

# UZAVŘENÍ KOMPLEXNÍ HOSPODÁŘSKÉ A OBCHODNÍ DOHODY EU-KANADA (CETA) A SOUČASNÉ VÝZVY EFEKTIVNÍHO VEDENÍ SPOLEČNÉ OBCHODNÍ POLITIKY<sup>1</sup>

---

Ondřej Svoboda

---

## Shrnutí:

Článek se na rozboru nedávných okolností doprovázejících podpis Komplexní hospodářské a obchodní dohody EU–Kanada (CETA) věnuje aktuálnímu stavu společné obchodní politiky EU a jejímu efektivnímu a legitimnímu vedení. Rozhodnutí o smíšené povaze CETA podle unijního práva, která vyžaduje, aby smluvními stranami na straně Unie byla EU samotná i jednotlivé členské státy, mělo pro schválení a uzavření CETA vážné důsledky s nejistým výsledkem. Vnitřní ratifikační procesy v členských státech EU mají poskytnout legitimitu dohodám o volném obchodu a společné obchodní politice EU obecně. Toto tvrzení nicméně opomíjí silnou roli Evropského parlamentu v ratifikačním procesu. Navíc, jak text dokládá, smíšenost má také negativní dopady na efektivní provádění unijní společné obchodní politiky a v konečném důsledku může vést k její renacionalizaci.

**Klíčová slova:** společná obchodní politika, EU, smíšenost, dohody o volném obchodu, legitimita, CETA, parlament

## Abstract:

### THE CONCLUSION OF THE COMPREHENSIVE ECONOMIC AND TRADE AGREEMENT EU-CANADA (CETA) AND CURRENT CHALLENGES TO EFFECTIVE CONDUCT OF THE COMMON COMMERCIAL POLICY

This article, based the analysis of recent circumstances accompanying a signature of the Comprehensive Economic and Trade Agreement EU–Canada (CETA), focuses on the state of play of the EU Common Commercial Policy and its effective and legitimate conduct. A decision about mix nature of the CETA under the EU law, which requires both the Union and the Members States to be parties of the treaty on the side of the EU, had grave implications with uncertain result. Relevant internal ratification procedures in each EU Member State should provide legitimacy to free trade agreements and the EU Common Commercial Policy in general. Nevertheless, this opinion does not take a strong role of the European parliament in ratification into account. Likewise the paper finds out that mixity has negative consequences on capability of the EU Common Commercial Policy and ultimately it can lead into its renationalization.

**Keywords:** Common Commercial Policy, EU, mixity, free trade agreements, legitimacy, CETA, parliament

---

1 Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy (projekt č. 410217). Názory vyjádřené v tomto článku jsou pouze jeho osobními názory a nevyjadřují oficiální stanovisko Ministerstva průmyslu a obchodu ČR.

## Úvod

Na podzim 2016 Evropská unie podepsala Komplexní hospodářskou a obchodní dohodu (Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA) s Kanadou, dohodu, která byla vyjednáвана sedm let a měla představovat nový „zlatý standard“ unijních dohod o volném obchodu (free trade agreements – FTAs).<sup>2</sup> Cesta k tomuto dlouho očekávanému okamžiku však nebyla jednoduchá a Unie musela překonat řadu překážek. Do poslední chvíle byla dohoda rukojmím rumunských a bulharských požadavků týkajících se uvolnění vízového režimu pro jejich občany cestující do Kanady. Ve zrychleném řízení německý ústavní soud posuzoval dohodu a její soulad s německou ústavou. Jako nejtěžší se ukázala „vzpoura“ valonského regionálního parlamentu, který je legislativním shromážděním pro 3,6 milionů valonských Belgičanů. Ten zablokoval souhlas Belgie s dohodou, a tak i celé Unie s 545 miliony obyvatel. Naplánovaný summit EU-Kanada se dokonce musel na poslední chvíli o několik dní odložit, aby se evropským představitelům podařilo najít s valonskou vládou kompromis. Teprve poté bylo možné potvrdit kanadské straně, že EU je schopna dohodu podepsat a kanadský premiér Justin Trudeau spěšně dorazil do Bruselu, aby se slavnostního podpisu zúčastnil.

Většina z popsanych potíží byla důsledkem rozhodnutí, které Evropská komise (EK) učinila v červnu 2016 pod tlakem členských států. Na základě jejich požadavku totiž předložila CETA jako dohodu smíšenou. V takovém případě jsou na straně EU smluvními stranami nejen Unie samotná, ale také všech 28 členských států. Smíšenost však implicitně vyžaduje, aby pro vstup v platnost byla uvedená dohoda podepsána a ratifikována EU i všemi členskými státy. To významným způsobem posiluje jejich postavení v celém procesu uzavírání obchodních dohod. Členské státy toho mohou využít při prosazování partikulárních národních zájmů na úkor společných zájmů unijních, anebo hrozí, že se vnitropolitické potíže přenesou na evropskou úroveň, kde další postup v lepším případě zkomplikují a v horším zcela paralyzují. Nabízí se pak otázka, kterou si položil v souvislosti s vývojem kolem CETA týdeník *The Economist*: „*Jestli EU nedokáže obchodovat, co může dělat?*“ (*The Economist* 2016). Při tom se odhaduje, že 31 milionů pracovních míst v EU závisí na vývozu za hranice Unie (Evropská komise 2015: 19). V sázce je tedy mnoho, pokud se mluví o tom, že společná obchodní politika se ocitla na rozcestí.

Předmětem tohoto příspěvku je aktuální stav společné obchodní politiky EU, která se musí přizpůsobovat novým trendům v globální ekonomice, ale současně je na vnitrounitní scéně terčem značné kritiky až odporu veřejnosti,<sup>3</sup> přičemž je zpochybňována její

- 2 Byly to dva roky od slavnostního uzavření vyjednávání dne 26. září. 2014, kdy předseda Evropské komise Jose Barroso, předseda Evropské rady Hermann Van Rompuy a kanadský premiér Steve Harper společně oznámili ukončení jednání o CETA na summitu EU a Kanady. Dokončení jednání a parafování textu hlavními vyjednávači se uskutečnilo dne 1. srpna. 2014.
- 3 Příkladem takového odporu je veřejná konzultace k ochraně zahraničních investic a mechanismu systému řešení sporů investor–stát v TTIP. EK obdržela přibližně 150 tis. odpovědí, což je při srovnání s jinými veřejnými konzultacemi v EU bezprecedentní. Odpovědi pak lze obecně rozdělit do tří skupin: odpovědi zachycující obecný odpor proti či obavu z TTIP, odpovědi zachycující obecný odpor či obavu vůči investiční ochraně a až nejméně početnou skupinou byly odpovědi, které obsahovaly konkrétní specifické názory na jednotlivé aspekty investiční ochrany a specifické odpovědi na otázky obsažené ve veřejné konzultaci.

legitimita. Cílem tak je nejen poukázat na slabiny společné obchodní politiky odhalené při událostech předcházejících podpisu CETA, ale také zdůraznit potřebu širší diskuze k legitimitě a demokratickému procesu provádění společné obchodní politiky.

Předložený text se skládá z pěti částí. Po této úvodní kapitole se nejdříve zaměří na teorii aktérství Unie v kontextu vedení obchodní politiky. V další části bude nabídnut bližší pohled do kompetenčních sporů mezi EK a členskými státy, které měly za následek několikaměsíční debatu o procesu schválení CETA v rámci EU. Čtvrtá část shrnuje události, které v několika členských státech nezávisle a téměř paralelně ohrožovaly úspěšný podpis CETA, a tak vrhly stín na účinné provádění společné obchodní politiky v budoucnu. Závěrečná část shrnuje získaná zjištění a hodnotí společnou obchodní politiku z pohledu její legitimity a efektivity.

## Aktérství EU v obchodní politice

Největší výzvou, které obchodní politika v současnosti čelí, je vyostřená kritika občanské společnosti proti FTAs, které představují v současnosti pro EU základní nástroje liberalizace obchodních vztahů se třetími zeměmi. Aktuálně má Unie uzavřených na 56 mezinárodních dohod, které zcela nebo částečně upravují vzájemné obchodní vztahy, a aktivně vyjednává řadu dalších.<sup>4</sup> Mezi ty nejvýznamnější patří Transatlantické obchodní a investiční partnerství (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) se Spojenými státy, dohoda o volném obchodu s Japonskem a investiční dohoda s Čínou. CETA měla být první z této generace komplexních obchodních a investičních dohod, na jejichž základě se má provádět ambiciózní unijní společná obchodní politika.

Již delší dobu však lze zaznamenat trend, typický zvláště pro vyspělé země, zvýšeného zájmu o dopady mezinárodního obchodu ze strany subjektů, které dříve takový zájem neprojevovaly, ať se jedná o parlamenty, ústavní soudy, jiné státní instituce, jejichž činnost s obchodem přímo nesouvisí, nebo nevládní organizace (Young – Peterson 2006: 797). Často se pak jedná o projev silícího odporu proti liberalizaci světové ekonomiky, která je leckdy kritizována „ze strany podivných a těžko předvídatelných koalic vládních, nevládních a transnacionálních aktérů“ (Krpec 2009: 70). Případné neuzavření CETA následkem jejich snah by tak vrhlo vážný stín pochybností nad schopností Unie uzavřít jakoukoli další podobnou dohodu a vůbec vystupovat navenek jednotně a efektivně.

Takové vystupování úzce souvisí s rolí EU jako aktéra na mezinárodní scéně, a to nejen v rámci mezinárodního obchodního systému. Otázka aktérství byla po dlouhou dobu opomíjená a plnohodnotným předmětem zájmu teorie mezinárodních vztahů a evropských studií se stala až poměrně nedávno (Kuchařová 2014: 72). Přitom „*pojetí EU jako aktéra – aktéra, který se projevuje vnější aktivitou i kroky zaměřenými dovnitř unie*“ (Kratochvíl 2011: 5), je zásadní pro lepší pochopení role EU a výsledků evropské integrace. To platí i pro oblast společné obchodní politiky, neboť ta je důležitou součástí vnějšího vystupování Unie. V tomto ohledu lze především vycházet z jedné z nejčastěji využívaných teorií aktérství od Brethertona a Voglera, prezentované v jejich publikaci *The European Union as a Global Actor* (Bretherton – Vogler 2006). Teorie aktérství v této podobě vychází vedle příležitostí a přítomnosti také ze schopností, tj. vnitřního nastavení

4 Seznam uzavřených dohod i aktuálně probíhajících obchodních jednání EU lze nalézt na: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/agreements/>>.

vnějších politik EU. V posledně uvedené kategorii je pak přihlíženo ke čtyřem kritériím: sdílené hodnoty, vnitřní legitimita vnější politiky související zejména s rozhodovacím procesem a prioritami, schopnost určit priority a formulovat politiky a konečně dostupnost a schopnost použít nástroje (Bretherton – Vogler 2006: 29–36).

Pro účely tohoto příspěvku je nejzajímavějším kritériem právě domácí legitimita, která může být ve společné obchodní politice podle obhájců smíšených dohod dosažena až prostřednictvím přímé participace členských států na ratifikačním procesu mezinárodních smluv uzavíraných Uníí. Při studiu různých pojetí legitimacy lze pak takovou legitimitu elementárně chápat jako vstupní (input), která vyjadřuje míru zapojení subjektů do rozhodovacího procesu – v dnešních evropských podmínkách se odvíjí od kvality zastupitelské demokracie rozhodující většinou. V kontrastu s ní je legitimita výstupní čerpající ospravedlnění daného postupu efektivností jeho výsledků (output). Vstupní legitimita je pak *de facto* identická s legitimitou personální založené na osobách a orgánech odpovědných za rozhodování a legitimitou materiální, která se váže k aktům rozhodování těchto osob a orgánů (srov. Belling 2006: 7; Weiss 2012: 6–8).

## Diskuze uvnitř EU k procesu schvalování CETA

Právní povaha CETA byla po celou dobu vyjednávání i dlouho po jeho oficiálním skončení nejasná. Členské státy, resp. Rada, v průběhu vyjednávání s Kanadou konzistentně zastávaly názor, že dohoda bude mít smíšenou povahu (Rada EU 2015). Předsedové příslušných parlamentních výborů v Nizozemí, Rakousku, Belgii, České republice,<sup>5</sup> Francii, Německu, Maďarsku, Irsku, Lotyšsku, Lucembursku, Maltě, Polsku, Portugalsku, Slovensku a Slovinsku své přesvědčení o smíšenosti také vyjádřili ve společném dopisu ze dne 25. června 2014 adresovanému tehdejšímu komisaři pro obchod Karlu De Guchtovi (Commissie Europese Zaken).

Po dokončení textu byla dne 13. května 2016 CETA diskutována na jednání Rady pro zahraniční věci ve formátu ministrů pro obchod. Oficiální závěry stručně uvádějí, že Rada zhodnotila výsledek vyjednávání a potvrdila podporu této dohodě. EK na jednání potvrdila, že Radě předloží v průběhu června návrh na podpis CETA, přičemž Rada zdůraznila své přesvědčení, že CETA zasahuje do pravomocí členských států i Unie, a jedná se o smíšenou dohodu, která by jako smíšená měla být také podepsána a uzavřena. Potvrzen byl rovněž cíl podepsat dohodu na plánovaném summitu EU–Kanada v říjnu 2016 (Rada EU 2016a). Uniklý záznam z jednání nabízí poněkud barvitější popis, kde členské státy vystupovaly na podporu smíšenosti velmi razantně (Global Research 2016). S ohledem na značný a kritický zájem občanské společnosti zejména v západoevropských zemích o dohodu TTIP a CETA se tyto unijní dohody staly předmětem parlamentních diskuzí v řadě členských států.

Po skončení vyjednávání každé vnější unijní dohody, tj. dohody sjednané EU se třetí zemí, je tato dohoda předána příslušným orgánům Unie a členských států k provedení nezbytných kroků týkajících se podpisu a uzavření. Z obsahu dohody se pak odvozuje, zda je dohoda výlučná či smíšená. Právní kvalifikace nesporně určuje míru vlivu členských států a také jejich parlamentů na celý proces uzavírání obchodních dohod EU. Jako pro

---

5 Za ČR dopis podepsali předsedové Výboru pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny i senátního Výboru pro záležitosti Evropské unie.

evropský rozhodovací proces obecně i zde platí, že výraznější zapojení národních parlamentů jako nástroje jeho legitimizace je v odborné i politické diskuzi častým tématem (Belling 2006: 13).

V případě dohody ve výlučné pravomoci EU mají národní parlamenty jen omezené možnosti, jak tyto dohody a jejich uzavření ovlivnit. V podstatě jsou omezeny v rámci vnitrostátního ústavního řádu na kontrolu vlád a vystupování vládních představitelů v evropských institucích (Streinz 2016: 282). Ve většině ústav je zakotvena parlamentní kontrola moci výkonné, a to platí i pro její výkon na unijní úrovni. Konkrétně by se především jednalo o vystupování ministrů na jednání Rady upravené čl. 15 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a čl. 16 odst. 2 SFEU. Ve víceúrovňovém vládnutí EU tak parlamentní kontrola na národní úrovni může ovlivňovat hlasovací chování vládních představitelů na Radě (Kleimann–Kübek 2016: 3). Nic také nebrání tomu, aby vláda iniciativně předložila k diskuzi i hlasování v parlamentu návrh o podpoře a podpisu dohody na unijní úrovni. Tak se tomu stalo právě v případě CETA v Německu. Kancléřka Angela Merkelová již v červnu 2016 přislíbila, že Bundestag dostane možnost se k dohodě vyjádřit (German Economy Online 2016). Když se na podzim 2016 stal podpis CETA aktuální, německá vláda skutečně dala o mandátu k podpisu hlasovat v parlamentu a 22. září 2016 němečtí poslanci ve více než dvoutřetinové většině přijali vůči tomuto kroku pozitivní stanovisko (IPEX 2016).

Za předpokladu, že by CETA byla dohodou výlučně v unijní pravomoci, ratifikační proces by tak byl poměrně jednoduchý. Rada na návrh vyjednávače, tj. EK, přijme rozhodnutí umožňující podpis a uzavření dohody kvalifikovanou většinou v souladu s čl. 207 odst. 3 a čl. 218 odst. 5 SFEU, pokud není v Smlouvách uvedeno jinak. Rozhodnutí o uzavření bude nicméně možné učinit až po souhlasu Evropského parlamentu podle čl. 207 odst. 3 a čl. 218 odst. 6 SFEU. Lisabonská smlouva vedle tohoto práva veta posílila postavení Evropského parlamentu vůči obchodní politice v dalších rovinách, přičemž parlamentní Výbor pro mezinárodní obchod (Committee on International Trade, INTA) svých pravomocí aktivně využívá. INTA je tak např. pravidelně informována o stavu probíhajících vyjednáváních a má přístup k řadě interních dokumentů. Evropský parlament také využívá svých dalších nástrojů pro posílení své role ve sjednávání FTAs. V případě TTIP např. vydal ještě před udělením mandátu EK k vyjednávání svoje doporučení (Evropský parlament 2013), kterým podstatně ovlivnil obsah samotného mandátu (Meissner 2016: 280).

V ústavním rámci lze však především požadavek souhlasu považovat za prostředek demokratické legitimizace společné obchodní politiky, protože Evropský parlament tímto získává tradiční parlamentní právo účasti na schvalování mezinárodních dohod, tj. právo schválit nebo odmítnout smlouvu po uzavření vyjednávání (Krajewski 2013: 75). Obecně tak přispívá k institucionální demokratizaci na poli vnějších vztahů Unie (Meissner 2016: 288). V kontextu obchodních a investičních dohod u dohod ve výlučné pravomoci Unie zajišťuje Evropský parlament prostřednictvím hlasování demokratickou legitimitu procesu. Praktickou výhodou takového postupu je navíc délka trvání, která může trvat od podpisu po uzavření smlouvy pouze několik měsíců. Především jde o právní jistotu pro vlády, občany a podnikatele a předvídatelnou implementaci dohody, která umožní rychlé využívání jejich přínosů. Na druhou stranu z uvedeného nevyplývá, že by národní parlamenty byly z procesu schvalování výlučných unijních dohod zcela vyloučeny. Volba právní povahy dohody není zároveň volbou mezi jejich zapojením a vyloučením. Právní

povaha a způsob schvalování spíše implikuje míru a formu participace národních parlamentů a jejich členů.

Při vědomí všech těchto aspektů EK dlouho váhala a do poslední chvíle odmítala sdělit, v jaké formě CETA Radě předloží. Nakonec 5. července 2016 navrhla navzdory své dlouhodobé pozici překvapivě podpis CETA jako dohody smíšené. V tiskovém prohlášení předseda EK Jean-Claude Juncker uvedl, že k rozhodnutí vedly EK právní argumenty i postoje představitelů vlád i parlamentů jednotlivých zemí. Komisařka pro obchod Cecilie Malmströmová dodala, že EK nadále zastává názor, že dohoda spadá do výlučné pravomoci Unie, nicméně s ohledem na politickou situaci v Radě EK pochopila, že návrh na smíšenou dohodu uspiší její podpis (Evropská komise 2016). Rozhodujícími okolnostmi, které vedly EK k tomuto obratu, byla pravděpodobně silná prohlášení francouzských a německých ministrů pro smíšenost dohody (Político 2016a). Kromě varování, že členské státy na Radě návrh EK jednostranně doplní o nutnou účast členských států na dohodě, zaznívaly také vážnější hrozby, že dohoda jako taková nedostane podporu (Kleimann–Kübek 2016: 9–10). Jak německý ministr hospodářství Sigmar Gabriel, tak i francouzský ministr obchodu Matthias Fekl, oba sociální demokraté spíše s protekcionisticky smýšlejícím elektorátem, při tom nepochybně mysleli i na blížící se volby v jejich zemích.

Dne 5. července 2016 EK předložila Návrh rozhodnutí Rady o podpisu CETA, Návrh rozhodnutí Rady o prozatímním provádění a Návrh rozhodnutí Rady o uzavření CETA. Byl to právě návrh k prozatímnímu provádění, který byl po rozhodnutí o smíšenosti očekávaným střetem EK s Radou a členskými státy o rozdělení pravomocí nad jednotlivými částmi dohody. Diskuze k tomu, které části CETA lze prozatímně provádět, následně trvala čtyři měsíce. Zdlouhavá diskuze na půdě Výboru pro obchodní politiku skončila až s konečným Návrhem rozhodnutí Rady o prozatímním provádění, který Rada přijala dne 28. října 2016 (Rozhodnutí Rady 2016).

## **Odpor vůči CETA v členských státech**

Možnost hlasování o podpisu, prozatímním provádění a uzavření CETA v každém členském státu dala členským státům silný nástroj pro prosazení svých partikulárních zájmů vůči EK nebo Kanadě. V několika členských státech dlouhodobě zaznívaly vážné výhrady k podpisu a uzavření CETA. Zatímco v Maďarsku a Rakousku protiobchodní nálady v parlamentech zmírnily uklidňující návštěvy komisařky Malmströmové a kanadské ministryně pro obchod Chrystie Freelandové, vyjednávání s německou SPD, stranou ve vládní koalici v Berlíně, si vyžádaly sepsání nového dokumentu, který se měl stát součástí CETA. Ve spolupráci s Kanadou tak EK připravila v hektických podzimních týdnech společnou výkladovou deklaraci. Deklarace měla poskytnout jasný a jednoznačný výklad ustanovení CETA, která byla pro část veřejnosti kontroverzní, a rozptýlit tak obavy týkající se ohrožení environmentálních a pracovních právních standardů, veřejných služeb či řešení investičních sporů.

Dále zde byly členské státy, které do poslední chvíle hrozily vetem, aniž by měly výhrady k obsahu dohody per se. Jednalo se o Rumunsko a Bulharsko, a to kvůli vízovému režimu, který vůči nim, jako jediným zemím EU, Kanada uplatňovala (Euractiv 2016a). Kanada nejdříve navrhla, že postupně do poloviny roku 2018 vízovou povinnost zcela zruší. To bylo přijatelné pro Bulharsko, nikoli však pro Rumunsko (Euractiv 2016b).

Nakonec obě země dostaly od Kanady ujištění, že od 1. prosince 2017 bude vízová povinnost zrušena. Na následující tiskové konferenci mohl rumunský prezident Klaus Iohannis oznámit, že „*Rumunsko již nemá vůči obchodní dohodě s Kanadou žádných námitek*“ (Euractiv 2016c).

Nová překážka dohodě vyvstala rovněž v Německu, kde německý spolkový ústavní soud čelil v případě CETA největší žalobě ve své historii. Šlo o žalobu organizací Foodwatch, Campact a Mehr Demokratie, které získaly na 125 tis. podpisů odpůrců dohody. Z politických stran žalobu podala strana Die Linke, která měla za to, že CETA není v souladu s německou ústavou. Cílem těchto návrhů bylo vydání předběžného nařízení, které by zakazovalo schválení CETA německou vládou. Dne 13. října 2016 vynesl Ústavní soud ve svém zkráceném řízení rozhodnutí, v němž návrhy odmítnul jako neopodstatněné. Stanovil nicméně podmínky, za nichž může německá vláda s podpisem, prozatímním prováděním a uzavřením CETA souhlasit. Jednalo se o tyto podmínky: CETA se bude prozatímně provádět pouze v částech, které jsou ve výlučné pravomoci EU; bude zajištěn vliv členských států na rozhodování v rámci Společného výboru založeného dohodou a konečně bude zajištěn takový výklad dohody, aby Německo mohlo kdykoli jednostranně ukončit její prozatímní provádění (Bundesverfassungsgericht 2016).

Dne 18. října 2016 následovalo v Lucembursku zasedání Rady pro zahraniční věci ve formátu ministrů obchodu. Na programu jednání byl jediný bod – CETA – s cílem schválit dohodu a příslušná rozhodnutí o podpisu, o prozatímním provádění, společnou výkladovou deklaraci a souhlasit s předložením rozhodnutí o uzavření k souhlasu Evropskému parlamentu. Většina ministrů dohodu podpořila. Rumunsko a Bulharsko nadále, ale už spíše formálně, uplatnily výhradu souhlasu pod podmínkou získání vízové reciprocity s Kanadou. Rada nicméně nemohla souhlasit s podpisem pro námitku jedné nespécifikované země (Rada EU 2016b). Ačkoliv nebyl členský stát v závěrech Rady jmenován, bylo obecně známo, že jde o Belgii. Valonský regionální parlament 14. října zamítl přijetí dohody, a tak zablokoval souhlas Belgie, přičemž valonský premiér Paul Magnette prohlásil, že chce o obsahu CETA znovu začít vyjednávat (Politico 2016b).

Hlavní požadavky Valonska směřovaly k ochraně místního zemědělství a rozšířením obavám ze systému řešení investičních sporů. Ani do jednání Evropské rady zasedající ve dnech 20.–21. října se nepodařilo nalézt kompromis, a tak na jejím zasedání nebylo dosaženo jednomyslného souhlasu s podpisem dohody (Rada EU 2016c). Do společného úsilí na záchranu CETA se připojili nejvyšší evropští představitelé jako francouzský prezident Francois Holland nebo předseda Evropského parlamentu Martin Schulz. Premiér Magnette dokonce dostal příležitost přímo jednat s kanadskou ministryní obchodu Freelandovou, ovšem bez úspěchu. Když už se nepodařilo termínu pro uspořádání summitu EU–Kanada dosáhnout a zdálo se, že se podpis dohody odloží na neurčito, byla oznámena shoda mezi všemi zúčastněnými stranami.

Valonská regionální vláda nakonec s dohodou souhlasila za cenu několika ústupků. Nejdůležitější součástí kompromisu byl dokument pojmenovaný Společný nástroj výkladu (Rada EU 2016d), jehož základ tvořila dřívější výkladová deklarace, diplomatické řešení, jak neotevírat text dohody a uspokojit kritiky. Oproti deklaraci byl nástroj nově strukturován do preambule a číslovaných odstavců. Smyslem změn byla podpora právní povahy dokumentu ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu. K dohodě byla dále připojena dvě prohlášení EK a Rady. Jedno se týkalo zemědělství, kdy byla uznána citlivost zemědělských produktů v rámci vyjednávání o obchodních dohodách

se třetími zeměmi s možností použití ochranných unijních opatření pro tyto produkty. Druhé prohlášení zejména potvrzuje, že investiční ochrana a systém investičního soudu nebudou prováděny do doby, dokud nebudou dokončeny ratifikační procesy CETA všemi členskými státy.

Zcela nová hrozba ratifikaci CETA však vyvstává v Nizozemsku. Tamním aktivistům se k vyhlášení konzultativního referenda podařilo nasbírat již 190 tis. podpisů, což představuje téměř dvě třetiny z celkového požadovaného počtu potřebného k lidovému hlasování k některým legislativním návrhům a mezinárodním smlouvám. Jestliže referendum skončí odmítavě, přičemž by účast byla minimálně 30 %, musela by vláda požádat o souhlas parlamentu s pokračováním ratifikace. V takovém případě nelze vyloučit, že by musely být učiněny další ústupky nebo doplnění dohody. Tento scénář je přitom poměrně reálný, když vzpomeneme nedávný případ takového referenda o souhlasu s Dohodou o přidružení mezi EU a Ukrajinou, které na řadu měsíců zablokovalo ratifikaci asociační dohody ze strany Nizozemí.<sup>6</sup>

## Závěr

Společná obchodní politika se nachází v kritické fázi, kdy čelí řadě výzev, a události předcházející podpisu CETA mohou sloužit jako poslední varování. Smíšenost prosazovaná členskými státy v komplexních mezinárodních obchodních smlouvách způsobuje nové problémy, které ohrožují jejich samotné uzavření a provádění stejně jako důvěryhodnost Unie vis-à-vis třetím zemím. Současně však má smíšenost prostřednictvím zapojení národních parlamentů v ratifikačním procesu zajistit kritizovanou nedostatečnou legitimitu společné obchodní politiky Unie. Důležitým aspektem debaty, jak zajistit, aby Unie byla nadále schopná uzavírat ambiciózní obchodní dohody, je tak otázka rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy.

Vyjasnění právní povahy komplexních FTAs tak úzce souvisí s otázkou, jakou míru kontroly by měly mít národní parlamenty, ústavní soudy, popř. členské státy obecně nad uzavíráním těchto dohod. Požadavek ratifikace každým členským státem bezpochyby představuje vážnou překážku pro uzavření CETA i všech dalších obchodních a investičních dohod smíšené povahy. Při zvážení, jak silný odpor panuje mezi evropskou veřejností a částečně také politickou reprezentací členských států k dohodám tohoto druhu, je možné, že se bude jednat o překážku osudnou.

Jak ukázal nedávný vývoj, i tak důležitá dohoda jako CETA skončila téměř neúspěchem již na samotném počátku procesu jejího schvalování. Příčinou tohoto stavu byl nepochybně nejen spor o pravomoci mezi EK na jedné straně a Radou spolu s členskými státy na straně druhé. Významným elementem byla také role národních a regionálních

---

6 Dne 6. dubna 2016 se nizozemští voliči vyjádřili k otázce „Jste pro nebo proti zákonu schvalujícímu asociační dohodu EU a Ukrajiny?“. V platném hlasování, kterého se zúčastnilo 32,2 % z oprávněných voličů, se 61 % vyjádřilo proti ratifikaci asociační dohody. Vzhledem k následně nedostatečné podpoře v parlamentu se nizozemská vláda rozhodla ve vnitrostátním jednání nepokračovat a začala se zabývat hledáním východiska ze vzniklé složité situace. Nakonec se Nizozemí stalo posledním členským státem, který asociační dohodu neratifikoval. Teprve ke konci r. 2016 nizozemská vláda přišla s návrhem řešení (připojení právně závazného dokumentu zohledňujícího obavy vznesené v rámci referenda), které umožnilo dokončení vnitrostátního ratifikačního procesu.



parlamentů, které se snažily nahradit roli Evropského parlamentu a jejichž stanoviska zcela nekorespondovala s jednomyslnou podporou CETA, která zaznívala od vládních představitelů na Radě. Ratifikační proces tak úzce souvisí s otázkou výběru takového rozhodovacího procesu, aby byla zajištěna jeho personální a materiální legitimita (demokratická povaha způsobu rozhodování) na nadnárodním stupni. Zde je nutné zdůraznit ústřední roli Evropského parlamentu, jehož poslanci jsou přímo voleni zástupci občanů.

Smíšenost je podle představitelů členských států odpovědí na kritizovaný nedostatek legitimacy rozhodování EK o obchodních dohodách, které mohou mít významné dopady na fungování státu a společnosti. Podle nich teprve za podmínky, že uvedené dohody přezkoumají a schválí také národní parlamenty, získají tyto dohody potřebnou legitimitu. Tento trend renacionalizace společné obchodní politiky však umožnil, aby Rumunsko a Bulharsko prosazovaly v jednání s Kanadou své partikulární zájmy na úkor těch celoevropských, aby německý ústavní soud stanovoval podmínky pro prozatímní provádění dohody a především, aby regionální parlament ve Valonsku podpis celé dohody zablokoval. V konečném důsledku pak dochází k oslabování role Unie jako významného aktéra ve světovém obchodním systému.

Odpůrci takového přístupu navíc připomínají historicky výlučnou povahu unijní společné obchodní politiky a roli Evropského parlamentu jako instituce, která ve výlučně unijních oblastech reprezentuje občany EU. Je nicméně sporné očekávat od Evropského parlamentu vyváženější přístup. Evropský parlament se v kontextu společné obchodní politiky stal fōrem pro zpolitizování témat v centru pozornosti některých nevládních organizací a zájmových skupin, a omezil tak vyjednávací prostor EK i šance na prosazení zájmů členských států (Lee-Makiyama – Vershelde 2014: 1). Pozoruhodné je také srovnání, že zatímco v oblasti finanční a hospodářské politiky Unie byl identifikován během poslední krize trend deparlamentarizace a depolitizace (Belling 2014: 22–23), obchodní politika se vyznačuje opačným směřováním. K efektivnímu vedení společné obchodní politiky je proto žádoucí, aby se do diskuze za účelem získání podpory a důvěry veřejnosti zapojily odpovědným a aktivním způsobem všechny unijní instituce a vlády členských států.

## Seznam zdrojů

### Literatura

- BELLING, Vojtěch (2006): Federální model a evropská realita: Krize legitimacy a její překonání, *Mezinárodní vztahy*, Vol. 41, No. 3, s. 5–18.
- BELLING, Vojtěch (2014): Exekutivní vládnutí jako nový model politiky v Evropské unii? Krizová politika EU a její dopady na politický systém, *Mezinárodní vztahy*, Vol. 49, No. 4, s. 9–27.
- BRETHERTON, Charlotte – VOGLER, John (2006): *The European Union as a Global Actor*. New York: Routledge.
- BUNDESVERFASSUNGSGERCHT (2016): Applications for a Preliminary Injunction in the “CETA” Proceedings Unsuccessful. *Bundesverfassungsgericht Press Release No. 71/2016*, 13. 11. 2016.
- COMMISSIE EUROPESE ZAKEN (2014): Letter in the Framework of the political dialogue: the role of national parlimanents in free trade agreements. 25. 6. 2014, <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COM20140153/huors.do>>.

- EU TRADE INSIGHTS (2014): Council will not sign CETA if presented as “EU-only” deal. *EU Trade Insights*, 25. 2. 2014, <<http://www.vieuws.eu/eutradeinsights/council-will-not-sign-ceta-if-presented-as-eu-only-deal/>>.
- EURACTIV (2016a): EU-Canada summit hangs in doubt, CETA fate uncertain. *Euractiv*, 13. 5. 2016, <<http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-canada-summit-hangs-in-doubt-ceta-fate-uncertain/>>.
- EURACTIV (2016b): Canada set to gradually grant Bulgarians visa-free travel. *Euractiv*, 10. 10. 2016, <<https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/canada-set-to-gradually-grant-bulgarians-visa-free-travel/>>.
- EURACTIV (2016b): CETA collapse scuppers Bulgaria and Romania visa deal. *Euractiv*, 21. 10. 2016, <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/ceta-collapse-scuppers-bulgaria-and-romania-visa-deal/>>.
- EVROPSKÁ KOMISE (2015): European Commission study „EU Exports to the World: Effects on employment and income“. <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc\\_153503.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/june/tradoc_153503.pdf)>.
- EVROPSKÁ KOMISE (2016): Press release, European Commission proposes signature and conclusion of EU-Canada trade deal. *Evropská komise*, 5. 7. 2016, <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2371\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_cs.htm)>.
- EVROPSKÝ PARLAMENT (2013): Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. května 2013 o jednáních o obchodu a investicích mezi EU a Spojenými státy americkými (2013/2558(RSP)). *Evropský parlament*, 23. 5. 2013, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0227+0+DOC+XML+V0//CS>>.
- GLOBAL RESEARCH (2016): Leaked Document: The EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) is a “Corporate Power Grab”. *Global Research*, 26. 5. 2016 <<http://www.globalresearch.ca/leaked-document-the-comprehensive-economic-and-trade-agreement-ceta-is-a-corporate-power-grab>>.
- IPEX (2016): German Bundestag adopts opinion on CETA. *IPEX - the platform for EU Interparliamentary Exchange*, 28. 9. 2016 <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/news.do?page=2>>.
- KLEIMANN, David – KUBEK, Gesa (2016): The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU. The Case of CETA and Opinion 2/15. *EU Working Papers 2016/58*.
- KRAJEWSKI, Markus (2013): New Functions and New Powers for the European Parliament: Assessing the Changes of the Common Commercial Policy from the Perspective of Democratic Legitimacy. In: BUNGENBERG, Marc, HERRMANN, Christoph (eds.): *European Yearbook of International Economic Law. Common Commercial Policy after Lisbon*. Heidelberg: Springer, s. 67–86.
- KRPEC, Oldřich (2009): Liberalismus a ekonomický nacionalismus v liberálním obchodním režimu a v problematice hospodářského rozvoje, *Mezinárodní vztahy*, Vol. 44, No. 3, s. 53–73.
- KUCHAŘOVÁ, Alžběta (2014): Teorie aktérství EU a Lisabonská smlouva. EU jako aktér v oblasti zahraniční politiky, *Současná Evropa*, No. 1, s. 71–84.
- LEE-MAKIYAMA, Hosuk – VERSHELDE, Bert (2014): Familiar fault lines: the myth of EP independence in economic policy-making, *ECIPE Bulletin*, No. 14/2014.

- MEISSNER, Katharina (2016): Democratizing EU External Relations: The European Parliament's Informal Role in SWIFT, ACTA, and TTIP, *European Foreign Affairs Review*, Vol. 21, No. 2, s. 269–288.
- POLITICO (2016a): EU performs U-turn over Canada trade deal. *Politico*, 6. 6. 2016, <<http://www.politico.eu/article/eu-performs-u-turn-over-canada-trade-deal/>>.
- POLITICO (2016b): Walloon parliament rejects CETA deal. *Politico*, 10. 10. 2016, <<http://www.politico.eu/article/walloon-parliament-rejects-ceta-deal/>>.
- RADA EU (2015): Recommendation from the Commission to the Council on the modification of the negotiating directives for an Economic Integration Agreement with Canada in order to authorise the Commission to negotiate, on behalf of the Union, on investment. *Rada EU*, 12838/11 WTO 270 FDI 19 CDN 5 SERVICES 79 RESTREINT UE, 15. 12. 2015, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12838-2011-EXT-2/en/pdf>>.
- RADA EU (2016a): Outcome of the Council Meeting, 3463rd Council meeting, Foreign Affairs, Trade issues. *Rada EU*, 8737/16, 13. 5. 2016, <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2016/05/12-13/>>.
- RADA EU (2016b): Outcome of the Council Meeting, 3493rd Council meeting, Foreign Affairs, Trade issues. *Rada EU*, 13310/16, 18. 10. 2016, <<http://www.eu2016.sk/data/documents/st13310-en16.pdf>>.
- RADA EU (2016c): European Council meeting (20 and 21 October 2016) – Conclusions. *Evropská rada*, EUCO 31/16, 21. 10. 2016, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/21-european-council-conclusions/>>.
- RADA EU (2016d): Společný nástroj k výkladu Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA) mezi Kanadou a Evropskou unií a jejími členskými státy. *Rada EU*, 13541/16, 27. 10. 2016, <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13541-2016-INIT/cs/pdf>>.
- ROZHODNUTÍ RADY (2016): Rozhodnutí Rady (EU) 2016/... ze dne ... o prozatímním provádění Komplexní hospodářské a obchodní dohody (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropské unií a jejími členskými státy na straně druhé. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10974-2016-INIT/cs/pdf>>.
- STREINZ, Rudolf (2015): Disputes on TTIP: Does the Agreement Need the Consent of the German Parliament. In: Herrmann, Christoph – Simma, Bruno – Streinz, Rudolf (eds.): *European Yearbook of International Economic Law. Trade Policy between Law, Diplomacy and Scholarship: Liber amicorum in memoriam Horst G. Krenzler*. Heidelberg: Springer, s. 271–298.
- THE ECONOMIST (2016): If the EU cannot do trade, what can it do?. *The Economist*, 29. 10. 2016.
- WEISS, Tomáš (2012): Evropská služba pro vnější činnost a legitimita zahraniční politiky Evropské unie, *Mezinárodní vztahy*, Vol. 47, No. 1, s. 5–21.
- YOUNG, Alasdair R. – PETERSON, John (2006): The EU and the new trade politics, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 6, s. 795–814.