



Výbor pro právní záležitosti
předseda

4.10.2016

Pan Giovanni La Via
předseda
Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin
BRUSEL

Věc: Stanovisko k právnímu základu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o rtuti a o zrušení nařízení (ES) č. 1102/2008 (COM(2016)0039-2016/0023(COD))

Vážený pane předsedo,

dopisem ze dne 30. srpna 2016 Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin podle čl. 39 odst. 2 jednacího řádu požádal Výbor pro právní záležitosti o ověření vhodnosti právního základu návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o rtuti a o zrušení nařízení (ES) č. 1102/2008¹. Původní návrh uvádí jako právní základ čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) – o politice Unie v oblasti životního prostředí – a článek 207 SFEU – o společné obchodní politice. Navrhovatel nicméně předložil pozměňovací návrh, jehož cílem je změnit právní základ pouze na čl. 192 odst. 1 SFEU.

I – Souvislosti

Unie a 26 členských států podepsalo novou mezinárodní úmluvu o rtuti², která byla projednána pod záštitou programu OSN pro životní prostředí (UNEP), tzv. Minamatskou úmluvu. Všechny členské státy jsou zavázány k ratifikaci této úmluvy. Úmluva řeší celý životní cyklus rtuti – od její primární těžby až po nakládání s odpady, které rtuť obsahují –, s cílem chránit lidské zdraví a životní prostředí před antropogenními emisemi rtuti a jejích sloučenin, které pronikají do ovzduší, vody a půdy. Právní předpisy Unie již pokrývají velkou část ujednání Minamatské úmluvy, zejména nařízení (ES) č. 1102/2008³, které stanoví zákaz

¹ COM(2016) 39 final.

² Portugalsko a Estonsko Minamatskou úmluvu nepodepsaly.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1102/2008 ze dne 22. října 2008 o zákazu vývozu kovové rtuti a některých sloučenin a směsí rtuti a o bezpečném skladování kovové rtuti (Úř. věst. L 304, 14.11.2008, s. 75).

vývozu rtuti a několika jejích sloučenin; nařízení (EU) č. 649/2012¹, které stanoví systém upozornění použitelný *mimo jiné* na dovoz rtuti; nařízení (ES) 396/2005², 1907/2006³, 1223/2009⁴ a směrnice 2006/66/ES⁵ a 2011/65/EU⁶, jež řeší uvádění řady výrobků s přidanou rtutí na trh Unie a stanoví maximální úroveň obsahu rtuti. Směrnice 2010/75/EU⁷, 2012/18/EU⁸, 2008/98/ES⁹ a 1999/31/ES¹⁰ pak usilují o regulování, snižování, a existují-li bezrtuťové alternativy, o odstraňování bodových zdrojů a rozptýlených emisí rtuti, sloučenin rtuti a odpadu obsahujícího rtuť do životního prostředí.

Povinnosti, jež vyplývají z úmluvy a nejsou dosud provedeny do práva EU, by měly být podle návrhu Komise zapracovány do jediného právního aktu. Nařízení (ES) č. 1102/2008 jakožto jediný právní předpis Unie, který se v současné době zabývá rtutí, by mělo sloužit jako základ tohoto právního aktu. Vzhledem k povaze a rozsahu změn, které jsou v nařízení (ES) č. 1102/2008 nutné, a vzhledem k tomu, že je zapotřebí zlepšit soudržnost a právní srozumitelnost, by však mělo být zmiňované nařízení tímto aktem zrušeno a nahrazeno, nicméně předkládaný návrh by z něho měl převzít všechny dosud potřebné hmotněprávní povinnosti.

II – Relevantní články Smlouvy

Návrh Komise navrhuje jako právní základ čl. 192 odst. 1 SFEU, který je součástí části třetí nazvané „Vnitřní politiky a činnosti Unie“, ve spojení s článkem 207 SFEU, který je součástí části páté nazvané „Vnější činnost Unie“. Jedná se o tato ustanovení (zvýraznění doplněno):

Článek 192

(bývalý článek 175 Smlouvy o ES)

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 649/2012 ze dne 4. července 2012 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek (Úř. věst. L 201, 27.7.2012, s. 60).

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 396/2005 ze dne 23. února 2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů v potravinách a krmivech rostlinného a živočišného původu a na jejich povrchu a o změně směrnice Rady 91/414/EHS (Úř. věst. L 70, 16.3. 2005, s. 1).

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. L 396 30.12. 2006, s. 1).

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009 ze dne 30. listopadu 2009 o kosmetických přípravcích (Úř. věst. L 342, 22.12.2009, s. 59).

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS (Úř. věst. L 266, 26.9. 2006, s. 1).

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/65/EU ze dne 8. června 2011 o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních (Úř. věst. L 174, 1.7.2011, s. 88).

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (Úř. věst. L 334, 17.12. 2010, s. 17).

⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. července 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES (Úř. věst. L 197, 24.7.2012, s. 1).

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. L 312, 22.11.2008, s. 3).

¹⁰ Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů (Úř. věst. L 182, 16.7.1999, s. 1).

1. Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem rozhodnou, jakou činnost bude Unie vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 191.

[...]

Článek 207

(bývalý článek 133 Smlouvy o ES)

1. Společná obchodní politika se zakládá na jednotných zásadách, zejména pokud jde o úpravy celních sazeb, uzavírání celních a obchodních dohod týkajících se obchodu zbožím a službami, obchodní aspekty duševního vlastnictví, přímé zahraniční investice, sjednocování liberalizačních opatření, vývozní politiku a opatření na ochranu obchodu, jako jsou opatření pro případ dumpingu a subvencování. Společná obchodní politika je prováděna v rámci zásad a cílů vnější činnosti Unie.

2. Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem formou nařízení opatření vymezující rámec pro provádění společné obchodní politiky.

[...]

Článek 191 SFEU stanoví (zvýraznění doplněno):

Článek 191

(bývalý článek 174 Smlouvy o ES)

1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

— zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,

— ochrana lidského zdraví,

— uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,

— podpora opatření na mezinárodní úrovni pro řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boje proti změně klimatu,

[...]

4. V rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Způsoby spolupráce Unie mohou být upraveny dohodami mezi Unií a danými třetími stranami.

Předchozím pododstavcem není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy.

III – Navrhovaný právní základ

Komise jako vhodný právní základ pro nařízení o rtuti a o zrušení nařízení (ES) č. 1102/2008 navrhla čl. 192 odst. 1 a článek 207 SFEU. V důvodové zprávě k návrhu potvrdila, že důvodem, proč byl zvolen stejný dvojitý právní základ¹, jsou podobnosti mezi nařízením 1102/2008 a předkládaným návrhem.

V této souvislosti je třeba připomenout, že na plenárním zasedání Parlament v prvním čtení návrhu nařízení 1102/2008 na základě doporučení Výboru pro právní záležitosti rozhodl, že vhodným právním základem je pouze čl. 175 odst. 1 Smlouvy o ES (nyní čl. 192 odst. 1 SFEU), protože základním cílem návrhu je ochrana lidského zdraví a životního prostředí spíše než podpora různých aspektů obchodní politiky².

Soudní dvůr se otázkami výběru právního základu a působností čl. 192 odst. 1 a článku 207 SFEU zabýval v řadě případů³. Kromě toho podle ustálené judikatury Soudního dvora⁴ platí, že (zvýraznění doplněno):

„právní základ aktu musí být určen s přihlédnutím k jeho vlastnímu cíli a obsahu, a nikoliv s ohledem na právní základ použitý pro přijetí jiných aktů Unie, vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi.“

Podle této zásady by měl být vhodný právní základ předloženého návrhu Komise posouzen bez ohledu na právní základ použitý pro přijetí nařízení 1102/2008.

IV - Judikatura týkající se právního základu

Soudní dvůr otázku vhodného právního základu tradičně vnímal jako věc ústavního významu pro zajištění dodržování zásady svěřených pravomocí (článek 5 SEU) a pro určení charakteru a rozsahu kompetence Unie. Podle zavedené judikatury Soudního dvora „se musí volba právního základu aktu Společenství zakládat na objektivních faktorech, které podléhají soudnímu přezkumu a mezi něž patří zejména cíl a obsah aktu“.⁵ Volba nesprávného právního základu může proto být důvodem pro prohlášení dotyčného aktu za neplatný. V této souvislosti jsou přání orgánu aktivněji se podílet na přijetí daného opatření, okolnosti, za kterých bylo opatření přijato, i práce vykonaná z jiných důvodů v dané oblasti pro určení správného právního základu irelevantní.⁶

Pokud přezkum daného opatření ukáže, že toto opatření sleduje dvojitý účel nebo má dvě složky, a pokud je možné jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní nebo převažující, zatímco druhý účel nebo druhá složka je pouze vedlejší, musí být opatření založeno na jediném právním základu, a sice na tom, který je vyžadován hlavním nebo převažujícím cílem nebo složkou.⁷ Pokud má však opatření několik souběžných cílů

¹ COM(2016) 39 final, odstavec 9.

² Zpráva ze zasedání A6-0227/2007 odstavec 38.

³ V této souvislosti viz zejména posudek 2/00 EU:C:2001:664; jakož i věc C-281/01, *Komise v. Rada*, EU:C:2002:761, bod 2; EU:C:2002:761, C-94/03 *Komise v. Rada*, EU:C:2006:2; C-178/03 *Komise v. Parlament a Rada*, EU:C:2006:4; a C-411/06 *Komise v. Parlament a Rada*, EU:C:2009:518.

⁴ Věc C-178/03 *Komise v. Parlament a Rada*, EU:C:2006:4, odstavec 55.

⁵ Věc C-45/86, *Komise v. Rada* (Všeobecné celní preference), [1987], Sb. rozh. 1439, odstavec 5; věc C-411/06, *Komise v. Parlament a Rada*, [2009], sbírka rozh. I-7585.

⁶ Věc C-269/97 *Komise v. Rada*, Sb. rozh. 2000, s. I-2257, odstavec 44;

⁷ Věc C-137/12, *Komise v. Rada*, EU:C:2013:675, bod 53; C-490/10 *Parlament v. Rada*, EU:C:2012:525, bod 45; C-155/07 *Parlament v. Rada*, Sb. rozh. 2008, s. I-08103, bod 34.

nebo složek, které jsou neodlučně spjaty a z nichž žádná není podružná nebo nepřímá ve vztahu k ostatním, bude mít dané opatření různé odpovídající právní základy¹, pokud jsou postupy stanovené pro příslušné právní základy slučitelné s právem Evropského parlamentu a neoslabují jej².

V. Cíl a obsah navrhovaného opatření

Jak Komise uvádí v důvodové zprávě a v bodech odůvodnění 7 a 9, je cílem tohoto návrhu uvést právní předpisy Unie plně v soulad s Minamatskou úmluvou prostřednictvím začlenění všech závazků vyplývajících z úmluvy, které dosud nebyly převedeny do práva EU, do jediného právního aktu³.

Bod odůvodnění 1 návrhu Komise připomíná, že „rtuť je vysoce toxickou látkou, která představuje celosvětovou závažnou hrozbu pro lidské zdraví“; bod odůvodnění 3 připomíná, že sedmý akční program pro životní prostředí vytyčil dlouhodobý cíl v podobě netoxického životního prostředí a minimalizace významných nepříznivých účinků chemických látek na lidské zdraví a životní prostředí do roku 2020⁴. Bod odůvodnění 6 odkazuje na strategii Společenství týkající se rtuti⁵, která stanovuje sjednání a uzavření mezinárodního právně závazného nástroje, neboť zásahy Unie samotné účinnou ochranu občanů EU před negativními vlivy rtuti na zdraví zaručit nemohou. Dále je podle bodu odůvodnění 24 cílem tohoto nařízení zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí před rtutí prostřednictvím zákazu dovozu a vývozu rtuti a výrobků s přidanou rtutí, omezeného používání rtuti ve výrobních postupech, výrobcích, neprůmyslové těžbě zlata a těžbě zlata v malém měřítku a zubním amalgamu a pomocí povinností týkajících se nakládání s odpady obsahujícími rtuť.

Článek 1 návrhu nařízení uvádí, že předmětem nařízení je stanovit opatření a podmínky pro obchod se rtutí, její výrobu, používání a dočasné skladování a nakládání s odpady obsahujícími rtuť. Článek 2 obsahuje definice včetně definic termínů „vývoz“ a „dovoz“. Článek 3 zavádí omezení vývozu rtuti a jejích sloučenin, zatímco článek 6 zavádí omezení pro dovoz. Článek 5 zakazuje dovoz, vývoz a výrobu výrobků s přidanou rtutí v Unii v souladu s přílohou II od 1. ledna roku 2021, zatímco článek 6 svěřuje Komisi pravomoc přijímat prováděcí akty za účelem provádění článků 3 a 4. Články 7–10 zavádí omezené používání a skladování rtuti včetně průmyslových aktivit, nových výrobních postupů, neprůmyslové těžby zlata a těžby zlata v malém měřítku a zubního amalgamu. Články 11–13 pak obsahují ujednání o skladování a likvidaci odpadu obsahujícího rtuť.

VI – Určení vhodného právního základu

Vzhledem k tomu, že hlavním cílem tohoto návrhu je uvést právní předpisy Unie plně

¹ Věc C-211/01 *Komise v. Rada*, Sb. rozh. 2003, s. I-08913, bod 40; věc C-178/03, *Komise v. Evropský parlament a Rada*, 2006, Sb. rozh. s. I-107, body 43–56.

² Věc C-300/89, *Komise v. Rada* („oxid titaničitý“), Sb. rozh. 1991, s. I-2867, body 17–25; věc C-268/94, *Portugalsko v. Rada*, Sb. rozh. 1996 s. I-6177.

³ Minamatská úmluva o rtuti uzavřená pod záštitou programu OSN pro životní prostředí, <http://www.mercuryconvention.org/>.

⁴ Úř. věst. L 354, 28.12.2013, s. 171.

⁵ COM(2010) 723 final.

v soulad s Minamatskou úmluvou, je nezbytně nutné určit účel samotné úmluvy, aby bylo možné rozhodnout, zda má návrh dva souběžné cíle (ochranu životního prostředí a obchod) nebo zda jeden z těchto cílů je pouze vedlejší.

Co se týče cíle a obsahu Minamatské úmluvy, stanoví článek 1, že „[c]ílem této úmluvy je ochrana lidského zdraví a životního prostředí před emisemi a úniky rtuti a sloučenin rtuti způsobenými lidskou činností“. Preambule pak stanoví, že opatření stanovená k dosažení tohoto cíle „zahrnují opatření pro kontrolu dodávek a obchodu se rtutí, včetně omezení určitých konkrétních zdrojů rtuti jako je primární těžba, a pro kontrolu výrobků s přidanou rtutí a výrobních postupů, ve kterých se používá rtuť nebo její sloučeniny, jakož i neprůmyslové těžby zlata a těžby zlata v malém měřítku¹.“

Ačkoli Minamatská úmluva stanovuje v souvislosti se rtutí omezení pro vývoz a dovoz, zabývá se především ochranou lidského zdraví a životního prostředí. To potvrzuje i výběr čl. 192 odst. 1 SFEU jako jediného právního základu pro návrh na rozhodnutí Rady o uzavření Minamatské úmluvy o rtuti² předložený Komisí. Podle stanoviska právní služby³:

„Vzhledem k tomu, že a) cílem návrhu je provést určité závazky vyplývající z Minamatské úmluvy, b) environmentální cíl úmluvy jasně vyplývá z její preambule a c) jiný návrh rozhodnutí Rady o uzavření Minamatské úmluvy předložený Komisí se zakládá na čl. 192 odst. 1 SFEU, mělo by navrhované nařízení z důvodů soudržnosti mít stejný právní základ⁴.“

V této souvislosti se lze domnívat, že ačkoli se některé články návrhu zabývají omezeními v oblasti obchodu, je s ohledem na ústřední cíl návrhu nařízení i na řadu bodů odůvodnění, které jej ukotvují v kontextu širší politiky Unie v oblasti životního prostředí, – jak bylo uvedeno na příkladě sedmého akčního programu pro životní prostředí a strategii Společenství týkající se rtuti – je environmentální složka návrhu jasně zřejmá a rozhodující. Jak se uvádí ve stanovisku právní služby⁵ (zvýraznění doplněno):

„[A]ni ujednání vztahující se k vývozu a dovozu se skutečně nezaměřují na propagaci, podporu nebo řízení obchodu ani na definování vlastností materiálů a výrobků, jež by umožnilo jejich volný pohyb v rámci obchodu se třetími zeměmi. Zákazy a omezení stanovené v návrhu mají spíše zajistit ochranu životního prostředí⁶. Z tohoto pohledu slouží omezení obchodu zcela jasně environmentálním účelům návrhu. Proto environmentální složka zjevně převládá a tvoří jádro návrhu.“

VII – Závěr a doporučení

Přestože návrh Komise obsahuje omezení týkající se dovozu a vývozu, je vzhledem k výše uvedeným skutečnostem jeho hlavním cílem ochrana životního prostředí a lidského zdraví, a proto představuje čl. 192 odst. 1 SFEU jediný platný a vhodný právní základ návrhu.

¹ Tamtéž, bod 4.

² COM (2016) 42 final, odstavec 4.

³ SJ-0393/16, odstavec 4.

⁴ Viz také věc C-411/06 Komise v. Parlament a Rada, EU:C:2009:518, odstavec 66.

⁵ SJ-0393/16, odstavec 4–5.

⁶ Viz také věc C-411/06 Komise v. Parlament a Rada, EU:C:2009:518, odstavec 69–72.

Na své schůzi dne 26. září 2016 Výbor pro právní záležitosti proto jednomyslně rozhodl 22 hlasy pro¹, že doporučí Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin změnit právní základ návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o rtuti a o zrušení nařízení (ES) 1102/2008 pouze na čl. 192 odst. 1 SFEU.

S pozdravem

Pavel Svoboda

¹ Konečného hlasování se zúčastnili: Jean-Marie Cavada (úřadující předseda, zpravodaj), Mady Delvauxová (místopředsedkyně), Axel Voss (místopředseda), Joëlle Bergeronová, Marie-Christine Boutonnetová, Daniel Buda, Sergio Gaetano Cofferati, Pascal Durand, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragutová, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmannová, Dietmar Köster, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Stefano Maullu, Emil Radev, Evelyn Regnerová, Virginie Rozièreová, József Szájer, Tadeusz Zwiefka.