



Priority České republiky v novém institucionálním cyklu a mechanismus jejich prosazování

**Vít Dostál, Tomáš Jungwirth,
Magda Komínková, Kryštof Kruliš,
Ondřej Mocek**



Úvod

Květnové volby do Evropského parlamentu (Parlament, EP), formulace Nové strategické agendy Evropské rady a nástup nové Evropské komise (Komise, EK) představují počátek nového institucionálního cyklu Evropské unie (EU). Výsledky voleb do EP i způsob výběru nové Komise signalizují proměnu obou institucí. Postupnou změnou – umocněnou i blížícím se odchodem Spojeného království z EU – pak procházejí i vztahy mezi členskými státy. Polarizace relací a napětí mezi některými tradičními partnery v určitých agendách mají vliv na schopnost Evropské rady řešit klíčové otázky EU i na rozhodování Rady EU, případně na její jednání vůči dalším institucím. Nová předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová pak před svým schválením v Evropském parlamentu představila ambiciózní agendu, a to zejména v klimatické, hospodářské (a sociální), digitální, bezpečnostní a zahraničněpolitické oblasti. Řada formulovaných cílů však může být v rozporu se zájmy České republiky (ČR). Pro českou evropskou politiku je proto nyní klíčová debata o dopadech nového institucionálního nastavení na její priority.

Tento podkladový materiál se zabývá změnou institucionálního prostředí EU, vybranými prioritními oblastmi a dopady nové meziinstitucionální dynamiky na možnosti ČR prosazovat své priority. Logika textu vychází z trojdimenzionálního chápání politiky. V první části se věnujeme evropské „polity“; tedy otázce, jak se proměnily podmínky pro uskutečňování politiky, struktura politického systému a jak se přenastavily kompetence klíčových institucí. V centru naší pozornosti jsou Evropský parlament, Evropská komise a Rada EU s Evropskou radou. Druhá část textu je dedikována vybraným politikám („policies“), a to konkrétně oblasti vnitřního trhu, klimatické politice a migrační a azylové politice. Zde vycházíme z programového materiálu představeného novou předsedkyní Evropské komise a pověřovacích dopisů jednotlivým komisařům. Snažíme se identifikovat klíčové směry a vyhodnotit jejich prosaditelnost vůči Evropskému parlamentu a Radě, jakož i soulad s deklarovanými zájmy ČR. V této části textu se tedy věnujeme i samotnému politickému střetu („politics“). V závěru představujeme východiska pro českou evropskou politiku a doporučení.



1. (Nové) institucionální uspořádání

1.1. Evropský parlament

V souvislosti s posledními volbami si Evropský parlament prošel několika změnami, které mění jak jeho vnitřní dynamiku, tak vztah s ostatními institucemi – zejména pak Evropskou komisí.

Výsledky voleb do Evropského parlamentu přinesly posílení menších politických skupin, a naopak ztrátu mandátů těch velkých. Poslanecké kluby Evropské lidové strany (EPP) a Pokrokového společenství socialistů a demokratů v EP tak po mnoha volebních obdobích nedisponují nadpoloviční většinu poslanců, a tím také ztratily možnost určovat hlavní směřování a postoj EP.

Pro Evropský parlament bylo zklamáním a porážkou, že se znovu neprosadil princip spitzenkandidátů. Evropská rada se totiž v červnu 2019 neshodla na žádném z kandidátů evropských politických stran. Přihlédla nicméně k výsledkům voleb do EP, což předpokládá i Smlouva o EU, a nominovala na post předsedy EK zástupkyni vítězné evropské politické strany, a to Ursulu von der Leyenovou z EPP.

Tento krok však přinesl Parlamentu výhodu na jiné straně. Ursula von der Leyenová musela před EP předstoupit s programem, který bude přijatelný pro většinu poslanců. Tím, že nemohla počítat s podporou své osoby jako spitzenkandidáta, byla nucena agendu budoucí EK podřídit hlasu EP, který toho poměrně dobře využil. Von der Leyenová tak předložila Parlamentu velmi prointegrační agendu (EP obecně podporuje hlubší integraci), se středovým programem vyvažujícím jak levicovou, tak pravicovou politiku a také se silným akcentem na ochranu životního prostředí a klimatu (což odráží poměrně velký nárůst skupiny Zelených).

Evropský parlament získal vůči nové EK také další výhodu. Von der Leyenová se v rámci svého programu zavázala, že bude respektovat usnesení EP, které by vyzvalo k předložení určitého legislativního aktu.¹ Během parlamentního slyšení tento závazek potvrdil i budoucí místopředseda EK Šefčovič, který má být zodpovědný za vztahy mezi unijními institucemi.² Nyní záleží na tom, jak EP s tímto příslibem naloží. Pokud své šance plně využije, bude se jednat o kvalitativní posun v pozici Evropského parlamentu a jeho posílení vůči Evropské komisi.

¹ Ursula von der Leyenová. Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu. Brusel: Evropská komise, 2019, 20. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

² „Hearing of Maroš ŠEFČOVIČ, Vice-President-designate, Interinstitutional Relations and Foresight,“ https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-maros-sefcovic-vice-president-designate-interinstitutional-relations-and-foresight_13206_pk.



1.2. Evropská komise

Parlament schválil Ursulu von der Leyenovou 383 hlasy. Těsná většina devíti hlasů (327 poslanců hlasovalo proti a 22 se zdrželo) může indikovat menší vliv Komise, než jaký měla doposud. Slabý mandát by mohl ovlivnit mimo jiné i legislativní činnost Komise. Ačkoliv výše představený princip faktické legislativní iniciativy Parlamentu může znamenat, že mu Komise bude alespoň v některých oblastech vycházet více vstříc, většinu pro legislativní návrhy bude EK, vzhledem k fragmentaci EP, nacházet obtížněji. Jednotlivé frakce budou moci sebevědoměji prosazovat svůj postoj.

Při skládání svého týmu musela Ursula von der Leyenová balancovat mezi zájmy členských států vysílajících své zástupce do Komise a skutečností, že kandidáti na komisaře i následně Komise jako celek musí získat podporu Parlamentu. Výsledné rozdělení portfolií v navrhované Komisi naznačuje určitou změnu v hierarchizaci Komise. Jednou kategorií budou výkonní místopředsedové, kteří budou spravovat silná generální ředitelství a zaštiťovat důležitou politickou agendu. Druhou skupinu budou představovat běžní komisaři s generálními ředitelstvími a třetí nevýkonní místopředsedové, jejichž agenda není zcela jednoznačně ohraničená, a bude záležet na jejich schopnosti spolupracovat s ostatními komisaři a prosazovat vlastní témata spíše horizontálního charakteru.

Na navržené Komisi je také zajímavé uspořádání portfolií a jejich přidělení nominantům z konkrétních zemí. Téměř každý komisařský post změnil název a získal jinou náplň. K některým tématům byli přiděleni komisaři ze zemí, které evropskou politiku v dané oblasti spíše polarizují: francouzská nominantka obdržela agendu vnitřního trhu a maďarský kandidát oblast sousedství a rozšíření. Kontroverze může vzbuzovat také obsazení postu komisaře pro obchod Irem Hoganem vzhledem ke skutečnosti, že jeho ústřední agendou bude pravděpodobně vyjednávání o nové dohodě mezi EU a Spojeným královstvím.

Zadruhé lze na rozdělení portfolií nahlížet jako na určitou snahu vyvažovat různé tábory a zájmy. Takto lze vnímat překryvy mezi místopředsedou zodpovědným za Ochranu evropského způsobu života (přičemž i samotný název jeho postu byl terčem negativních reakcí) a komisařkou pro vnitřní věci. Podobným případem je přidělení místopředsednického postu se zaměřením na hodnoty a transparentnost Věře Jourové a portfolia pro spravedlnost, jež bude mít v kompetenci hlídání stavu právního státu, belgickému nominantovi.



1.3. Evropská rada a Rada EU

Pozice Evropské rady a Rady EU se nezměnila bezprostředně s volbami do Evropského parlamentu. Proměna charakteristik obou institucí má dlouhodobější povahu. Z fungování Evropské rady a Rady EU v minulém institucionálním období lze vyzdvihnout dva zdánlivě si protirečící procesy. Na jednu stranu se jedná o snahu Evropské rady formulovat politický program EU. Na stranu druhou je patrná polarizace mezi některými členskými státy, jež vedla ke komplikovaným jednáním při projednávání vybraných legislativních aktů či přímo k jejich zablokování.

Evropská rada během posledních pěti let dospěla k pevnějšímu plánování vlastní agendy. V červnu 2014 představila Strategickou agendu, jakožto konsenzuální východisko pro priority Junckerovy Evropské komise.³ V září 2016 přijala Bratislavské prohlášení a plán,⁴ které následovala Římská deklarace zaměřená na zhodnocení stavu evropské integrace.⁵ Z obou dokumentů bylo patrné, že členské státy nemají zájem o zahájení procesu rozsáhlé reformy institucí a že proměna EU bude probíhat spíše inkrementálně. V září 2017 pak formuloval předseda Evropské rady tzv. agendu lídrů – pracovní program Evropské rady do voleb do Evropského parlamentu.⁶ Pro tento přístup byl charakteristický strukturovaný model řešení klíčových otázek, což vedlo i k určité proměně fungování Evropské rady. Ta posílila kontinuitu mezi jednotlivými zasedáními i schopnost soustředit se na otázky dlouhodobějšího charakteru. Nový institucionální cyklus pak otevřelo přijetí Nové strategické agendy na roky 2019–2024; opět poměrně vágního vymezení směrů dalšího vývoje EU, jež bylo adresované zejména příští Evropské komisi.⁷ Ursula von der Leyenová pak byla k debatě o společných prioritách přizvána na říjnové jednání Evropské rady.

Druhým trendem je zvyšující se polarizace vztahů mezi některými členskými státy. Zprvce můžeme pozorovat určité oslabení francouzsko-německého motoru integrace. Ztrácí se francouzský leadership vůči jižnímu křídlu – zejména Itálii – a německý vůči severským zemím, čehož dokladem je provolání tzv. nové hansovní ligy sdružující severské země EU. Kromě tohoto dělení členských států na ose sever-jih, pro které je ústředním motivem otázka budoucnosti eurozóny, se v EU od roku 2015 zvýraznilo i dělení na ose východ-západ. V rámci něj stojí na jedné straně západoevropské země a na straně druhé zejména státy Visegrádské skupiny, přičemž hlavní podstatou sporu bylo v posledních letech především téma reformy azylové a migrační politiky EU.

Nastavení strukturovanějšího přístupu k jednání Evropské rady přes současnou polarizaci mezi členskými státy v některých sektorových otázkách je zásluhou zejména Donalda Tuska a jeho sekretariátu. Lze říci, že přijetím strategických dokumentů a návazné Agendy lídrů si členské státy přesněji formulovaly mantinely vůči ostatním institucím. Asi nejvýrazněji byla snaha zdůraznit autonomii Evropské rady jako orgánu určujícího směr evropské integrace patrná při odmítnutí principu spitzenkandidátů. Je nyní zásadní otázkou, jak s touto dobrou výchozí pozicí naloží designovaný předseda Evropské rady Charles Michel – zda jeho styl bude mít také konsenzuální charakter a zda pracovní model Evropské rady bude podobně strukturovaný jako pod Donaldem Tuskem.

³ Závěry Evropské rady 26. a 27. června 2014. Brusel: Evropská rada, 2014, 15–21. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=CS&f=ST%2079%202014%20INIT>.

⁴ Bratislavské prohlášení. Bratislava: Evropská rada, 2016.

<https://www.consilium.europa.eu/media/21230/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-cs.pdf>

⁵ Rome Declaration. Řím: Evropská rada, 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.

⁶ „Agenda lídrů,” <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/tallinn-leaders-agenda/>.

⁷ Nová strategická agenda. Brusel: Evropská rada, 2019.

<https://www.consilium.europa.eu/media/39924/a-new-strategic-agenda-2019-2024-cs.pdf>.



2. Vybrané politiky

2. 1. Vnitřní trh

Přínos vnitřního trhu je dlouhodobě oceňován mezi českou laickou i odbornou veřejností. V oblasti volného pohybu zboží bylo dosaženo vysokého stupně integrace. Vlivem rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie a jeho institucionálních předchůdců byl na volný pohyb zboží aplikován princip země původu výrobku. V oblasti pohybu služeb tento princip ale nebyl nikdy plně uplatněn a nepřístupila k němu ani směrnice o službách, která byla přijata v prvním desetiletí nového milénia. Volný pohyb služeb tak v praxi může být stále omezován různými specifikami sektorových právních předpisů v jednotlivých státech. Poskytovatel služeb tak v zásadě musí vedle předpokladů země, kde sídlí, zajistit, aby poskytovaná služba splňovala povinnosti, které na ni klade země příjemce služby.

Jean-Claude Juncker ve svých politických směrech pro příští Evropskou komisi v roce 2014 zdůraznil potřebu dobudování vnitřního trhu, když výslovně uvedl, že „Musíme dokončit vnitřní trh výrobků i služeb tak, aby se stal pro naše podniky a průmysl odrazovým můstkem k úspěchu ve světové ekonomice, a to i pokud jde o zemědělské produkty.“⁸ Za jeho Komise došlo k dílčím posunům například v oblasti spolupráce správních orgánů členských států na vnitřním trhu se zbožím, či k otevření otázky tzv. dvojí kvality výrobků. K většině výraznějších kroků docházelo v oblasti jednotného digitálního trhu. Vnitřní trh v oblasti zboží a zejména služeb zůstal prozatím nedokončen. Stejně tak nebyl dosažen ani cíl Junckerovy komise vytvořit unii kapitálových trhů,⁹ která by měla propojit fragmentované kapitálové trhy v EU a posílit tak možnost financování firem z jiných než bankovních zdrojů.

Ursula von der Leyenová v politických směrech pro příští Evropskou komisi výslovně zmiňuje potřebu dokončit unii kapitálových trhů a na jiném místě rovněž digitální vnitřní trh.¹⁰ Problematice dokončování vnitřního trhu se zbožím a službami se v tomto dokumentu však věnuje již pouze ve vztahu k potřebě zjednodušit přeshraniční zdanění firem či k otázce zlepšování celních kontrol.¹¹ Politické směry striktně hovoří o sociálně tržní ekonomice. Není v nich zmíněna problematika tzv. sociálního dumpingu uvnitř vnitřního trhu, která v roce 2014 v programovém dokumentu Komise uvozovala příslib přehodnocení směrnice o vysílání pracovníků. Je zde však zahrnut závazek předložit legislativní dokument, který by každému pracovníkovi v EU zajistil férovou minimální mzdu.¹²

Až v pověřovacím dopise nominované komisařce pro vnitřní trh Sylvii Goulardové označuje Ursula von der Leyenová vnitřní trh za „jednu z největších

⁸ Jean-Claude Juncker. Nový začátek pro Evropu: Moje agenda pro zaměstnanost, růst, spravedlnost a demokratickou změnu. Štrasburk: Evropská komise, 2014, 6. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_cs_o.pdf.

⁹ Jean-Claude Juncker. Nový začátek pro Evropu: Moje agenda pro zaměstnanost, růst, spravedlnost a demokratickou změnu. Štrasburk: Evropská komise, 2014, 7. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_cs_o.pdf.

¹⁰ Ursula von der Leyenová. Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu. Brusel: Evropská komise, 2019, 8 a 13. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

¹¹ Ursula von der Leyenová. Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu. Brusel: Evropská komise, 2019, 12 a 16. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

¹² Ursula von der Leyenová. Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu. Brusel: Evropská komise, 2019, 9. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.



výhod“, která podporuje naši „inovativnost a konkurenceschopnost“ a dělá z EU „žádaného obchodního partnera pro země po celém světě“.¹³ Po těchto úvodních větách je však pozornost obrácena k digitalizaci, která je (vedle Zelené dohody pro Evropu) stěžejním prvkem, jenž se výrazně prolíná coby horizontální prioritou napříč portfolií nové Evropské komise. Vnitřní trh má přispět k digitální transformaci EU a pomoci při dosažení technologické suverenity, ať již jde o 5G sítě, blockchain, použití dat či umělou inteligenci. Pověření, aby se nominovaná komisařka zaměřila také na přetrvávající bariéry na vnitřním trhu je zmíněno jen jako jeden z dílčích úkolů v rámci odstavce věnovaném každodennímu fungování vnitřního trhu, spolu s výzvou dbát o náležitou implementaci evropského *acquis* a úsilím o odstraňování umělých rozdílů mezi novými digitálními a již zavedenými trhy.¹⁴ Každodenní fungování vnitřního trhu pak patří mezi celkem sedm různých úkolů části nazvané „Evropský průmysl připravený na budoucnost a vnitřní trh“, mezi kterými nalezneme také důraz na cirkulární ekonomiku, podporu malých a středních podniků nebo otázky průmyslového vlastnictví.¹⁵

Na uvedený charakter politického programu Komise v oblasti vnitřního trhu je třeba nahlížet také v kontextu politických posunů v EU. Odchodem Spojeného království z EU přijde projekt unie kapitálových trhů o svého nejhlasitějšího zastávce. Zároveň jej však mohou za své přijmout země EU, které se dosud obávaly přílišné síly londýnské City. Unie kapitálových trhů sice bez Spojeného království ztratí výrazně na geopolitické relevanci, stále však jde o projekt, který má svůj význam a představuje možnost, jak rozšířit dostupnost kapitálu zejména pro malé a střední podniky. Při jejím budování je nicméně nutné dbát na stabilizaci regulatorního prostředí. Spojené království bylo v posledních desetiletích rovněž výrazným původcem tlaku na dokončení vnitřního trhu se službami. Jak ukazuje analýza programových dokumentů nové Komise, proces dokončování vnitřního trhu nemusí mít takovou prioritu, jako v minulosti, a členské státy, které mají podobné priority jako Česká republika (Skupina stejně smýšlejících zemí či tzv. nová hansovní liga), budou pravděpodobně v EU v této otázce v menšině.

2.2. Azylová a migrační politika

Od roku 2015, kdy v Evropě vrcholila tzv. migrační krize, se řešení problematiky uprchlictví, neregulérní migrace a návratů stalo pevnou součástí evropské agendy. Potřebná reforma Společného evropského azylového systému, zejména revize dublinského nařízení, se opakovaně objevovaly na programu jednání Evropské rady, a byly vysoko na seznamu priorit několika po sobě jdoucích předsednictví členských států v Radě. Průlom se v dobíhajícím institucionálním období kvůli přetrvávajícím nesmiřitelným rozporům mezi členskými státy a mezi Radou a Evropským parlamentem dosáhnout nepodařilo.

Nově obsazené unijní instituce čeká na jedné straně revize řady legislativních návrhů, které jsou na stole, avšak dosud nedošlo k jejich schválení, a na straně druhé představení návrhů nových, na nichž by mohlo být možné získat celounijní konsenzus. Politické směry příští Komise v této souvislosti hovoří o „silných hranicích a novém přístupu k migraci“, to vše při vědomí nezbytnosti zachování funkčnosti Schengenského systému, která byla opakovaně ohrožena

¹³ Ursula von der Leyenová. Mission letter – Sylvie Goulard. Brusel: Evropská komise, 2019, 4. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-sylvie-goulard_en.pdf.

¹⁴ Ursula von der Leyenová. Mission letter – Sylvie Goulard. Brusel: Evropská komise, 2019, 5. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-sylvie-goulard_en.pdf.

¹⁵ Ursula von der Leyenová. Mission letter – Sylvie Goulard. Brusel: Evropská komise, 2019, 5. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-sylvie-goulard_en.pdf.



v důsledku ad hoc zaváděných kontrol na vnitřních hranicích Nedílnou součástí evropské migrační politiky má být její vnější dimenze zahrnující spolupráci se třetími státy a potírání obchodu s lidmi a pašeráctví. Migrace je zde zároveň chápána i rozvojovou perspektivou v souvislosti se zlepšováním životních podmínek v zemích původu a tranzitu.¹⁶

Pověřovací dopis adresovaný Leyenovou řeckému místopředsedovi Komise pro ochranu evropského způsobu života (název jehož portfolia vzbudil značné kontroverze¹⁷) Margaritisu Schinasovi, který bude mít agendu migrace ve svém portfoliu, mu klade na ramena práci na „Novém paktu o přistěhovalectví a azylu“ zahrnujícím veškeré aspekty, a to včetně legální migrace a vnější dimenze migrace. To vše při zohlednění jak potřeb evropského trhu práce, tak i „legitimních obav a znepokojení z dopadů neregulární migrace na naše hospodářství a společnost“.¹⁸

Samotné Generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci (DG HOME) však bude v nové komisi mít pod sebou Švédka Ylva Johanssonová. Stejně jako Schinasovi, i jí nová předsedkyně Komise klade do vínku přípravu Nového paktu o přistěhovalectví a azylu, a konkrétně pak obnovení snah o reformu unijních azylových pravidel, zacelení mezer v systému návratů, posílení legálních cest do Evropy i spolupráci se zeměmi původu a tranzitu. Zmínka o „hledání nových forem solidarity“ naznačuje opuštění požadavku povinného přerozdělování žadatelů o azyl mezi všechny členské státy a zároveň otevření dalších debat o finanční či jiné formě kompenzace.¹⁹

Vzhledem k překrývající se agendě a zároveň významně odlišným pohledům na věc států, které je nominovaly, bude velmi zajímavé sledovat vývoj dynamik mezi Schinasem a Johanssonovou. Pakliže dokážou nalézt v klíčových otázkách společnou řeč, může tato spolupráce vytvořit solidní základ pro tolik potřebnou shodu na proměně evropských azylových a migračních politik (ačkoliv překážkou zde může být Evropský parlament). Pokud však mezi nimi vzniknou tenze a neshody, dojde nejspíše k prohloubení názorových příkopů a dalšímu prodloužení institucionálního patu.

Lze předpokládat, že Česká republika se i v nadcházejících letech postaví na odpor veškerým snahám o zakotvení stálého povinného přerozdělovacího mechanismu. Zároveň však bude mít podle všeho zájem na zefektivnění návratové politiky, posilování vnější hranice EU, boj proti převaděčským sítím a prohlubování spolupráce se státy původu a tranzitu migrace s cílem prevence migrace. Otázkou zůstává, jaké nové dynamiky přinese čerstvá iniciativa skupiny členských států směřující k dočasnému dobrovolnému, avšak zároveň předvídatelnému systému přerozdělování migrantů zachráněných na moři.²⁰ Další osud Společné evropské azylové politiky bude také klíčový pro budoucí stabilitu a integritu Schengenského systému.

¹⁶ Ursula von der Leyenová. Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu. Brusel: Evropská komise, 2019, 16. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

¹⁷ David M. Herszenhorn a Maia de la Baumeová. "Outrage over 'protecting our way of life' job title." Politico, 12. září 2019. <https://www.politico.eu/article/outrage-over-protecting-our-european-way-of-life-job-title/>

¹⁸ Ursula von der Leyenová. Mission letter – Margaritis Schinas. Brusel: Evropská komise, 2019. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-margaritis-schinas-2019_en.pdf.

¹⁹ Ursula von der Leyenová. Mission letter – Ylva Johansson. Brusel: Evropská komise, 2019. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-ylva-johansson_en.pdf.

²⁰ Jennifer Rankinová, Lorenzo Tondo, „EU nations come to Italy's aid over relocating migrants,“ The Guardian, 23. září 2019, <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/23/eu-nations-come-to-italys-aid-over-relocating-migrants>.



2. 3. Klimatická politika

V uplynulých měsících se změna klimatu a příspěvek Evropské unie ke snižování globálních emisí skleníkových plynů staly středobody politické debaty. Zásadní roli v tom sehrála dosluhující Evropská komise, která na sklonku roku 2018 publikovala sdělení Čistá planeta pro všechny. V něm představuje osm možných dekarbonizačních scénářů do roku 2050 a uvádí, že "(a)by mohla EU reagovat na nedávnou zprávu IPCC a přispět ke stabilizaci klimatu v tomto století, měla by být do roku 2050 mezi prvními, kdo dosáhnou nulových čistých emisí skleníkových plynů".²¹

Za toto stanovisko se plně postavil také dosluhující komisař pro klimatickou akci a energetiku Miguel Arias Cañete.²² Následně bylo téma navyšování klimatických závazků projednáváno na Evropské radě. Zástupci členských zemí se usnesli na tom, že je potřeba zajistit přechod ke klimaticky neutrální EU v souladu s Pařížskou dohodou, avšak i kvůli odporu ČR nedošlo ke shodě na stanovení cílového data. Stávající finské předsednictví Rady si pokračování debaty o přípravě dlouhodobé dekarbonizační strategie s cílem dosažení klimatické neutrality v roce 2050 vytklo mezi své priority.²³

Že klimatická politika bude v samém jádru práce nastupující Evropské komise pod vedením Ursuly von der Leyenové, potvrzuje i nominace Franse Timmermanse jakožto výkonného 1. místopředsedy pro Zelenou dohodu pro Evropu. Podle organizačního schématu nové Komise bude mít Timmermans přímou kontrolu nad Generálním ředitelstvím pro klimatickou akci (DG CLIMA). Služebně mu bude podřízeno pět dalších komisařů nesoucích následující portfolia: energetika, doprava, zemědělství, životní prostředí a oceány, zdravotnictví.²⁴

Ursula von der Leyenová ve svém politickém rámci pro nadcházející Komisi věnovala problematice Zelené dohody pro Evropu první tři obsahové strany. Slibuje zde, že během prvních 100 dní v úřadu vypracuje a předloží konkrétní podobu Dohody včetně zákonného zakotvení dosažení klimatické neutrality do r. 2050. Mezi dalšími navrhovanými opatřeními je rozšíření systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS) a především pak tzv. uhlíkové clo, které má zamezit tomu, aby ušetřené emise skleníkových plynů v EU byly pouze vypuštěny v jiných částech světa (tzv. carbon leakage), a to na úkor evropského průmyslu. Součástí programového rámce je i důraz na koncept spravedlivé transformace (just transition), který má zaručit, aby nedošlo k podstatnému znevýhodnění některých vrstev obyvatelstva.²⁵

Pověřovací dopis adresovaný Timmermansovi definuje ochranu planety a životního prostředí jako urgentní morální, lidskou a politickou povinnost a jako určující úkol naší generace, který je zároveň dlouhodobým ekonomickým imperativem. Dopis potvrzuje cíl představit podobu plánu během prvních 100 dnů mandátu Komise, což odpovídá začátku února 2020. Jeho součástí by mělo být snížení

²¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance Čistá planeta pro všechny: Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní, konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky. Brusel, 2018, 23. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=CS>.

²² Sam Morgan, „Cañete: ‘No way around it’, climate neutral EU is needed,“ EurActiv.com, 31. ledna 2019, <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/interview/canete-no-way-around-it-climate-neutral-eu-is-needed/>.

²³ Sustainable Europe - Sustainable Future: Finland's Presidency Programme. Finland's Presidency of the Council of the European Union, 2019, 3. <https://eu2019.fi/documents/11707387/14346258/EU2019FI-EU-puheenjohtajakauden-ohjelma-en.pdf>.

²⁴ Hans von der Buehard, Madi Winfield, „Ursula von der Leyen's actual org chart,“ Politico, 13. září 2019, <https://www.thinglink.com/card/1228646341668765701?fullscreen=true>.

²⁵ Ursula von der Leyenová. Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu. Brusel: Evropská komise, 2019, 5-6. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.



emisí skleníkových plynů v EU o 50 % do r. 2030 oproti r. 1990 (oproti stávajícímu cíli 40 %), založení Fondu pro spravedlivou transformaci, prosazování zásad cirkulární ekonomiky, práci na odpovídajícím nastavení daňových politik či ochranu biodiverzity. Jedním z nástrojů by se měl stát i Evropský klimatický pakt přivádějící k jednomu stolu zástupce regionů, místních komunit, průmyslu a škol.²⁶

Má-li evropská klimatická politika, navýšení jejichž cílů podle všeho podpoří také Evropský parlament, v novém institucionálním období dostát deklarovaným ambicím, musí se propsat do politik jednotlivých členských států. To zahrnuje v první řadě v současnosti dokončované Národní klimaticko-energetické plány (NKEP), jejichž návrhy byly vládami předloženy v polovině tohoto roku, a které v součtu neodpovídají ani již dříve schváleným celoevropským klimatickým cílům.²⁷

Rovněž klíčové strategické dokumenty ČR a na ně navázané politiky a finanční nástroje zahrnující v současnosti dokončovaný NKEP²⁸, Politiku ochrany klimatu²⁹ a Státní energetickou koncepci³⁰ nepředpokládají dosažení klimatické neutrality v roce 2050. Aktuálně platná dekarbonizační strategie, Politika ochrany klimatu, stanovuje indikativní cíl snížení vypouštěných emisí o 80 % do r. 2050 oproti roku 1990.

Dosažení uhlíkové neutrality v roce 2050 by pro Českou republiku znamenalo hlubokou socioekonomickou transformaci včetně podstatné změny stávající struktury českého průmyslu. Celkové náklady na tuto změnu jsou aktuálně jen stěží odhadnutelné.

²⁶ Ursula von der Leyenová. Mission letter – Frans Timmermans. Brusel: Evropská komise, 2019. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-frans-timmermans-2019_en.pdf.

²⁷ „National Energy and Climate Plans (NECPs),“ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/governance-energy-union/national-energy-climate-plans>.

²⁸ Návrh vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu ČR. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2018. <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2019/2/Navrh-vnitrostaniho-planu-CR-v-oblasti-energetiky-a-klimatu.docx>.

²⁹ Politika ochrany klimatu v České republice. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2017. https://www.mzp.cz/cz/politika_ochrany_klimatu_2017

³⁰ Státní energetická koncepce. Praha: Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, 2015. <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/52841/60959/636207/prilohao06.pdf>.



Závěr: prosazování českých priorit v novém institucionálním cyklu

Z výše uvedené charakteristiky proměn institucí a posunů ve třech vybraných politických oblastech je patrné, že česká evropská politika bude muset projít dílčí adaptací na nové prostředí. Níže uvedená doporučení vycházejí z poznatků zaznamenaných v provedené analýze a představují rámec, ve kterém by nyní česká státní správa měla uvažovat při prosazování svých priorit.

Zprvu je nezbytné vzít v potaz nově formulovaný mainstream Komise (a Parlamentu), který je shrnutý v politických směrech pro příští Evropskou komisi předsedkyně von der Leyenové. Z porovnání cílů nové předsedkyně Komise a pověřovacích dopisů komisařů s českými prioritami plyne, že Česká republika se nachází v prioritních oblastech vnitřního trhu a klimatické politiky v defenzivě. Absence zmínky o povinných relokačních kvótách pro žadatele o azyl pak naznačuje, že tato kruciólní otázka české evropské politiky posledních let se již nemusí ve stejné podobě do legislativních návrhů navrátit.

Zadruhé by měla probíhat důsledná domácí debata o českých prioritách či jejich reformulaci. Čím bude národní pozice jednoznačnější a přijímanější klíčovými aktéry, tím se budou zvyšovat i šance na jejich prosazení vůči Parlamentu, Komisi a v rámci Rady a Evropské rady.³¹ U témat migrace a vnitřního trhu je národní konsenzus poměrně hluboký a důležitá bude zejména adaptace českého přístupu na změněné politické směřování. V případě energeticko-klimatické politiky je naopak domácí debata roztržštěná a české zájmy nejasné (nebo zmatečně komunikované).

Zatřetí musí být Česká republika v případě svých prioritních oblastí včas aktivní, nikoli pouze reaktivní. Mezi vhodné nástroje patří komunikace s Evropskou komisí ještě před předložením legislativního návrhu - např. prostřednictvím veřejných konzultací, kterých je vhodné zapojovat i další národní zainteresované aktéry. Dále pak sdílení informací s Čechy pracujícími v unijních institucích a aktivní prosazování národních nominantů do těchto pozic. V nejbližší době pak půjde především o obsazení míst v kabinetech komisařů. V neposlední řadě je vzhledem k možnému posílení Evropského parlamentu zapotřebí prohloubit vazbu mezi resorty a poslanci zabývajícími se tématy, jež jsou pro ČR klíčové.³²

Začtvrté by ČR měla vnímat transakcionální povahu současných polarizujících se relací mezi členskými státy. Kompromisy v rámci Evropské rady a Rady EU budou nezbytné a vzhledem k tomu, že výchozí české pozice ve všech třech výše popsanych oblastech jsou spíše defenzivního charakteru, měla by být ČR připravena činit určitá gesta nebo dílčím způsobem ustupovat.

S tímto se pojí páté doporučení, podle kterého by Česká republika - i vzhledem k brexitu - měla usilovat o rozšíření okruhu svých potenciálních koaličních partnerů nad současný rámec. Za tímto účelem bude potřebné znát i u méně obvyklých partnerů jejich klíčové priority. To by umožnilo jejich „zobchodování“ při vyjednávání, pokud by byl případný český ústupek v takové oblasti lehce přijatelný.

Zašesté bude pro ČR klíčové uchovat současný model organizace práce a přístupu předsedy v rámci Evropské rady, které jsou příhodné pro země ocitající se svými pozicemi v defenzivě. Stejně tak musí ČR usilovat o co nejkonsenzuálnější povahu rozhodování v Radě EU. Při snaze udržet „ducha lucemburského

³¹ Tomáš Weiss, Zuzana Kasáková, Ivo Šlosarčík, Jan Fischer, Věra Pachta. Metodika prosazování českých zájmů v evropských politikách. Praha: FSV UK, 2017.

³² Zuzana Kasáková, Tomáš Weiss. Ve správnou chvíli na správném místě: Prosazování zájmů České republiky v Evropském parlamentu. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2016.

<http://www.dokumenty->

[iir.cz/DiscussionPapers/Kasakova_Weiss_Ve_spravnou_chvili_na_spravnem_miste.pdf](http://www.dokumenty-iir.cz/DiscussionPapers/Kasakova_Weiss_Ve_spravnou_chvili_na_spravnem_miste.pdf).



kompromisu“ bude potřebné dobře spolupracovat s jednotlivými předsednictvími a vysvětlovat jim hodnotu takového přístupu.

Sedmé doporučení se týká českého předsednictví v Radě EU. To případně na polovinu institucionálního cyklu. Současná diskuze o finančních a logistických otázkách by měla být ukončena s takovým výsledkem, který poskytne dostatečné zázemí a kapacity pro realizaci vlastních silných priorit. Formulace priorit by pak měla započít bezodkladně, aby vzala v potaz i realitu nového institucionálního cyklu.



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Vít Dostál

Vít Dostál je ředitelem Výzkumného centra AMO, odborně se zaměřuje na českou zahraniční a evropskou politiku, střeoevropskou spolupráci a polskou zahraniční a vnitřní politiku.



vit.dostal@amo.cz



[@VitDostal](https://twitter.com/VitDostal)

Tomáš Jungwirth

Tomáš Jungwirth je analytikem Výzkumného centra AMO, kde vede klimatický tým. Zabývá se výzvami spojenými se změnou klimatu, migrací a uprchlictvím, a také sleduje dění ve státech západního Balkánu.



tomas.jungwirth@amo.cz



[@tomasjungwirth](https://twitter.com/tomasjungwirth)

Magda Komínková

Magda Komínková je analytičkou Výzkumného centra AMO se specializací na Evropský parlament a euroskepticismus.



magda.kominkova@amo.cz



Kryštof Kruliš

Kryštof Kruliš je analytikem Výzkumného centra AMO se zaměřením na vnitřní trh a právo EU a vztah EU a anglofonních zemí.



krystof.krulis@amo.cz

Ondřej Mocek

Ondřej Mocek je analytikem Výzkumného centra AMO se specializací na institucionální aspekty evropské integrace.



ondrej.mocek@amo.cz



@ondrejmocek

Text vznikl jako podkladový dokument pro jednání kulatého stolu Národního konventu o EU dne 25. října 2019 v Praze.