

# Přechodná období jako nástroj flexibility při rozšiřování Evropské unie

IVO ŠLOSARČÍK

Tato stať se zabývá fenoménem přechodných období v procesu evropské integrace a případnými specifiky jejich využití v nastávající vlně rozšíření Evropské unie (EU). Za přechodné období je v tomto textu považována dočasná výjimka z primárního nebo sekundárního práva ES/EU, která je dojednána v souvislosti s rozšířením EU a zakotvena v přístupové smlouvě.<sup>1</sup> Stať se pokusí ukázat, že přechodná období nejsou svévolnou diskriminací nových členských států ani jednostranným bonusem, jenž má ulehčit novým státům Evropské unie prožít či přežít prvé roky jejich členství. Přechodná období jsou primárně pragmatickým krokem, jak sloučit teoretický požadavek homogenity evropské integrace (a principu, že *acquis communautaire* platí pro všechny státy ve stejném rozsahu) s praktickými potížemi nově přistupujících i starých členských států splnit všechny požadavky *acquis* v okamžiku vstupu do EU. Sekundárně jsou pak přechodná období dalším příznakem posilování prvků flexibility v EU. V této perspektivě jsou mnohem důležitější než nejčasnější citovaná „oborová“ (vertikální) přechodná období, omezující vymahatelnost *acquis* v jasně vyznačené oblasti evropské integrace, přechodná období, zavádějící dočasně pro nové státy odlišný procedurální, kontrolní nebo vymáhací mechanismu (horizontální přechodná období).<sup>2</sup>

Fenomén přechodných období je možné posuzovat z několika hledisek:

- z historického – přechodná období jako trvalý fenomén evropské integrace a vývoj jejich využívání v jednotlivých vlnách rozšiřování ES/EU;
- ze strukturálního – jak zapadá mechanismus přechodných období do základních principů evropské integrace a nakolik jsou přechodná období prvkem diferenciací uvnitř Evropské unie;
- z praktického – nakolik jsou přechodná období mechanismem, který ulehčuje rozšiřování EU pro nové i staré členské státy;
- ze symbolického – nakolik je možné interpretovat intenzivní využívání přechodných období jako příznak vytváření členství druhé kategorie a nakolik je otázka přechodných období využívána jako zástupné téma při vnitrostátní diskuzi o podmínkách členství v Evropské unii.

## HISTORICKÝ VÝVOJ MECHANISMU PŘECHODNÝCH OBDOBÍ

Přechodná období se v souvislosti s rozšířením poprvé objevují již při rozšíření v roce 1973, kdy se členy Evropského hospodářského společenství (EHS) stala Velká Británie, Irsko a Dánsko. Při hodnocení přechodných období v historické perspektivě se objevil např. názor, že přechodná období dojednaná v první vlně rozšíření byla zaměřena primárně na ochranu zájmů nově přistupujících států (Velké Británie, Irsko, Dánsko) a že měla pomoci zvládnout „šok“ nových členů EHS z prvních let členství. V následujících vlnách rozšíření (zejména při přistoupení Řecka, Španělska a Portugalska) se pak podstatná část přechodných období měla zaměřit na ochranu zájmů starých členských států. Obdobná interpretace – jak se zdá – převládá i při posuzování podmínek nastávajícího rozšíření EU (Becker, 2001, s. 7–8).

V první vlně rozšíření (Velká Británie, Irsko, Dánsko) bylo jedním z klíčových problémů jejich zapojení do nově vznikající Společné rybolovné politiky (*Common Fisheries Policy*), která předpokládala přesun rozhodování o rybolovném využití vod spadajících pod státní suverenitu členských států a jejich výlučných hospodářských zón (sahajících až 200 námořních mil od pobřeží)<sup>3</sup> na instituce EHS. Čtyři kandidátské země (tj. tři nové členské státy a Norsko, které vstup následně odmítlo v referendu) přitom disponovaly okolo 60 % mořských (rybolovných) zdrojů celého EHS. Protože bylo rozhodnutí o vytvoření Společné rybolovné politiky přijato těsně před zahájením vyjednávání o podmínkách vstupu kandidátských zemí, pokoušela se např. Velká Británie vyřadit celou komunitární úpravu Společné rybolovné politiky z přístupových negociací a chtěla získat v této oblasti úplnou výjimku. Kompromis byl poté nalezen v desetiletém přechodném období pro nové členské státy a později ve vyhrazení dvanáctimílové zóny při pobřeží pro rybáře z příslušného státu, které odráželo i vývoj obecného mezinárodního mořského práva, zejména *Úmluvu OSN o mořském právu* (UNCLOS) z roku 1982 (*Fiala – Pitrová, 2003, s. 417–419*).

Pro Velkou Británii byla rovněž důležitá komunitární reflexe zvláštních vztahů Velké Británie se státy *commonwealthu*, a to zejména v oblasti obchodu se zemědělskými výrobky. Přístupová smlouva tento problém částečně vyřešila pomocí kombinace přechodných období (zamýšlených jako řešení do doby, než méně rozvinuté země *commonwealthu* uzavřou s ES smlouvy v rámci rozvojové politiky ES) a trvalého preferenčního zacházení s některými rozvinutými státy *commonwealthu* (Austrálie, Nový Zéland).

Velká Británie si též vyjednala rozložení nabíhání svého příspěvku do rozpočtu ES do pětiletého přechodného období. Po jeho uplynutí pak zahájila intenzivní tlak na změnu rozpočtových pravidel, aby její relativní příspěvek do rozpočtu ES odpovídal jejímu nižšímu čerpání v rámci Společné zemědělské politiky (slavné „*I want my money back*“ premiérky M. Thatcherové). Řešení bylo nalezeno až v roce 1984 na summitu ve Fontainebleau. Zvláštní režim vracení části „přeplatku“ Velké Británie z rozpočtu ES do britského domácího rozpočtu lze proto rovněž považovat za zvláštní druh přechodného období, i když s neurčitou dobou ukončení (*Sychra, 2001, s. 38*).

Ve dvou následujících vlnách rozšíření EU v 80. letech (Řecko, Španělsko a Portugalsko) bylo hlavním tématem přechodných období omezení práva občanů z nově přistupujících států plně využívat volného pohybu osob (tedy zejména rušení systému pracovních povolení pro občany z nových členských států) až na dobu sedmi let, které však bylo později zkráceno. Rovněž v oblasti některých zemědělských komodit (rajčata a broskve v případě Řecka, mnohem širší spektrum zemědělských výrobků v případě Španělska a Portugalska) byla vůči státům v této vlně rozšíření uplatněna až desetiletá přechodná období, omezující vývoz do starých členských států. Vůči státům Iberského poloostrova se pak jen postupně otevíral i trh s nezemědělskými výrobky, jako byly automobily a textil (*Krutílek, 2001, s. 77–78*). Během jižního rozšíření byly také poprvé výrazněji do přechodných období včleněny prvky vnitřní flexibility.

Při rozšíření EU v 90. letech (Finsko, Rakousko a Švédsko) se hlavní jednání o přechodných obdobích soustředila na tři oblasti – na nabývání nemovitého majetku cizinci, na státní monopoly na distribuci alkoholu a na kamionovou dopravu přes Rakousko. Rakousko si vyjednalo pětileté přechodné období pro nabývání rekreačních nemovitostí v západních částech země (Tyrolsko, Solnohradsko a Volarlbergsko). Toto přechodné období, zaměřené primárně proti občanům Spolkové republiky Německo, bylo téměř identickým odrazem trvalé výjimky, kterou si v oblasti nákupů rekreačních objektů cizinci vyjednalo Dánsko již v *Maastrichtské smlouvě*.<sup>4</sup> Podobné ustanovení, omezující nákup nemovitostí nerezidenty, pak bylo dojednáno Finskem ve vztahu k Alandským ostrovům.<sup>5</sup>

Švédsko úspěšně vyjednalo přechodné období pro individuální dovozy alkoholu do země. Může uplatnit omezení, aby zabránilo obcházení svého vnitrostátního systému alkoholového monopolu (*Pedler – Rautvuori, 2002, s. 125–141*). V zásadě si zachovalo i do

## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

máčí systém omezení prodeje alkoholu na svém trhu. Muselo však např. omezit diskriminaci vůči nápojům z jiných států EU ve srovnání s alkoholem pocházejícím ze Švédska (Anderson, 2001, s. 300–301).<sup>6</sup> Spíše perličkou je pak trvalá výjimka vyjednaná Švédskem pro užívání tradičního žvýkacího tabáku.<sup>7</sup>

Rakousko sice neuspělo s pokusem zavést výslovnou výjimku ze Společné dopravní politiky pro tranzit kamionů přes své území, ale kritika vzrůstající dopravy ze strany Rakouska a kritika rakouských omezujících praktik ze strany Evropské komise i ostatních členských států pak byly vyřešeny dohodu na úrovni Rady EU v roce 1998 (Heinisch, 2001, s. 274–281). Vysoká míra autonomie Rakouska byla podpořena též judikaturou Evropského soudního dvora (ESD).<sup>8</sup>

### STRUKTURÁLNÍ VLASTNOSTI PŘECHODNÝCH OBDOBÍ A PŘECHODNÁ OBDOBÍ JAKO PRVEK DIFERENCIACE V EVROPSKÉ UNII

Základním principem evropské integrace je homogenita integračního procesu – jednotka obsahu práv a povinností vyplývajících z práva ES/EU pro všechny členské státy. Avšak paralelně s principem homogenity byl vždy v procesu evropské integrace přítomen (i když se projevoval mnohem tišším hlasem) též princip diference a flexibility (Tuyschaever, 1999; Boer /ed./, 1998; Šlosarčík, 2002).

Již Římské smlouvy z roku 1957 počítaly pouze s postupným nabíháním jednotlivých aspektů vnitřního trhu a ostatních aktivit EHS. Celní unie měla být např. vytvořena postupným odstraňováním celních bariér během 12 let. Přechod od jednomyslného rozhodování v některých aspektech Společné zemědělské politiky (SZP) k hlasování kvalifikovanou většinou v roce 1965 (a tedy uplynutí přechodného období pro jednomyslnost v SZP) byl pak iniciátorem jedné z nejvážnějších krizí integračního procesu, kdy Francie po několik měsíců bojkotovala činnost institucí ES (tzv. politika prázdné židle). Řešení bylo nalezeno až v roce 1966 v tzv. lucemburském kompromisu. Prvky flexibility lze nalézt jako trvalý prvek též v sekundárním právu EU, zejména ve směrnících, které často zacházejí s jednotlivými členskými státy odlišně – v explicitním rozlišování mezi jednotlivými státy (např. v odlišně nastavených implementačních lhůtách), anebo implicitně v možnosti členských států implementovat podle svého rozhodnutí směrnici různě rychle či využít výjimky odůvodněných ochranou veřejného zdraví nebo životního prostředí (např. článek 95 SES).

Prvky diference jsou rovněž přítomny přímo v základech projektu Evropské měnové unie (v eurozóně se nemusejí nacházet všechny státy EU a eurozóna se může postupně rozšiřovat – příklad Řecka) a schengenského systému (ani státy zapojené do schengenského systému se nemusejí plně překrývat se členskými státy EU, v rámci schengenského systému navíc *de facto* existuje členství dvojí úrovně – viz níže). *Amsterodamská smlouva* pak do primárního práva EU zavedla obecný mechanismus pro užší spolupráci (*closer co-operation*) těch členských států EU, které mají v úmyslu pokračovat v procesu evropské integrace s vyšší intenzitou, či do nových oblastí, kde neexistuje konsenzus mezi všemi členskými státy o další expanzi evropské integrace. Zejména v důsledku množství omezujících podmínek (podle *Amsterodamské smlouvy* musí užší spolupráce prohlubovat některý z cílů EU, respektovat principy evropské integrace, musí respektovat jednotný institucionální rámec EU, může být použita až jako poslední prostředek, nesmí ovlivňovat *acquis communautaire*, nesmí ovlivňovat práva a povinnosti nezapojených členských států EU a musí být otevřena přistoupení ostatních členských států) nebyl mechanismus užší spolupráce v letech 1999–2002 ještě použit. Jako potenciální nástroj flexibility však mechanismus užší spolupráce stále existuje, a protože musí být otevřen do něj nezapojeným členskými státy, obsahuje i implicitní možnost přechodných období.<sup>9</sup>

Přechodná období jsou pak dalším z prvků, které se na flexibilitě v Evropské unii podílejí. Jak bude demonstrováno níže, výraznějším posílením flexibility jsou ta přechodná období, která zavádějí pro nové členy EU odlišné procesní instituty (tzv. horizontální přechodná období), než přechodná období definovaná oborově.

### Vnitřní členění přechodných období

Přechodná období jako prvek flexibility v EU jsou rovněž vnitřně značně heterogenní. Je možné je členit podle následujících hledisek:

♦ **Trvalost či přechodnost výjimky.** Z logiky věci vyplývá, že by přechodné období mělo být dočasného charakteru. Výjimka z *acquis* může však být trvalého charakteru. I když nejde o přechodné období stricto sensu, lze i trvalé výjimky pro nově přistupující státy zařadit do skupiny (atypických) přechodných období. Jde vlastně o přechodné období s neurčitým termínem ukončení. V jednotlivých klauzulích upravujících trvalé výjimky se navíc téměř vždy objevuje možnost, aby příslušný stát od trvalé výjimky v budoucnosti ustoupil. Z trvalé výjimky se tak stane ve zpětném pohledu „pouze“ přechodné období. Některé druhy výjimek z *acquis communautaire* se nacházejí na hranici mezi trvalou výjimkou a klasickým přechodným obdobím. O takové případy půjde v situaci, kdy se má přechodné období ukončit k určitému datu, ale je možné jej zvláštním mechanismem prodloužit (např. režim dovozu másla z Nového Zélandu do Velké Británie), nebo přechodné období trvá, dokud jej nezruší svým rozhodnutím Rada EU („banánový“ protokol pro SRN, jehož zrušení na počátku 90. let vyvolalo „banánovou“ krizi v EU), (*Tuyschaever, 1999, s. 126; Cadot – Weber, 2001, s. 3–20*). I když lze vystopovat snahu omezit množství a počet trvalých výjimek z *acquis*, objevují se stále. K diskutovaným případům patřilo mj. omezení nabývání nemovitého majetku v Dánsku (zde však nešlo o výjimku vyjednanou během dánského přistoupení, ale až v *Maastrichtské smlouvě*) a na Alandských ostrovech (Finsko) nebo výjimka ze zákazu žvýkacího tabáku ve Švédsku. Nejnovějším příkladem pak může být situace, kdy Česká republika (ČR) dojednala trvalou výjimku pro zdanění ovocných destilátů vyrobených malopěstiteli.

♦ **Délka přechodného období.** Podle své délky se přechodná období obvykle rozčleňují na krátkodobá (měsíce až tři roky), střednědobá (tři roky až pět let) a dlouhodobá (nad pět let). Ačkoli nejsou formálně stanoveny limity pro maximální délku přechodného období, literatura někdy uvádí jako maximální délku 10–12 let. Přechodné období nad tento limit by bylo vzhledem k dynamice evropské integrace vlastně skrytou výjimkou trvalého charakteru (*Becker, 2001, s. 9*).

♦ **Horizontální či vertikální charakter přechodného období.** Přechodné období může být zaměřeno na konkrétní oblast evropské integrace (či dokonce na jeho úzký segment), jako je ochrana životního prostředí, úprava státních monopolů nebo výjimka z volného pohybu osob. Pro tento druh přechodného období lze použít termín vertikální či oborové přechodné období. Kromě toho mohou existovat přechodná období, která se netýkají konkrétní oblasti evropské integrace, ale zavádějí pro nové členské státy odlišnou legislativní, kontrolní nebo vymáhací proceduru, která může být použita v kterékoli oblasti aktivity EU. Příkladem může být zvláštní tříletý kontrolní mechanismus pro nové členské státy podle *Kodaňské smlouvy* z roku 2002, dočasné nižší zastoupení nových států v institucích EU či (teoretické a v praxi nikdy nenavržené) dočasné nižší hlasovací právo v Radě pro nové členské státy. Pro tento typ přechodných období je možné použít termín horizontální či procesní přechodné období.

♦ **Zaměření výhod přechodného období.** Výhody, které přinášejí přechodná období, mohou být zaměřeny směrem ke starým či novým členům EU. V této souvislosti lze za přechodné období „výhodné“ pro nový členský stát považovat dočasnou výjimku (přechodné období) navrženou a prosazovanou kandidátskou zemí, naopak za přechodné období ve prospěch starých členských států ty výjimky, které byly navrženy v rámci vyjednávání jako společný postoj (*common position*) členských států. Se skutečnou výhodností či nevýhodností přechodného období pro jednotlivé členské státy výše uvedené rozlišování nemusí mít mnoho společného. Jako základní rys vyjednávání o vstupu do EU však stále existuje pravidlo, že jde o jednání mezi státy EU a kandidátskými zeměmi (s konzultativním zapojením Komise a se schvalovacím procesem v Evropském parlamentu). Jiné subjekty (např. regiony nebo zájmové skupiny v kandidátských zemích) nejsou přímo za-

## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

pojeny do jednání. Presumuje se proto, že se v rámci vnitrostátních procesů zformuluje taková pozice, která bude nejlépe vyhovovat zájmům příslušného státu. Pokud k tomu nedojde a postoj konkrétního státu reprezentuje pouze zájmy jedné z jeho zájmových skupin nebo je žádané přechodné období v praxi irelevantní, je toto pochybení pod rozlišovací schopnost evropského práva, podobně jako mimo záběr práva ES/EU je způsob ratifikace přístupových smluv nebo určení konkrétní vnitrostátní instituce odpovědné za porušování práva ES/EU (Craig – Búrca, 2002, s. 520).

♦ **Homogenita přechodného období.** Přechodné období může být uplatněno ve vztahu ke všem kandidátským zemím přistupujícím v jedné vlně stejně, anebo individuálně nastaveno pro jednotlivé nové členské státy. Jiným prvkem nehomogenity (flexibility) přechodných období je pak využití přechodného období pouze ve vztahu mezi novým členským státem či státy a pouze některými starými členy EU. Tento mechanismus byl použit zejména při jednáních v letech 1998–2003, ale objevil se též během dřívějších rozšíření Evropské unie.

♦ **Vnitřní struktura přechodného období.** Přechodné období může být konstruováno jako vnitřně homogenní blok, anebo být vnitřně rozčleněno do několika kratších časových úseků s odlišným režimem. Typickým příkladem takové vnitřní struktury přechodného období jsou přechodná období pro volný pohyb osob v současném rozšíření. Tzv. klauzule 2 + 3 + 2 vnitřně člení sedmileté přechodné období do tří bloků. V prvním (dvouletém) bloku se trvání přechodného období předpokládá u těch států, které je zavedly. Ve druhém (tříletém) bloku by se mělo přechodné období uplatnit pouze v tom případě, pokud přetrvávají potíže v dané oblasti a příslušný stát oznámí Radě svůj úmysl pokračovat v uplatňování přechodného období. Poslední (dvouletá) část přechodného období se použije jen v tom případě, pokud existuje nebo hrozí vážné narušení trhu práce v příslušném státě.<sup>10</sup> Takovou vnitřní strukturu přechodného období lze interpretovat jako ústupek (či výhodu) kandidátským zemím, vůči nimž se uplatňuje. Ačkoli nezakládá automatické omezení přechodného období (o využití či nevyužití druhé, respektive třetí etapy přechodného období rozhoduje každý starý členský stát sám), umožňují novým členským státům alespoň formálně otevřít diskuzi o jeho předčasném ukončení.

Výše popsaná struktura je možná u přechodného období, které je uplatněno nerovnoměrně vůči starým kandidátským zemím. Vnitřně strukturováno může být pochopitelně i přechodné období uplatňované vůči všem starým státům EU rovnoměrně. Jeho případné zrušení bude obvykle záviset na rozhodnutí Rady EU (na jednomyslném či na rozhodnutí kvalifikovanou většinou). Takto nastavená přechodná období byla typická při rozšíření ES o Španělsko a o Portugalsko (např. specifické omezení pohybu pracovníků mezi Portugalskem a Lucemburskem).

### Možné limity pro přechodná období

Protože se zakládající smlouvy nezmiňují o instituci přechodných období v souvislosti s rozšiřováním, neomezují ani jejich maximální rozsah či délku. Při úvahách, zda existují pro přechodná období nějaká omezení, stojí proti sobě dva principy. Prvým z nich je princip smluvní volnosti členských a kandidátských států a z něj vyplývající interpretační zásada *lex posterior derogat priori* (novější právní norma ruší starší normu). Podle této zásady by byla pro parametry přechodných období rozhodující nejnovější úprava v primárním právu, tj. nejčastěji v přístupové smlouvě. Bez ohledu na případné omezující klauzule v zakládajících smlouvách tak může být novější úprava přechodného období pro konkrétní vlnu rozšíření považována za implicitní derogaci předchozích smluv. Druhým principem je zásada homogenity integračního procesu a rovnosti členských států. Tato zásada implikuje omezení příliš extenzivních přechodných období, které by negovaly základní principy evropské integrace.

Evropský soudní dvůr (ESD) se dosud judikoval velmi omezeně k možným omezením přechodných období a k jejich kompatibilitě s principy evropské integrace. V minulosti pouze konstatoval, že by měla být přechodná období interpretována úzce.<sup>11</sup> V budoucnos-

ti by se ESD mohl k interpretaci přechodných období vyjádřit např. v řízení pro porušení evropského práva členským státem, kdy iniciátorem řízení je Komise,<sup>12</sup> nebo při odpovědi na předběžnou otázku položenou soudem nového členského státu.<sup>13</sup> Rovněž by se mohl vyjadřovat k přechodným obdobím obsaženým v sekundárním právu, např. k opatřením přijatým na základě přístupové smlouvy, a to prostřednictvím řízení o žalobě na neplatnost podanou členským státem, Evropskou komisí, Radou nebo Evropským parlamentem a výjimečně i soukromoprávním subjektem. Platnost samotné přístupové smlouvy nemůže však být předmětem soudního přezkumu.<sup>14</sup>

### PRAKTICKÉ A SYMBOLICKÉ ASPEKTY PŘECHODNÝCH OBDOBÍ

Hlavním důvodem existence mechanismu přechodných období je praktické ulehčení prvních let členství v Evropské unii pro nově přistupující i staré členské státy. Přechodná období mají možnost členství „urychlit“. Bez existence přechodných období by totiž ke vstupu nového státu mohlo dojít až v okamžiku, kdy by byl kandidátský stát bez výjimek schopen akceptovat požadavky *acquis communautaire* a zároveň by byly dopady jeho vstupu do EU bez výjimky akceptovatelné pro staré členské státy. Tento aspekt je silný zejména při současném rozšíření EU o deset nových států.

V praxi však dochází ke kombinaci praktických a symbolických dopadů přechodných období. Přechodné období se často interpretuje jako kompromisní řešení ochrany životních zájmů nového člena Evropské unie, jako snaha vytvořit členství druhé kategorie pro nové členské státy nebo jako snaha členských států využít pouze výhody členství v EU, tedy jako snaha „vyjít pouze rozinky z koláče *acquis*“.

Během jednání o podmínkách rozšíření EU v roce 2004 se množství, struktura a charakter vyjednaných přechodných období zdála jednou z nejsledovanějších otázek. Přechodná období byla z pohledu kandidátských států posuzována zejména ze dvou souběžných hledisek:

***Přehled počtu přechodných období, vyjednaných novými členskými státy***  
(*přehled nezahrnuje trvalé výjimky z *acquis communautaire* zajištěné modifikací sekundárního práva v přístupové smlouvě*)

Stát	Počet přechodných období nebo dočasných výjimek
Česká republika	16
Estonsko	24
Kypr	23
Lotyšsko	37
Litva	27
Maďarsko	31
Malta	48
Polsko	49
Slovinsko	22
Slovensko	25

**Pramen:** Ivanica, M.: An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union. Maastricht: EIPA, 2003, s. 32.

- v kontextu staré členské státy versus kandidátské země (tj. budoucí nové členské státy) – zda přechodná období nevytvářejí členství druhé kategorie či neumožňují trvalou diskriminaci nově přistupujících států;

- v kontextu srovnávání jednotlivých kandidátských států mezi sebou – tj. nakolik jsou vyjednávací týmy kandidátských států schopné obhajovat národní zájmy ve srovnání s úspěšností ostatních kandidátských zemí.

Přesné posouzení poměru praktických a symbolických aspektů přechodných období je nemožné. Typické je však jejich dost jednostranné a prvoplánové hodnocení ve sdělovacích prostředcích, kdy se hlavní pozornost obvykle věnovala pouze jednomu z aspektů dopadu přechodného období (např. v oblasti omezení volného pohybu pracovníků jeho dopadům na zaměstnance, ale již nikoli na zaměstnavatele) a zaměření se na snáze uchopitelné vertikální typy přechodných období při téměř úplném opomenutí horizontálních přechodných mechanismů.

**PŘECHODNÁ OBDOBÍ V NASTÁVAJÍCÍM ROZŠÍŘENÍ EU (2004)**

Rozšíření v roce 2004 je v historii Evropské unie rozšířením o dosud největší počet států, kde navíc ekonomická a administrativně-správní úroveň ve většině přistupujících zemí nedosahuje průměru EU. Této situaci odpovídala i intenzivní jednání o rozsahu a vlastnostech přechodných období, jimiž se bude rozšíření řídit. Přechodná období dojednaná v letech 1998–2003 je pak možné charakterizovat následovně:

- Blok přechodných období vyžádaný starými členy EU, primárně omezující nové členské státy. Tato přechodná období výrazně zasahují do samého jádra struktury evropské integrace – do volného pohybu osob, do SZP a do politiky soudržnosti; nepřímo i do schengenského systému a do Evropské měnové unie (EMU). Svým rozsahem se však výrazně neodchylují od omezení, která se použila vůči nově přistupujícím státům v 80. letech.
- Přechodná období vyžádaná kandidátskými státy jsou převážně motivována snahou rozložit finanční náklady rozšíření na delší dobu (typicky ochrana životního prostředí) nebo jako reciproční opatření vůči stejným krokům ze strany starých členských států. Jen omezeně jsou zde přítomna přechodná opatření s cílem přímo chránit ekonomiku nově přistupujících států proti konkurenci uvnitř vnitřního trhu (výjimkou jsou zejména přechodná období pro státní pomoc podnikům).
- Větší míra flexibility přechodných období. Část přechodných období je nastavena tak, aby je nemusely využít všechny členské státy, přechodná období jsou vnitřně strukturována a jejich účelnost podléhá průběžným hodnotícím procedurám.
- Výrazné posílení horizontálních přechodných období, zejména existence tříleté možnosti použít „klauzuli pro případ nouze“, kdy je přechodné období aktivováno členským státem nebo Evropskou komisí pouze v případě výrazných problémů v ekonomice nových i starých členských států nebo při neplnění *acquis communautaire* novými členskými státy.
- Přechodná období plynule navazují na mechanismy předvstupní pomoci a na závazky vyplývající z asociačních dohod. Např. staré členské státy nemohou pro volný pohyb osob pro občany nových členských států zavést přísnější režim, než jaký existoval v okamžiku přistoupení.

Význam přechodných období a jejich postavení v přístupovém *acquis* odráží i struktura přístupových smluv. Ty se skládají ze čtyř vrstev. První z nich je *Smlouva o přistoupení*, která obsahuje slavnostní prohlášení o dohodě o vstupu deseti kandidátských zemí do EU a některé detaily ratifikace smlouvy. Druhou vrstvou přístupového *acquis* je *Akt o přistoupení*, jenž obsahuje mj. úpravy přechodného režimu společného pro všechny nové členské státy (např. výjimka podle článku 122 SES z Evropské měnové unie pro nové státy, regulace dočasné finanční pomoci pro posílení institucionální kapacity nových členských států a posílení schengenského systému) a zejména horizontální klauzule pro případ nouze. Ta upravuje mechanismus mimořádných opatření, která mohou být přijata v případě závažných potíží spojených s dopadem rozšíření na ekonomiky nových členských států nebo naopak s neplněním *acquis* novými členy EU. Tato opatření se tedy nepoužijí automaticky, ale pouze v případě neočekávané a nežádané krize.<sup>15</sup> Vertikální přechodná období pro jednotlivé členské státy jsou pak obsažena v přílohách k Aktu. Komplex příloh obsahuje mj. přílohu II o „technické adaptaci *acquis*“, způsobené rozšířením EU (členěnou po kapitolách a neobsahující přechodná období *stricto sensu*), a přílohy V–XIV, obsahující přechodná období pro jednotlivé nové členské státy.

Hlavní oblasti *acquis communautaire*, kde se při novém rozšíření uplatní přechodná období (respektive přechodné režimy), jsou následující.

**Rozpočet**

Protože o peníze „jde vždy až v první řadě“, byla otázka financí Evropské unie v centru pozornosti až do samotného konce vyjednávacího procesu (*Ludlow, 2002, s. 6–10*). Přechodná opatření v rozpočtové oblasti musela vyřešit tři okruhy problémů:

- neufinancovatelnost některých politik EU po rozšíření při zachování současného mechanismu a principu stejného zacházení se starými a novými členskými státy;
- vstup nových členských států do EU uprostřed rozpočtového roku (tj. k 1. 5. 2004);
- časové rozpětí mezi okamžitými platbami do rozpočtu EU ze strany nových členských států a časově vzdálenějšími příspěvky z rozpočtu EU do ekonomik nových členských států, které by mohly vést až k tomu, že by se bohatší nové členské státy mohly stát v prvních letech členství „čistými přispěvateli“ do rozpočtu EU.

Řešení prvního problému bylo nalezeno v přechodném období, v němž bude vůči novým členským státům uplatňováno odlišné, méně finančně náročné zacházení ve srovnání se starými členskými státy, a to zejména ve SZP a omezeně i v regionální politice (podrobnosti níže). Druhý bod vyřešilo snížení příspěvků nových členských států do rozpočtu EU za rok 2004 na dvě třetiny (přihlízející k tomu, že tyto státy „stráví“ v EU v roce 2004 pouze osm měsíců) v kombinaci se zvláštním omezujícím režimem pro platby z předstupních fondů (PHARE, ISPA, SAPARD a předstupních fondů pro Maltu a Kypr) pro období leden až duben 2004. Riziko, že by se nové členské státy staly na počátku svého členství „čistými přispěvateli“ do rozpočtu EU, by měly vyřešit rozpočtové kompenzace v kombinaci s utavením zvláštních finančních nástrojů pro nové členské státy.

V letech 2004–2006 budou čtveřici „nejbohatších“ nových členských států vyplaceny částky uvedené v této tabulce (v mil. Eur v cenách roku 1999). ►

Další složkou plateb z rozpočtu EU novým členským státům je nástroj „paušální hotovostní toky“. Na jeho základě budou všem novým státům EU v letech 2004–2006 vyplaceny částky uvedené v následující tabulce (v mil. Eur v cenách roku 1999). ▼

Stát	2004	2005	2006
Česká republika	125,4	178,0	85,1
Kypr	68,9	119,2	112,3
Malta	37,8	65,6	62,9
Slovinsko	29,5	66,4	35,5

**Pramen:** Mayhew, A.: The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession. Sussex European Institute Working Paper, No. 65 (2003).

Stát	2004	2005	2006
Česká republika	174,7	91,55	91,55
Estonsko	15,8	2,90	2,90
Kypr	27,7	5,05	5,05
Lotyšsko	19,5	3,40	3,40
Litva	34,8	6,30	6,30
Maďarsko	155,3	27,95	27,95
Malta	12,2	27,15	27,15
Polsko	442,8	550,00	450,00
Slovinsko	65,4	17,85	17,85
Slovensko	63,2	11,35	11,35

**Pramen:** Mayhew, A.: The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession. Sussex European Institute Working Paper, No. 65 (2003).

Přístupové *acquis* obsahuje také zvláštní finanční nástroje, které neslouží pouze ke kompenzaci nerovnováhy mezi platbami a příjmy nových členských států v souvislosti s rozpočtem Evropské unie, ale mají spolufinancovat rozvoj sektorů nových členských států, které jsou důležité pro jejich členství v Unii. Těmito specializovanými účelovými finančními nástroji jsou „přechodový nástroj na podporu administrativní kapacity nových členských států“ a „schengenský nástroj“, zaměřený na zlepšení ochrany nových vnějších hranic schengenského prostoru. Oba mechanismy budou fungovat do konce roku 2006 (Mayhew, 2003).



**Volný pohyb zboží**

V této oblasti je množství přechodných období překvapivě malé vzhledem k významu této kapitoly pro vnitřní trh a ekonomiku členských států. Přechodná období se vztahují zejména k systému autorizace farmaceutických výrobků, kde byl dojednán přechodný režim s Kypr, s Litvou, s Maltou, s Polskem a se Slovinskem. Rozsah přechodného období se pohybuje od konce roku 2005 (Kypr) po konec roku 2008 (Polsko). Polsko si rovněž vyjednalo zvláštní přechodné období pro povolování zdravotnických prostředků a aktivních implantátů, kde může postupovat podle svých domácích předpisů do konce roku 2005.

**Volný pohyb osob (pracovníků)**

Otázka volného pohybu pracovníků z nových členských států do starých států byla jedním z nejožehavějších témat přístupových jednání. Jedinou zemí, kde nebylo dojednáno žádné přechodné období, je Kypr. Vůči většině nových států EU (mimo Maltu a Kypr) umožňuje přístupová smlouva omezit volný pohyb až po dobu sedmi let. Je na rozhodnutí jednotlivých členských států, zda přechodné období uplatní a v jakém rozsahu. Možnost ukončit přechodné období předčasně podporuje i jeho vnitřní trojdílná struktura. Po prvních dvou letech přechodného období následuje přezkum, jaký byl dopad omezení volného pohybu osob na trh práce. Prvý přezkum je automatický (krátce před uplynutím druhého roku), další může být proveden na žádost členského státu. Po pátém roce přechodného období by měla omezení volného pohybu osob pokračovat jen tehdy, pokud je v příslušném státě narušen trh práce nebo se předpokládá jeho narušení. Přes opakované přezkumy a vnitřní strukturu přechodného období je však v konečné instanci na rozhodnutí konkrétního členského státu, zda, jak dlouho a vůči kterým kandidátským zemím přechodné období uplatní. Takové rozhodnutí nemůže být např. zrušeno Evropskou komisí nebo Radou EU. Jediným možným mechanismem přezkoumání by byla žaloba před Evropským soudním dvorem. Zde by mohlo být napadeno rozhodnutí členského státu Evropskou komisí nebo jiným státem EU. Důvodem pro žaloby by ale spíše bylo porušení formálních pravidel (např. pokud by stát neposkytl údaje pro potřebnou analýzu) než materiální přezkum oprávněnosti (ne)prodloužení přechodného období, tj. např. zda opravdu v konkrétním státě existuje riziko narušení pracovního trhu, které by odůvodnilo pokračování přechodného období i v šestém a sedmém roce.

Pro nové členské státy je důležitá i tzv. *stand-still* klauzule zaručující, že nebudou vůči pracovníkům z nových členských států uplatňována více omezující opatření než v okamžiku vstupu do Evropské unie.

Zvláštní úpravu obsahují přístupové smlouvy ve vztahu k Německu a k Rakousku. Oba tyto státy měly obavu z obcházení přechodného období pro volný pohyb osob firmami či živnostníky formálně usídlenými v kandidátských zemích, ale provozujícími většinu svých aktivit v Německu či v Rakousku a využívajícími volný pohyb služeb. Ačkoli v právu ES/EU existují mechanismy zabráňující podobnému zneužívání (které je v rámci současné EU zejména motivováno snahou vyhnout se přísnějšímu kontrolnímu mechanismu v některých členských státech), je jeho využití dost komplikované a ve velké míře závisí na judikaci Evropského soudního dvora v konkrétním sporu. Pro účely vyšší právní jistoty si proto Německo a Rakousko dojednaly dočasné (do konce sedmiletého přechodného období) právo omezit volný pohyb služeb z nových členských států, pokud by to ohrozilo některé profese citlivé na konkurenci z jiných států EU (např. stavebnictví, čištění budov, dekorace interiérů, kamenictví, pečovatelské služby). Množství oborů považovaných za „citlivé“ je přitom výrazně vyšší ve vztahu k Rakousku než k Německu. Toto přechodné období nezačne platit automaticky (jako přechodné období u volného pohybu osob), ale až po „spuštění“ Německem či Rakouskem v případě potíží.

Odlisňý problém s pohybem pracovníků řešila Malta. Přístupové *acquis* neomezuje právo Malťanů pracovat v Evropské unii, ale naopak umožňuje Maltě omezit zaměstnávání

občanů z jiných států EU na svém území, pokud „je narušen trh práce nebo se předvídá jeho narušení, které by mohlo vážně ohrozit životní úroveň nebo úroveň zaměstnanosti v dané oblasti nebo povolání“. V takovém případě může Malta požádat Evropskou komisi o pozastavení pravidel volného pohybu pracovníků vůči Maltě. Rozhodnutí Komise pak může být změněno rozhodnutím kvalifikovanou většinou v Radě EU. Přechodná opatření ve prospěch Malty se mohou uplatnit do sedmi let od jejího vstupu do Evropské unie.

### **Volný pohyb služeb**

V oblasti volného pohybu služeb se přechodná období týkají zejména pomalejšího otevření trhů nových členských států konkurenci zbytku EU v oblasti finančních služeb (Kypr, Maďarsko, Lotyšsko, Litva a Polsko) a nižší úrovně státních garancí za vklady v bankách a ochrany drobných investorů (např. Estonsko do konce roku 2007). Po tuto dobu mohou však ostatní členské státy zabránit činnosti estonských bank na svém území. Do konce roku 2005 si přechodné období pro systém doručování menších poštovních zásilek (do 350 g) dojednalo Polsko.

### **Volný pohyb kapitálu**

Volný pohyb kapitálu je oblast, kde budoucí nové členské státy EU dojednaly dosti zásadní (alespoň na prvý pohled) omezení práv vůči ostatním členům EU. Vzorem se jim mohlo stát pětileté přechodné období uplatněné Rakouskem při rozšíření v roce 1995 vůči všem svým sousedům, v podstatě však vůči Německu.

Dojednané přechodné období se zaměřuje na dvě kategorie nemovitého majetku – na rekreační nemovitosti (v přístupových smlouvách nazývané objekty vedlejšího bydlení) a na zemědělskou a lesnickou půdu. Kritériem pro omezení není občanství, ale místo pobytu potenciálního majitele nemovitosti, tj. i např. německý občan usazený v České republice by měl podléhat stejnému režimu jako zde žijící občan ČR. Omezení se nevztahuje ani na nákup zemědělské půdy občany jiného státu EU, kteří mají v úmyslu na této půdě skutečně a individuálně podnikat v oboru zemědělství.<sup>16</sup>

U objektů vedlejšího bydlení dojednala přechodné období Česká republika, Kypr, Maďarsko, Malta a Polsko (ve všech případech v délce pěti let). U zemědělské a lesnické půdy dojednala přechodné období Česká republika, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko a Slovensko. Délka přechodného období je obvykle sedm let (s možností prodloužení o další tři roky), Polská republika dojednala přechodné období dokonce dvanáctileté.

Obecnou sedmiletou výjimku omezit nabývání nemovitostí z vážných hospodářských důvodů si vyjednalo Slovinsko. Takový postup podle článku 37 *Aktu o přistoupení* však podléhá souhlasu Komise.

### **Politika hospodářské soutěže**

Hlavním tématem v oblasti hospodářské soutěže byla jednání o přechodných obdobích, týkajících se státní podpory podniků v oborech, které se budou obtížně vyrovnávat s náporom konkurence v rámci vnitřního trhu. Hlavními obory, jimž budou moci nové členské státy poskytovat podporu nad úroveň komunitárního rámce státních podpor, jsou ocelářský průmysl (Slovensko), automobilový průmysl (Slovensko), lodářský průmysl (Malta) nebo podpora malých a středních podniků obecně (Maďarsko, Malta, Polsko).

Často diskutovaná státní podpora ocelářského průmyslu v České republice není klasičtým přechodným obdobím. Je upravena v *Protokolu o restrukturalizaci ocelářského průmyslu* (Protokol č. 2), který je součástí přístupového *acquis*. Protokol upravuje rozsah a podmínky, za nichž může ČR poskytovat podporu vybraným ocelářským výrobcům v letech 1997–2003. Celý proces restrukturalizace by měl být dokončen do roku 2008, přímá finanční podpora ze strany českého státu by však měla skončit před vstupem ČR do Evropské unie. Důvodem, proč je státní podpora českého ocelářství před vstupem do EU součástí přístupového *acquis*, jsou přetrvávající dopady této podpory na situaci na vnitř-

## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

ním trhu po vstupu ČR do EU a zároveň omezení pro český rámec státní podpory soukromým firmám podle asociační dohody.

### **Společná zemědělská politika**

Přechodné období v této oblasti odráží praktickou neufinancovatelnost Společné zemědělské politiky EU (SZP), pokud by se pravidla platná pro současné členské státy použila i pro zemědělský sektor v nových členských státech (v současných kandidátských zemích) nebo pokud by nemělo dojít k zásadní expanzi rozpočtu Unie.

Přijaté přechodné období zavádí nižší úroveň plateb v rámci SZP pro zemědělce usazené v nových členských státech (ve srovnání se zemědělci v současných státech EU). Úroveň plateb má v roce 2004 začít na úrovni 25 % plateb, které dostávají zemědělci ze starých členských států. Tato úroveň má růst o pět procentních bodů ročně po prvních pět let a o deset procentních bodů ročně po následující pětiletí. Celková délka přechodného období je tedy deset let a po jeho uplynutí (v roce 2013/2014) by se měla úroveň plateb ve starých a nových členských státech vyrovnat.

Dalším prvkem odlišného zacházení s novými členskými státy v rámci SZP je možnost, aby byly rozdíly mezi úrovní plateb ve starých a nových členských státech částečně kompenzovány z rozpočtů nových členských států. Zákaz spolufinancování domácího zemědělského sektoru ze zdrojů členského státu je přitom jedním z pilířů SZP. I úroveň spolufinancování ze zdrojů nových členských států je omezena. Její růst by měl kopírovat růst přímých plateb a celková míra podpory zemědělců v nových členských státech (tj. součet podpory z rozpočtu Společenství a z národního rozpočtu) nesmí překročit úroveň financování zemědělského sektoru ve starých členských státech.

Druhou kategorií přechodných období spojených se zemědělskou politikou jsou výjimky z veterinárních a fytoosanitárních předpisů EU. Přístupové *acquis* obsahuje seznam zemědělských podniků, u nichž je dočasně povoleno nerespektování zejména hygienických norem Společenství. Největší počet (přes 480) těchto podniků se nachází v Polsku. Podniky a provozovny zahrnuté do přechodného období sice mohou dál fungovat, avšak výrobky v nich zpracované nemohou využívat výhod vnitřního trhu a mohou být prodávány pouze v rámci vlastního státu. Široce diskutovaným (i když často spíše v kontextu bizarnosti některých komunitárních harmonizačních snah) přechodným obdobím je rovněž dočasná výjimka pro velikost klecí pro drůbež. Zde mohou Česká republika, Maďarsko, Malta, Polsko a Slovinsko ponechat v provozu i zařízení využívající klece menší, než je minimální standard požadovaný právem Společenství. Podobným dočasným opatřením obecné povahy je též přechodné období z některých fytoosanitárních opatření EU – pro Kypr, Litvu, Lotyšsko, Polsko a Slovinsko, velmi omezeně i pro Českou republiku.

### **Rybolovná politika**

V oblasti rybolovné politiky vyvinuly logicky největší aktivitu státy s rozsáhlou flotilou a s rybolovnou tradicí. Poté, kdy své požadavky na přechodná období stáhlo Polsko (původně mělo v úmyslu žádat o vynětí celé polské výlučné hospodářské zóny v Baltském moři z působnosti Společné rybolovné politiky ES/EU), si jediná přechodná období vyjednalo Lotyšsko a Malta.

Lotyšským zájmem byla zachovat zvláštní režim pro rybolov v Rižském zálivu, což se podařilo jen částečně (např. omezením výkonu lodí lovících v této oblasti). Malta si vyjednala zvláštní režim pro rybolov v zóně dvaceti pěti mil od pobřeží ostrova. V této oblasti budou moci lovit pouze lodě do délky 12 metrů (s výjimkou omezeného použití traulerů do délky 24 metrů). Malta sice musí do 25 mílové zóny vpustit i lodě z jiných členských států, avšak omezená velikost lodí nahrává spíše místním rybářům. Zvláštní režim (omezený počet lodí, 12 mílová exkluzivní zóna pro rybáře usazené na Maltě) se pak použije pro lov „kampuji“ (*Coryphaena hippurus*).

### Dopravní politika

V oblasti dopravní politiky se diskuze o přechodných obdobích soustředila na otázku nákladní kobotáže (tj. dopravy pouze v rámci hranic jednoho členského státu) dopravců, kteří mají sídlo v nových členských státech, na území starých členských států. Přechodná období byla dojednána pro všechny nové členské státy s výjimkou Kypru, Malty a Slovinska. Přechodné období v délce maximálně pěti let je vnitřně strukturováno (2 + 2 + 1 nebo 3 + 2 roky) a obsahuje mechanismy přezkoumání, obdobné mechanismům použitým v přechodných obdobích uplatněných v oblasti volného pohybu pracovníků (podrobnější popis je v části o České republice). Jen na okraj je vhodné podotknout, že přechodná období nebyla vyjednána pro kobotáž v oblasti osobní dopravy, protože není zcela liberalizována ani mezi současnými státy Evropské unie.

Dalšími přechodnými obdobími v dopravní politice EU je jen postupné otevírání trhu železniční dopravy (Maďarsko, Polsko), dočasné výjimky z povinnosti vybavit tachografy některá vozidla (Kypr, Litva, Lotyšsko; jde o starší vozidla, kde si řidič zapisuje dobu aktivity a odpočinku do knihy jízd) nebo možnost přijímat letadla nevyhovující standardům hlučnosti podle *acquis communautaire* (Litva na mezinárodním letišti Kaunas pro všechna letadla registrovaná mimo státy EU, Maďarsko pro letadla registrovaná v Ázerbájdžánu, v Kazachstánu, v Moldavsku, v Ruské federaci, v Turkmenistánu a na Ukrajině).

### Ochrana životního prostředí

Politika ochrany životního prostředí obsahuje (společně s výjimkami z hygienických standardů v rámci SZP) největší počet specifických výjimek pro nové členské státy, jejichž podrobný popis by přesáhl rozsah a smysl této stati. Hlavními oblastmi, kde se přechodná období uplatní, jsou: zacházení s odpady a míra jejich recyklace, limity pro znečištění vzduchu u vybraných velkých podniků a požadavky na čističky odpadních vod, které byly dojednány většinou nových členů. Specifičtější přechodná období se týkají např. ukládání odpadu do moře (Malta), standardů pro ochranu před ionizujícím zářením (Lotyšsko, Polsko) či dočasné povolení odchytu chráněných ptáků (Malta do konce roku 2008).

### Energetická politika

Většina přechodných období vyjednaných v oblasti energetické politiky se týká režimu nouzových zásob ropy. Evropské právo vyžaduje od členských států udržovat pro případ ropné krize zásoby alespoň na úrovni své devadesátidenní spotřeby.<sup>17</sup> Protože nákup ropy a zejména budování jejích zásobníků je dost nákladná záležitost, bylo dosažení devadesátidenního limitu pro některé z nových členských států rozloženo na několik let po vstupu.

Přechodný režim v oblasti energetiky existuje rovněž vůči Litvě a Slovensku. Obě země se zavázaly ukončit činnost některých svých jaderných elektráren. V Litvě jde o blok I. (do roku 2005) a blok II. (do konce roku 2009) elektrárny v Ignalině, na Slovensku pak v Jaslovských Bohunicích (blok I. do konce roku 2006, blok II. do konce roku 2008). Přechodný režim obsahuje i finanční kompenzace oběma státům financované prostřednictvím Evropské banky pro obnovu a rozvoj.

### Daňová politika

Přechodná období v oblasti daňové politiky jsou reakcí na částečnou harmonizaci režimu daně z přidané hodnoty (DPH) a spotřebních daní na úrovni Evropské unie. Nejčastěji dojednané výjimky se týkají (ne)zařazení specifických aktivit do nižší nebo nulové sazby DPH (potravin, léky, jídlo v restauracích, stavební služby), postupného nabíhání spotřební daně na cigarety a na tabákové výrobky (do let 2007–2009 pro Českou republiku, Estonsko, Maďarsko, Litvu, Lotyšsko, Polsko a Slovensko) nebo daňového režimu pro ekologické pohonné hmoty a paliva (v Polsku jde o benzín vyrobený s přídavkem bezvodého lihu, o plynový olej s nízkým obsahem síry a o benzín obsahující ethylbutylalkoholether). V oblasti daňové politiky se také objevují dva druhy trvalých výjimek – výhodnější

## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

zacházení se středními a malými podniky ve vztahu k povinné registraci plátců DPH a daňové osvobození nebo zvýhodnění pro malovýrobce ovocných destilátů (Česká republika, Maďarsko, Slovensko).

### Ostatní

Poměrně zvláštní skutečností je, že nebyla dojednána žádná přechodná opatření v politice ochrany spotřebitele nebo v oblasti kulturní a audiovizuální politiky (ačkoli právě např. směrnice *Televize bez hranic* je velmi často diskutovanou a kritizovanou částí *acquis*). Podobně se neobjevila přechodná období v oblasti vnějších vztahů EU či Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

Zvláštní pozici má pak spolupráce v oblasti justice a vnitra a zejména schengenské *acquis*. V této oblasti nebyla dojednána žádná výslovná vertikální přechodná období, v praxi se však v jisté podobě mechanismus přechodného období objeví. Nové členské státy se stanou členy schengenského systému v okamžiku přistoupení, ale nebudou moci ihned využívat všech jeho výhod. Od vstupu budou vymazány záznamy o občanech nových členských států EU z databází Schengenského informačního systému a občanům těchto zemí budou pro cestování do zbytku EU stačit běžné vnitrostátní doklady. Zůstanou však zachovány kontroly na hranicích mezi novými a starými členy schengenského systému, a to po dobu, než bude do praxe uveden Schengenský informační systém II a vyzkoušena schopnost nových států EU kontrolovat vnější hranici EU. Po několik let od vstupu do EU tak bude trvat přechodné období s dvojitým režimem pro nové a staré státy v oblasti pohraničních kontrol uvnitř „schengenlandu“ (Čelikovský, 2001; Čelikovský, 2002).

Obdobný přístup byl uplatněn i u měnové unie. Nové členské státy nemají ze systému společné měny vyjednánu výjimku, Euro však jejich domácí měnu nahradí až po splnění podmínek vstupu a členství v Evropské měnové unii.

### Instituce

Zvláštní kapitolou jsou přechodná období v oblasti institucí. Zde bylo třeba např. překlenout období mezi vznikem členství nových států a prvními volbami do Evropského parlamentu, které se konají tak krátce po rozšíření, že nemělo smysl organizovat před vstupem zvláštní volby pro nové členské státy. První poslanci Evropského parlamentu z nových členských států nebudou proto zvoleni v přímých volbách, ale jmenováni (byť na velmi krátkou dobu) parlamenty svých států.<sup>18</sup> Specifický mechanismus se uplatní i při obsazování postů komisařů nominovaných novými členskými státy do Evropské komise v období mezi 1. květnem a 1. listopadem 2004. Až do vytvoření nové Komise k 1. 11. 2004 budou do současné Komise kooptováni komisaři za nové členské státy, ale zůstane zachováno zvýhodněné zastoupení velkých států dvěma komisaři. Kooptování komisaři budou mít hlasovací právo, ale zřejmě jim pro poměrnou krátkost funkčního období (květen až říjen 2004) nebude svěřena specifická agenda jako komisařům za staré členské státy. Noví členové Komise budou jmenováni Radou po vzájemné dohodě s předsedou Komise kvalifikovanou většinou. Tito komisaři nebudou muset být schváleni Evropským parlamentem. Zvláštní přechodný režim se uplatní i při obsazování postů soudců Evropského soudního dvora (ESD) a Soudu první instance (SPI). Do obou soudů bude jmenováno deset nových soudců na základě principu jeden stát = jeden soudce. Pětice soudců ESD z nových států bude však jmenována pouze na období do roku 2006 (6. 10. 2006) a pětice soudců SPI pouze do roku 2004 (31. 8. 2004). Toto zkrácení běžného šestiletého funkčního období pro část soudců z nových členských států má v budoucnosti „sladit“ datum pravidelné obměny obsazení ESD a SPI, která probíhá každé tři roky (v současnosti se střídavě jmenuje sedm a osm soudců, po rozšíření třináct a dvanáct; staří soudci mohou být ale jmenováni opakovaně). Do kategorie institucionálních přechodných období spojených s rozšířením patří rovněž návrh předsedy Komise R. Prodiho na sedmileté přechod-

né období na přednostní přijímání osob z nových členských států do úřednického aparátu institucí EU. Pro budování institucionální struktury nových členských států je pak důležité přechodné období do konce roku 2006, kdy bude z rozpočtu ES/EU poskytována zvláštní finanční pomoc (tzv. „přechodový nástroj“) na rozvoj a posílení správní kapacity nových států pro implementaci *acquis communautaire* zejména v oblastech spravedlnosti a vnitřních věcí (posilování soudního systému, kontroly na vnějších hranicích, protikorupční strategie, posilování kapacit pro vymáhání práva), finanční kontroly, ochrany finančních zájmů Evropské unie, ochrany životního prostředí, veterinární služby a budování správní kapacity, týkající se bezpečnosti potravin, správní a kontrolní struktury pro rozvoj zemědělství a venkova, jaderné bezpečnosti a posílení kapacity státní správy.<sup>19</sup> Dalším přechodným finančním nástrojem, který bude mít dopad na administrativu nových členských států, je „schengenský nástroj“ pro posílení ochrany nových vnějších hranic Evropské unie.<sup>20</sup>

### Horizontální klauzule pro případ nouze

Články 37–40 *Aktu o přistoupení* upravují již výše zmíněné zvláštní tříleté přechodné období, během něhož bude moci Evropská komise – a nepřímo i členské státy – využívat posíleného ochranného a kontrolního mechanismu plnění evropského práva. Prvou situací, kdy by mohl být spuštěn zvláštní ochranný mechanismus, jsou „*vážné obtíže, jež by mohly přetrvávat v některém odvětví hospodářství nebo by se mohly projevit vážným zhoršením hospodářské situace určitého území*“<sup>21</sup> v novém nebo starém členském státě. Poté může Komise urychleně (do pěti pracovních dnů) přijmout opatření reagující na vzniklou krizi. Druhá situace, kdy je během přechodného období možné využít zvláštní procesní mechanismus, může nastat v situaci, kdy nový členský stát neplní své povinnosti podle *acquis* v oblasti vnitřního trhu, anebo tento stav bezprostředně hrozí. Poté může Komise na žádost poškozeného členského státu nebo z vlastní iniciativy přijmout opatření reagující na neplnění *acquis*. Oproti první popsané situaci je vymáhací mechanismus pro případ neplnění *acquis* použitelný pouze proti novým členským státům. Vůči starým členským státům může Komise v případě porušování práva ES/EU i nadále použít pouze standardní donucovací mechanismy, jako je žaloba před Evropským soudním dvorem. K zajímavostem této druhé složky horizontální klauzule pro případ nouze patří i to, že o jejím využití může být rozhodnuto ještě před vstupem příslušné země do EU. Omezující opatření předem přijatá Evropskou komisí pak začnou platit dnem vzniku členství příslušné země v Evropské unii.<sup>22</sup>

Obdobné tříleté přechodné období, použitelné pouze proti novým členským státům, obsahuje *Akt o přistoupení* pro oblast uznávání zahraničních rozhodnutí v oblasti trestního či občanského práva. I v této oblasti může Komise rozhodnout o přiměřených opatřeních ze své vlastní iniciativy nebo na podnět členského státu.<sup>23</sup>

### PŘECHODNÁ OBDOBÍ VYJEDNANÁ ČESKOU REPUBLIKOU

Obecná charakteristika přechodných období při poslední vlně rozšíření EU (zásahy do jádra struktury vnitřního trhu a SZP, flexibilita přechodných období, vnitřní členění zásadních přechodných období) platí rovněž pro podmínky vyjednané Českou republikou v přístupové smlouvě. Česká republika se snažila profilovat jako stát, jenž žádá poměrně malý počet přechodných období, která jsou však dobře zdůvodněna, a proto mají velkou šanci na prosazení. Tomu odpovídal i krok českého vyjednávacího týmu zhruba v polovině vyjednávacího procesu, kdy byl počet přechodných období žádaných naší republikou skokově snížen na polovinu. Nejkomplikovanějším bodem vyjednávání o přechodných obdobích se však nakonec nestaly specifické české požadavky, ale jednání o „plošných“ přechodných obdobích společných všem kandidátským zemím v oblasti volného pohybu osob a SZP. Zde jsme přijali velmi podobné podmínky jako všechny kandidátské země ve střední Evropě.

## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

Přechodná období vyjednaná Českou republikou se soustřeďují do následujících oblastí:

- volný pohyb osob,
- volný pohyb kapitálu,
- zemědělská politika,
- dopravní politika,
- politika ochrany životního prostředí,
- energetická politika,
- daňová politika.

### **Volný pohyb osob**

V oblasti volného pohybu osob mohou současné členské státy vůči pracovníkům z České republiky uplatnit omezení až po dobu sedmi let. Struktura přechodného období pro Českou republiku je dva roky + tři roky + dva roky, podobně jako u jiných kandidátských zemí ve střední Evropě. Po prvních dvou letech přechodného období následuje posouzení, jaký byl dopad omezení volného pohybu osob na trh práce. Prvý přezkum je automatický, další může být proveden na naši žádost. Pokud budou omezení pokračovat, po pátém roce přechodného období by měl následovat další přezkum a omezení volného pohybu osob by měla „přežít“ jen tehdy, pokud by byl v příslušném státě narušen trh práce nebo se očekávalo jeho narušení. Přes opakované přezkumy a vnitřní strukturu přechodného období je ale v konečné instanci na jednotlivých členských státech, zda, jak dlouho a vůči kterým kandidátským zemím přechodné období uplatní. Soudní přezkum jejich aktivity je – jak bylo zmíněno výše – značně omezen.

Zmírněním dopadu tohoto přechodného období na Českou republiku je např. záruka volného pohybu pracovníků pro české občany v jiném členském státě EU. Jistým ochranným prvkem pro Českou republiku je i možnost uplatnit na svém trhu práce obdobná omezující opatření vůči pracovníkům z jiných států Evropské unie.

Zvláštní dodatečné potenciální zpřísnění režimu si dojednalo Německo a Rakousko, které mohou omezit volný pohyb služeb poskytovaných firmami z České republiky, pokud by česká konkurence ohrozila jejich domácí pracovníky v profesích citlivých na zahraniční konkurenci (např. stavebnictví, čištění budov, dekorace interiérů, kamenictví, pečovatelské služby). Jako u jiných nových členských států je i v případě České republiky množství oborů považovaných za „citlivé“ výrazně vyšší ve vztahu k Rakousku než k Německu.<sup>24</sup>

### **Volný pohyb kapitálu**

V oblasti volného pohybu kapitálu může Česká republika omezit nabývání rekreačních objektů (objektů vedlejšího bydlení) pro občany jiných států EU, kteří na našem území nebydlí. Podobné omezení platí i pro společnosti se sídlem v jiném státě EU, které nemají v ČR pobočku. Délka přechodného období je pět let. Podobně jako u jiných přechodných období je České republice pouze poskytnuta možnost ponechat v platnosti již existující restrikce; nesmí však zavést nová omezení a má pochopitelně možnost svou restriktivní politiku opustit i před uplynutím pětiletého přechodného období.

Podobné přechodné období je dojednáno též pro nákup zemědělské a lesnické půdy. Toto přechodné období je sedmileté. Pokud by po jeho uplynutí došlo nebo hrozilo vážné narušení trhu se zemědělskou půdou, může Komise přechodné období prodloužit nanejvýše o další tři roky (tedy v extrémním případě se může přechodné období uplatnit po dobu deseti let). Přechodné období se nevztahuje na samostatně hospodařící zemědělce z jiných států EU, kteří se chtějí usadit, farmařit a bydlet v České republice.

### **Zemědělství**

V zemědělské politice je zásadním dočasným odchýlením od obecného zemědělského *acquis* odlišný systém financování českých zemědělců. Platby v rámci SZP začnou v ro-

ce 2004 na úrovni 25 % plateb zemědělcům ve starých členských státech. Postupný růst plateb z fondů ES/EU by měl trvat deset let a k vyrovnání úrovně plateb českým zemědělcům a zemědělcům ze starých států EU by mělo dojít až v letech 2013/2014. Česká republika má přitom možnost rozdíly v platbách částečně kompenzovat z vlastního rozpočtu.

Se zemědělskou politikou souvisí i přechodné období do konce roku 2006 pro hygienické předpisy Společenství u 52 zpracovatelských podniků a přechodné období do konce roku 2009 pro minimální rozměry klecí pro slepice-nosnice. Oproti požadavkům směrnice č. 1999/74/ES o minimálních požadavcích na ochranu nosnic nemusejí klece v českých drůbežárnách až do konce přechodného období splnit limity minimální výšky.

### **Doprava**

V oblasti dopravní politiky bylo dohodnuto přechodné období pro nákladní kabotáž prováděnou českými dopravci v rámci jednotlivých států EU a pro kabotáž dopravců z členských států EU na českém území. Maximální délka přechodného období je pět let. Přechodné období je vnitřně strukturováno na bloky dva roky + dva roky + jeden rok s podobným režimem přezkoumání jako u přechodného období u volného pohybu osob. Stejně jako u volného pohybu osob je i u přechodného období pro kabotáž na volbě jednotlivých členských států, zda jej vůči České republice uplatní či nikoli.

### **Ochrana životního prostředí**

Politika ochrany životního prostředí měla pro Českou republiku význam zejména pro finanční náročnost implementace environmentálního *acquis*. Do konce roku 2010 se tak u nás automaticky neuplatní komunitární požadavek, aby měly obce o velikosti 2–10 tisíc obyvatel vlastní čističku odpadních vod, respektive aby byly napojeny na komplexnější čistící systém jiné obce nebo podniku. Cílem je rozložit finanční náklady na vybudování infrastruktury podle práva EU do delšího časového úseku. Kratší přechodné období (do konce roku 2006) se pak uplatní u vybudování čistícího systému pro odpadní vody u vybraných 36 českých sídel s počtem obyvatel nad 10 tisíc.

Dalšími přechodnými obdobími v oblasti ochrany životního prostředí je režim sběru a recyklace obalů. Do konce roku 2005 se v naší republice uplatní „měkčí“ standardy, než vyžaduje právo ES (směrnice č. 94/62/ES o obalech a obalových odpadech; např. pouze 10% úroveň recyklace ke dni přistoupení a 12% ke konci roku 2004). Do konce roku 2007 se také neuplatní komunitární normy pro emise oxidu siřičitého u dvou průmyslových podniků (teplárna Přerov a elektrárna v komplexu Nová Huť).

### **Energetika**

V oblasti energetiky Česká republika dojednala přechodné období pro vytváření minimálních nouzových zásob ropy. Evropské právo vyžaduje od všech členských států, aby udržovaly minimální zásoby na úrovni 90 dnů domácí spotřeby. Podle přístupové smlouvy se bude naše republika k těmto standardům přibližovat postupně. Ke dni přistoupení by měla mít zásoby na úrovni 80denní domácí spotřeby, na konci roku 2004 na úrovni 85denní spotřeby a na konci roku 2005 (konec přechodného období) by měla dosáhnout 90denního standardu. Časově velmi omezenou výjimku (jen do konce roku 2004) jsme si pak dojednali ve vztahu k otevírání svého trhu se zemním plynem.

### **Daňová politika**

Jednou z priorit České republiky při vyjednávání bylo zachování snížené sazby DPH v sociálně citlivých oblastech nebo průmyslových oborech, kde chce česká vláda pomocí nižšího daňového zatížení stimulovat expanzi oboru. Výsledkem jednání je ponechání nižší sazby DPH pro dodávky tepla a teplé vody pro bydlení a výjimka pro stavební práce při výstavbě objektů určených pro bydlení (byty a rodinné domky). Obě přechodná období trvají do konce roku 2007. Poměrně kritizovaným prvkem dojednaného řešení je, že se vy-



## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

jimka nevztahuje např. na investiční akce obcí (jiné než stavby bytů), a tak zvýšení DPH může utlumit budování obecní infrastruktury.

Další přechodné období v oblasti daňové politiky se týká pouze postupného přibližování české sazby spotřební daně na cigarety a tabákové výrobky k minimální úrovni, stanovené právem ES/EU (směrnice č. 92/79/EHS a 92/80/EHS). Pro většinu cigaret a tabákových výrobků uplyne přechodné období na konci roku 2006, u speciální kategorie „cigaret nejžádanější cenové kategorie“ na konci roku 2007. Jedním z důvodů pouze pro postupný náběh spotřebních daní byla možná kritika evropské integrace tou skupinou spotřebitelů, kterou by prudké zvýšení ceny cigaret postihlo nejvíce (pravidelní kuřáci). Ještě zásadnějším důvodem byla pak obava před růstem pašování cigaret ze zemí mimo EU, kde je na cigarety uvalena výrazně nižší spotřební daň.

České přechodné období obsahuje rovněž ochrannou klauzuli pro ostatní státy EU, kde je již v současnosti vyšší spotřební daň. Aby nedocházelo k výraznému „přelévání“ cigaret přes hranice pro simulovanou osobní spotřebu, mohou členské státy s vyšší spotřební daní na cigarety ponechat pro dovoz cigaret (i pro osobní spotřebu) z České republiky stejná množstevní omezení, jaká uplatňují vůči nečlenským zemím EU.

V oblasti daňové politiky si Česká republika dojednala rovněž dvě trvalé výjimky – vyšší úroveň minimálního obrátu pro účely povinné registrace plátců daně z přidané hodnoty a příznivější režim spotřební daně pro malovýrobce alkoholu. Vyjednaná výjimka pro registraci plátců DPH umožňuje podnikatelům s obrátem pod 35 000 Eur (tj. okolo jednoho milionu korun), aby se rozhodli, zda se jako plátců DPH registrují či nikoli. Osvobození od spotřební daně na alkoholické výrobky se vztahuje na tradiční zemědělce, kteří připravují destiláty z vlastních surovin a pro vlastní spotřebu. V České republice existuje tradice daňového zvýhodnění tohoto způsobu produkce. Dopad této výjimky na vnitřní trh EU nebo na jeho daňovou strukturu je marginální. Alkohol osvobozený od daně se totiž nesmí prodávat a jeho celkový objem je zanedbatelný v poměru k „průmyslově“ vyráběným alkoholickým nápojům.

\* \* \*

Přechodná období nejsou v procesu evropské integrace ani novým fenoménem, ani jejich využití v poslední vlně rozšíření razantně nepřevyšuje rozdíl v zacházení mezi starými a novými členskými státy při minulých vlnách rozšiřování EU. Novým prvkem u přechodných období v nastávající vlně rozšíření Evropské unie je naopak specifické zapojení přechodných období jako pouze jednoho z prvků postupného „nabíhání“ členství nově přistupujících států. Dalšími prvky postupně nabíhající integrace jsou nabíhající práva (odbourávání celních bariér, zákaz diskriminace legálně zaměstnaných pracovníků ve státech EU, svoboda usazování) a povinnosti (soutěžní právo) pro kandidátské země zakotvené v asociačních dohodách, a to včetně jurisdikce Evropského soudního dvora,<sup>25</sup> a dále pak strukturovaná předvstupní pomoc ze strany EU. Využívání přechodných období v nastávající vlně rozšíření tak odráží trend k vyšší heterogenitě uvnitř Evropské unie. Dalšími prvky tohoto trendu je klauzule o užší spolupráci zavedená *Amsterodamskou smlouvou*, nezahrnutí všech států Evropské unie do eurozóny a do schengenského systému a obecně vyšší používání směrnic jako nástroje právní harmonizace uvnitř Evropské unie.

Význam přechodných období dojednaných pro jednotlivé oblasti evropské integrace (vertikální přechodná období) pro celkové posílení heterogenity uvnitř Evropské unie bude pouze omezený. Mnohem důležitější je existence horizontálních přechodných režimů, zejména v podobě zvláštního tříletého mechanismu, který dává Evropské komisi vyšší donucovací pravomoci vůči nově přistupujícím státům nad rámec její standardní úlohy jako „strážkyně smluv“. Tato klauzule pro případ nouze dost jasně odráží nedůvěru starých členských států ve schopnost a ochotu nových členských států plnit *acquis communautaire* v jeho úplnosti a snahu zároveň zajistit „rychlé“ rozšíření EU s „bezpečným“ rozšířením.

V neposlední řadě mohou být přechodná období vykládána jako výraz neochoty EU zabývat se některé problémy, jejichž nutnost řešení byla rozšířením zdůrazněna, což je typický případ reformy SZP, kde odlišný režim pro nové členské státy umožnil přežít její současné formy ve starých státech i po rozšíření v roce 2004.

Přechodná období v sobě neoddělitelně kombinují praktické i symbolické prvky a jako taková jsou náchylná ke zjednodušující interpretaci ve významu vertikálních přechodných období. Pokud však chce nový přistupující stát zohlednit svá „specifika“, je pro něj výrazně výhodnější učinit tak ve formě trvalých změn primárního a sekundárního práva (*tzv. technické adaptace acquis communautaire*) než ve formě přechodných období. Po vstupu do Evropské unie by pak nový členský stát měl svou činnost zaměřit třemi směry: na změnu sekundárního práva směrem ke specifickým zájmům příslušného státu (zejména u norem přijímaných kvalifikovanou většinou v Radě), na přesvědčení co největšího počtu starých členských států k nezavádění či zrušení omezujících přechodných období (zejména v oblasti volného pohybu osob) a na eventuální tlak na Evropskou komisi, aby zaujala diferencní postoj při aplikaci horizontálních přechodných klauzulí (klauzulí pro případ nouze) vůči novým členským státům.

<sup>1</sup> V kontextu evropské integrace může být pojem přechodné období využit i širěji. V praxi je však tento pojem spojován právě s rozšiřováním EU o nové státy. Zakládající smlouvy se o možnosti vyjednat pro nově přistupující stát přechodné období výslovně nezmiňují. Takové řešení ale vyplývá nepřímo, tj. z článku 49 Smlouvy o EU, podle něhož jsou podrobnosti, za kterých se stane nový stát členem EU, obsaženy v přístupové smlouvě, uzavřené mezi starými členskými státy a přistupujícím státem. Základním principem rozšiřování je, že nově přistupující stát přijímá kompletní *acquis communautaire* v okamžiku vstupu do EU. Odlišnosti (tj. výjimky z *acquis communautaire*) je třeba individuálně vyjednat a vložit do přístupové smlouvy (např. ve formě přechodného období).

<sup>2</sup> Nicméně v kontextu výzkumu věnovaného flexibilitě uvnitř EU je přechodným obdobím obecně věnováno relativně málo pozornosti. V klíčové monografii Filipa Tuytschaevera *Differentiation in EU Law* (Tuytschaever, 1999) je přechodným obdobím v souvislosti s rozšiřováním věnována zmínka pouze na šesti stranách z téměř třisetstránkové publikace.

<sup>3</sup> Na počátku 70. let nebyla koncepce výlučné hospodářské zóny (*exclusive economic zone*) obecně uznávána. Expanze nárokové exkluzivity rybolovu se prosazovala pouze postupně (viz britsko-islandské spory, kde Velká Británie opakovaně odmítala uznat právo Islandu na výlučná práva rybolovu až 200 námořních mil od ostrova). V současnosti koncepci dvoustupňové výlučné hospodářské zóny uznávají všechny státy EU. Tato koncepce je také obsažena v Úmluvě OSN o mořském právu z roku 1982.

<sup>4</sup> Protokol o nabývání nemovitého majetku v Dánsku (1992).

<sup>5</sup> Alandské ostrovy jsou velmi specifickou oblastí i v rámci samotného Finska. Omezení nabývat nemovitosti nerezidenty se totiž vztahuje rovněž na občany Finska.

<sup>6</sup> Švédsko si ponechalo velmi přísný systém regulace výroby a prodeje alkoholických nápojů na svém území. Výrobci a prodejci alkoholických nápojů musejí být držiteli zvláštní licence, kterou uděluje zvláštní agentura zřízená švédským státem. Vydání a udržování licence je finančně i organizačně náročné. Jen žádost o její vydání podléhá správnímu poplatku 25 000 švédských korun a udržovací poplatky se pohybují v rozmezí 10 000 až 232 750 švédských korun ročně. Na získání licence není právní nárok a jejich celkový počet je poměrně nízký (223 prodejních licencí v roce 1996). Kontrole a souhlasu státní agentury podléhá i výběr sortimentu, který může být prodáván. Výroba a prodej alkoholických nápojů bez příslušné licence jsou trestným činem. Pan Franzén byl stíhán za nelicencovaný prodej alkoholu dováženého z Dánska. Při své obhajobě namítal rozpor mezi švédským systémem státního monopolu na licencování prodeje alkoholu a článkem 37 SES (státní monopoly) i zákazem opatření majících účinek rovnocenný kvantitativním omezením podle článku 30 a 36 SES. Evropský soudní dvůr (ESD) potvrdil legalitu existence státního monopolu na alkohol, ale požadavek, aby alkohol ve Švédsku mohli prodávat pouze držitelé prodejní licence, prohlásil za opatření s účinkem rovnocenným kvantitativním opatřením, jež není obhajitelné ani z důvodu ochrany veřejného zdraví (protože je neproporcionální). Podpora existence alkoholového monopolu ESD je v případě Franzén (C-189/95) poněkud sporná, protože povinnost prodejců alkoholu mít licenci, jejíž režim regulovala agentura ESD, prohlásil za nekompatibilní s právem ES, čímž podpořil existenci institutu státního monopolu. Zároveň však nepřímo prohlásil za nelegální smysl jeho existence.

<sup>7</sup> Konzumace žvýkacího tabáku je jinak upravena ve směrnici č. 89/662/EHS z roku 1989. Identickou výjimkou si kromě Švédska vyjednalo i Norsko.

<sup>8</sup> Případ C-112/2000 Eugen Schmindberger versus Rakousko.

<sup>9</sup> Smlouva z Nice (platná od 1. 2. 2003) pozměnila podmínky užší spolupráce, i když nikoli zásadně. Největší změnou podle Smlouvy z Nice je možnost použít užší spolupráci též ve II. pilíři EU. Rovněž byl přesně sta-

## PŘECHODNÁ OBDOBÍ

noven minimální počet států nutných pro spuštění užší spolupráce. Tento počet byl stanoven na osm států, zatímco Amsterodamská smlouva operovala s termínem nadpoloviční většiny států. Smlouva z Nice rovněž lehce modifikovala podmínky užší spolupráce. Ve Smlouvě z Nice přežila starší ustanovení o užití užší spolupráce až jako posledního prostředku, o zákazu narušit užší spolupráci *acquis communautaire* zájmy a práva neúčastníků se členů EU. Novinkou ve Smlouvě z Nice je, že užší spolupráce nesmí narušovat začleňování schengenského *acquis* do Evropské unie ani narušovat politiku soudržnosti ES (kromě toho nesmí narušovat vnitřní trh, ale tento zákaz již obsahovala Amsterodamská smlouva). Ve formulaci omezujících klauzulí se nicméně ve Smlouvě z Nice objevilo drobné zmírnění. Nově musí totiž užší spolupráce respektovat (*respect*) *acquis communautaire*, zatímco podle Amsterodamské smlouvy jej nesmí ovlivňovat (*affect*). Výslovně je rovněž uvedeno, že aktivity v rámci užší spolupráce netvoří součást *acquis communautaire*, což může mít výrazný vliv pro kandidátské státy, protože nově přistoupivší státy se nemusejí k užší spolupráci přidat. Dalším zmírněním omezení použití užší spolupráce je požadavek, aby byla použita pouze v tom případě, pokud není šance na vyřešení problému pomocí ostatních mechanismů ES a EU v rozumné době (ve srovnání s požadavkem na nemožnost řešení problému standardními postupy bez časového omezení, které požadovala Amsterodamská smlouva). Novinkou je také nutnost získat souhlas Evropského parlamentu, pokud se užší spolupráce týká záležitostí, kde by se při standardním rozhodování použil postup spolupráce Rady a Evropského parlamentu (Šlosarčík, 2002, s. 53–55).

<sup>10</sup> Příklad z úpravy přístupového *acquis* pro Českou republiku. Před koncem období dvou let po dni přistoupení Rada přezkoumá na základě zprávy Komise působení přechodných ustanovení uvedených v odstavci 2. Po dokončení tohoto přezkoumání a nejpozději do konce období dvou let po dni přistoupení oznámí stávající členské státy Komisi, zda budou dále uplatňovat národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, nebo zda budou napříště uplatňovat články 1 až 6 nařízení (EHS) č. 1612/68. Nebude-li takové oznámení učiněno, uplatňují se články 1 až 6 nařízení (EHS) č. 1612/68. Na žádost České republiky se může uskutečnit ještě jedno přezkoumání. Použije se postup podle odstavce 3, přičemž přezkoumání bude dokončeno do šesti měsíců od doručení žádosti České republiky. Členský stát, který na konci období pěti let uvedeného v odstavci 2 zachovává národní opatření nebo opatření, která vyplývají z dvoustranných dohod, může v případě vážných narušení trhu práce nebo nebezpečí takových narušení po oznámení Komisi dále uplatňovat tato opatření do konce období sedmi let po dni přistoupení. Nebude-li takové oznámení učiněno, uplatňují se články 1 až 6 nařízení (EHS) č. 1612/68.

<sup>11</sup> *Konle versus Rakousko* (C-302/97), *Beck* (C-355/97), *KappAhl Oy* (C-233/97) nebo *Agegate* (C-3/87).

<sup>12</sup> *Komise versus Řecko* (C-305/87).

<sup>13</sup> *Mário Lopes da Veiga v Staatssecretaris van Justitie* (C-9/88).

<sup>14</sup> *LAISA versus Rada* (C-31/86).

<sup>15</sup> Bližší podrobnosti v článku 37–40 Aktu o přistoupení.

<sup>16</sup> Zde se pochopitelně otevírá otázka, jak právně formulovat úmysl podnikat a jaká opatření (pokud jsou vůbec možná) lze použít v případě, kdy k naplnění úmyslu podnikat nedojde.

<sup>17</sup> Směrnice Rady 68/414/EHS ze dne 20. prosince 1968, kterou se členským státům EHS ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy a/nebo ropných produktů (ve znění novel).

<sup>18</sup> Akt o přistoupení, článek 25.

<sup>19</sup> Akt o přistoupení, článek 34.

<sup>20</sup> Akt o přistoupení, článek 35. Přechodné období se uplatní do konce roku 2006.

<sup>21</sup> Akt o přistoupení, článek 37.

<sup>22</sup> Akt o přistoupení, článek 38.

<sup>23</sup> Akt o přistoupení, článek 39.

<sup>24</sup> V Německu jde o stavebnictví, o čištění budov, zařízení a dopravních prostředků a o dekorace interiérů. V Rakousku se mohou omezení uplatnit navíc při terénní úpravě zahrad, parků, sadů a jiných zelených ploch, při úpravách ozdobného a stavebního přírodního kamene, při výrobě kovových konstrukcí a jejich dílů, při pátracích a ochranných činnostech a při některých druzích zdravotnické a sociální péče.

<sup>25</sup> Případy *Kolpak* (C-438/2000) a *Beata Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/2000).

## Literatura

- Anderson, K. (2001): *Sweden: Retreat from Exceptionalism*. In: Zef, E. – Zeff, E. (eds.): *The European Union and Member States*. London: Lynne Reiner Publ., 2001.
- Becker, U. (2001): *EU Enlargement and Limits of the EC Treaty*. Jean Monnet Working Paper, No. 15 (2001).
- Boer (ed., 1998): *Doping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*. Maastricht: EIPA, 1998.
- Cadot, O. – Webber, D. (2001): *Banana Splits and Slipping over Banana Skins: The European and Trans-Atlantic Politics of Bananas*. EUI Working Paper, No. 3. Florencie, 2001.
- Craig, P. – Búrca, G. (2002): *EU Law, Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Čelikovský, J. (2001): *Schengenské *acquis* a Česká republika*. *Integrace*, číslo 1 (2001).
- Čelikovský, J. (2002): *Vývoj Schengenské spolupráce mezi ČR a EU*. *Integrace*, číslo 13 (internetové vydání).
- Fiala, P. – Pitrová, M. (2003): *Evropská unie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2003.
- Heinisch, R. (2001): *Austria: Confronting Controversy*. In: Zef, E. – Zeff, E. (eds.): *The European Union and Member States*. London: Lynne Reiner Publ., 2001.

- Ivanica, M. (2003): An Overview of the Treaty of Accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia to the European Union. Maastricht: EIPA, 2003.
- Krutílek, O. (2001): Třetí rozšíření: Španělsko, Portugalsko. In: Fiala, P. – Pitrová, M. (eds.): Rozšiřování ES/EU. Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2001.
- Ludlow, P. (2002): The Copenhagen European Council. Brusel: EuroComment, 2002.
- Mayhew, A. (2003): The Financial and Budgetary Impact of Enlargement and Accession. Sussex European Institute Working Paper, No. 65 (2003).
- Pedler, R. – Rautvuori, H. (2002): EU Accession and the „Acquis“: Saving Nordic Monopolies. In: Pedler, R.: EU Lobbying. Palgrave, 2002.
- Svačina, P. (2001): Druhé rozšíření: Řecko. In: Fiala, P. – Pitrová, M. (eds.): Rozšiřování ES/EU. Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2001.
- Sychra, Z. (2001): První rozšíření: Velká Británie, Irsko, Řecko. In: Fiala, P. – Pitrová, M. (eds.): Rozšiřování ES/EU. Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2001.
- Šlosarčík, I. (2002): Flexibilita a diferenciacie v Evropské unii. Politologická revue, číslo 1 (2002).
- Tuytschaever, F. (1999): Differentiation in EU Law. Oxford: Hart Publ., 1999.
- Young, H.: This Blessed Plot Britain and Europe from Churchill to Blair: Britain and Europe from Churchill to Blair. Macmillan, 1999.

**Poznámka**

*Rád bych poděkoval Ing. Petru Pajasovi za cenné rady a materiály poskytnuté při přípravě této stati.*