občanů či podniků a dalších přibližně 44 % byly spisy založené Komisí z jejího vlastního podnětu.

Doba, kterou členské státy a Komise potřebují ke zpracování spisů v rámci projektu EU Pilot, se měří v porovnání s desetitýdenní lhůtou. Od zahájení projektu EU Pilot v roce 2008 činila **průměrná doba**, kterou potřebovaly členské státy k zaslání odpovědi do spisu, 67 dnů, což je v souladu s desetitýdenní (70denní) lhůtou. Od března 2010⁸ je průměrná doba, kterou potřebují útvary Komise k posouzení odpovědi navržené orgány členských států a k rozhodnutí o dalším postupu v rámci spisu, 102 dnů, což přesahuje obecnou lhůtu. Je třeba poznamenat, že ve většině případů, kdy je tato lhůta překročena, útvary Komise požadují doplňující informace od vnitrostátních orgánů, zejména v případě složitějších spisů, a je zapotřebí překladů.

Pokud jde o „**úspěšnost**“, ze 1 410 spisů zpracovaných v systému bylo téměř 80 % (1 107 spisů) z odpovědí poskytnutých členskými státy posouzeno jako přijatelné, což umožnilo uzavřít spis, aniž bylo nutné zahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU. Zbývajících 20 % spisů (303), v nichž nebylo možno nalézt žádné přijatelné řešení v souladu s právem EU, vyústilo do fáze řízení o porušení právních předpisů, které již

⁷ „Zpracováno“ znamená, že členské státy poskytly do spisu odpovědi a Komise je posoudila jako slučitelné či neslučitelné s právem EU.

⁸ Tento den odpovídá zavedení obecné desetitýdenní lhůty pro Komisi k posouzení odpovědi poskytnutých členskými státy v rámci systému.

bylo po zpracování spisu v projektu EU Pilot zahájeno nebo jej Komise připravuje. Úspěšnost u první zprávy o hodnocení projektu EU Pilot činila 85 %. Jedním z důvodů pro tento mírný pokles by mohl být rostoucí počet spisů v rámci projektu EU Pilot v důsledku účasti dalších členských států. Dále, od přijetí první zprávy je třeba projektu EU Pilot využít ve všech případech, kdy je k plnému pochopení dotčeného problému týkajícího se řádného uplatňování práva EU, jeho provádění nebo souladu vnitrostátních právních předpisů s právem EU zapotřebí doplňujících faktických nebo právních informací, zatímco dříve bylo využití projektu EU Pilot před zahájením řízení o porušení právních předpisů podle článku 258 Smlouvy o fungování EU dobrovolné.

Od roku 2010 Komise konstatuje snížení počtu nových řízení o nesplnění povinností⁹ u prvních 15 členských států dobrovolně zúčastněných na projektu EU Pilot. U zbývajících dvanácti členských států, které přistoupily k projektu EU Pilot po březnu 2010, lze pokles pozorovat rovněž, i když v menší míře. Třebaže nelze určit všechny důvody pro tuto tendenci, jedním z možných vysvětlení je spuštění projektu EU Pilot, který pomáhá objasnit a uspokojivě zodpovědět některé otázky týkající se uplatňování právních předpisů EU, na které Komise upozornila, a tak vyřešit problémy, aniž by bylo potřeba využít řízení o nesplnění povinnosti, a v případě stížností rychleji dosáhnout výsledků pro občany a podniky.

4. ZÁVĚRY

V souladu se závazky učiněnými Komisí v její první zprávě o hodnocení projektu EU Pilot:

- Projekt EU Pilot byl prodloužen a nyní jej plně využívá 25 členských států. Jeho používání bylo rozšířeno, zdokonaleno a posíleno.
- Projekt od počátku pozitivně přispívá ke spolupráci mezi Komisí a zúčastněnými členskými státy při rychlejší odpovědi na dotazy a řešení problémů občanů, podniků a občanské společnosti. Přibližně 80 % odpovědí poskytnutých členskými státy bylo posouzeno jako přijatelné (v souladu s právem EU), což umožnilo uzavřít spis, aniž bylo nutné zahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU.
- Systematičtější využívání projektu EU Pilot poskytlo zúčastněným členským státům centralizovaný přehled celkového vyřizování otázek týkajících se uplatňování práva EU.
- Díky spolupráci mezi Komisí a členskými státy, které jsou odhodlány pokračovat ve svém úsilí o udržení vysoké výkonnosti projektu EU Pilot, se zlepšily pracovní metody a kvalita spisů.
- Členské státy, a zejména Komise se i nadále budou zaměřovat na dodržování standardní desetitýdenní lhůty stanovené Komisí pro zpracování spisů.
- V úzké spolupráci s členskými státy se v zájmu lepšího fungování projektu EU Pilot dále vyvíjí a vyjasňuje IT systém a oblast působnosti projektu.

⁹ Případy týkající se neoznámení nejsou v těchto statistikách zahrnuty, neboť jsou vyjmuty z oblasti působnosti projektu EU Pilot.

- Stále existuje prostor pro další zlepšování v oblasti spolupráce a fungování, zejména pokud jde o dodržování dohodnutých lhůt a kvality jak otázek položených Komisí, tak odpovědí poskytnutých členskými státy.

Komise zastává názor, že projekt EU Pilot se již nenachází v rané a experimentální fázi, ale že je dobrou pracovní metodou, která přináší výsledky Komisi, zúčastněným členským státům a občanům. Obecný přístup Komise spočívá ve snaze rychle řešit problémy pomocí projektu EU Pilot a v případě potřeby zahájit a důsledně vést řízení o nesplnění povinnosti. Komise zkoumá možnost rozšířit projekt EU Pilot jako nástroj pro řešení problémů a prevenci na všechny členské státy a i nadále udržuje kontakty s těmi členskými státy, které dosud projektu EU Pilot nevyužívají.

Aspekty fungování projektu EU Pilot budou předmětem příští výroční zprávy Komise o sledování uplatňování práva EU.