

INFORMACE PRO PRÁVNÍ PRAXI

Několik poznámek k nové právní úpravě odpovědnosti subjektů za nedodržování povinností stanovených nařízením 1907/2006 (REACH)

Ilona Jančářová*

V čísle 3/2011 Časopisu pro právní teorii a praxi byl publikován příspěvek „Odpovědnost subjektů za nedodržování povinností stanovených nařízením 1907/2006 (REACH)“. Po odevzdání příspěvku došlo na podzim roku 2011 k relativně rychlému projednání a schválení návrhu nového zákona o chemických látkách, jenž byl vyhlášen 29.11.2011 ve Sbírce zákonů pod číslem 350/2011 Sb. a účinnosti nabyl dne 1. 1. 2012. Ačkoliv důvodem pro přijetí novely byla především adaptace nařízení EU č. 689/2008 o dovozu a vývozu nebezpečných chemických látek, nařízení č. 1102/2008 o zákazu vývozu kovové rtuti a některých sloučenin a směsí rtuti a o bezpečném skladování kovové rtuti a nařízení č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, změny, které nový zákon přinesl, se dotkly podstatným způsobem i otázek odpovědnosti, pojednaných v předmětném příspěvku. V předchozí právní úpravě v podobě zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích ve znění novel, byla adaptace nařízení REACH již zahrnuta. Tento zákon byl v minulosti novelizován právě z důvodu nutnosti zajistit implementaci nařízení REACH, novelizace se však nedotkla otázek klasifikace, balení a označování látek, jež byly doposud upraveny v ustanoveních zákona o chemických látkách č. 356/2003 Sb.¹ Smyslem přijetí nového zákona o chemických látkách je proto upravit nově především tuto problematiku, nicméně nařízení č. 1272/2008 částečně pozměňuje i nařízení REACH, především co se týče seznamu harmonizovaných klasifikací látek, a tudíž nový zákon o chemických látkách reaguje i na tyto změny. Vzhledem k tomu, že novela přinesla kromě výše uvedených změn i podstatné změny v oblasti sankčních ustanovení, je třeba čtenáře na tyto změny upozornit.

* Doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Důvodová zpráva k zákonu o chemických látkách, sněmovní tisk č. 311/0, dostupné na <http://www.psp.cz> (1. 12. 2011).

Nový zákon o chemických látkách č. 350/2011 Sb. zachovává současný trend v oblasti legislativy na ochranu životního prostředí v tom smyslu, že novelizace jsou příležitostí ke změkčení právní úpravy a ke snížení nároků vůči znečišťovatelům. To se konkrétně projevuje především ve zkrácení lhůt, ve kterých lze sankci za protiprávní jednání uložit. Z původně zakotvených 5 let se objektivní lhůta zkracuje na 3 roky a subjektivní lhůta ze dvou let na jeden rok. Ačkoliv § 33 nového zákona v zásadě formulačně a systémově zpřesňuje dřívější formulace zákona č. 356/2003 Sb. vztahující se k opatřením k nápravě, obsah týkající se nápravných opatření zůstává v podstatě nezměněn.

I nadále je příslušný správní orgán je oprávněn nařídit osobě, která uvedla látku nebo látku ve směsi nebo předmětu na trh, aniž splnila povinnost registrace podle nařízení REACH, její stažení z trhu. Stažení z trhu lze nařídit i osobě, která porušila zákaz nebo omezení uvádět na trh látku samotnou nebo obsaženou ve směsi nebo předmětu podle hlav VII a VIII nařízení REACH, a konečně k odstranění protiprávního stavu v oblasti uvádění látek, směsí nebo předmětů na trh je příslušný správní orgán oprávněn nařídit zneškodnění nebezpečné látky, směsi nebo předmětu na náklady jejich vlastníka, popřípadě držitele, není-li vlastník znám, jestliže hrozí poškození zdraví nebo ohrožení života člověka, životního prostředí anebo jestliže již k němu došlo.

K podstatným změnám však došlo na úseku vymezení správních deliktů za porušování nařízení REACH. Zákonodárce, aniž by tuto změnu jakkoliv odůvodnil², opustil konstrukci tzv. "catch all provisions",^{3,4} ozna-

² Tamtéž.

³ „Catch-all-provision“ se rozumí sankční ustanovení vztahující se k porušení jakýchkoliv povinností stanovených v předmětném právním předpisu.

⁴ Milieu: Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States, dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm (31. 7. 2011).

čující porušení jakékoliv povinnosti stanovené v přímo aplikovatelném předpisu EU za správní delikt. Namísto toho zavedl v novém zákoně o chemických látkách ustanovení specifikující správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, kterých se tyto osoby mohou dopustit v souvislosti s nedodržováním povinností vyplývajících z nařízení REACH.

Je však otázkou, zda správní delikty uvedené v ustanovení § 34 zákona dostatečně pokrývají porušování všech povinností, které z nařízení REACH vyplývají. Podle mého názoru například uvedená ustanovení se nevztahují na povinnost uvedenou v čl. 14.6 nařízení, podle kterého „každý žadatel o registraci určí a uplatňuje vhodná opatření k náležité kontrole rizik zjištěných při posouzení chemické bezpečnosti a případně je doporučí v bezpečnostních listech, které dodává v souladu s článkem 31“. V čl. 14.7 nařízení je zakotvena povinnost, která rovněž není mezi správními delikty uvedena: „každý žadatel o registraci, který je povinen provádět posouzení chemické bezpečnosti, uchovává zprávu o chemické bezpečnosti tak, aby byla k dispozici, a aktualizuje ji“. Obdobně povinnost aktualizovat registrační údaje podle čl. 22 lze jen těžko podřadit pod správní delikt uvedený v § 34 odst. 10 a 11 zákona spojující sankci s neposkytnutím stanovených informací Evropské agentuře pro chemické látky.

Ve výčtu správních deliktů nelze najít ani porušení povinnosti sdílet existující údaje v případě registrovaných látek ve smyslu čl. 27 nařízení REACH, resp. porušení povinnosti si vyžádat informace podle předemného ustanovení s cílem zabránit opakování pokusů na zvířatech. Většina členských států má v daném případě stanoveny sankce, jež lze uložit v rámci sdílení údajů vlastníku studie, který odmítl poskytnout doklad o nákladech nebo studii samotnou podle čl. 30.3 nebo 30.4 (čl. 30.6).⁵

Povinnost poskytovat informace nelze ztotožňovat s povinností je po stanovenou dobu uchovávat, jež je zakotvena v čl. 36 nařízení, v sankčních ustanoveních českého zákona však chybí. Rovněž tak povinnosti specifikované v čl. 37 nařízení přesahují skutkovou podstatu správního deliktu uvedeného v § 34 odst. 10. Čl. 60.10 v souvislosti s udělováním povolení vyžaduje, aby bez ohledu na případné podmínky povolení jeho držitel zajistil, aby expozice byla omezena na nejnižší technicky a prakticky možnou úroveň, což opět není zajištěno odpovídající sankcí, stejně jako další povinnosti držitelů povolení zakotvené v čl. 65.⁶

⁵ Tamtéž.

⁶ *Povolení v dodavatelském řetězci – článek 65 – Povinnost držitelů povolení:*

Před uvedením látky nebo směsi obsahující látku na trh pro povolené použití umístí držitelé povolení a následní uživatelé uvedení v čl. 56 odst. 2 začleňující látky do směsi na štítek číslo povolení, aniž jsou dotčeny směrnice 67/548/EHS, nařízení (ES) č. 1272/2008 a směrnice 1999/45/ES. Učiní tak ne-

Kladně lze hodnotit zavedení sankcí za neprovedení uloženého opatření k nápravě v podobě stažení látky z trhu, což může významně přispět k prosazování právních požadavků. Výše pokuty, kterou lze uložit za porušení stanovených povinností, je odstupňována, přičemž u vybraných deliktů může dosáhnout výše až 5 milionů Kč. Nižší sazby se ve vztahu k nařízení REACH nově pojí zejména k neplnění informačních povinností.

Z výše uvedeného lze uzavřít, že nová právní úprava byla z hlediska adaptace na nové unijní právní předpisy jistě nezbytná. Změny, které byly provedeny ve vztahu ke správním deliktům za porušování předemného nařízení REACH, jsou však poněkud překvapivé a je škoda, že zákonodárce je v důvodové zprávě při předložení zákona odpovídajícím způsobem nezdůvodnil. Opuštění dříve zvolené konstrukce „catch-all-provisions“, pokrývající obecně jakékoliv porušení povinnosti vyplývající z tohoto nařízení, se nejeví jako šťastné, neboť díky shrnujícím formulacím správních deliktů v dané oblasti řada povinností zůstane nezajištěna odpovídající sankcí. Mnohé členské státy, jež zvolily konkrétní specifikaci správních deliktů, ve snaze vyhnout se opomenutí stanovit odpovídající sankci za porušení povinností z nařízení REACH zavedli již zmíněné „catch-all-provision“ alespoň jako podpůrné ustanovení pamatující na všechny ostatní nspecifikované situace.⁷ Je škoda, že v naší nové právní úpravě podobné ustanovení chybí, stejně jako z pohledu životního prostředí je krokem zpět zkrácení lhůt k ukládání sankcí.

Tento příspěvek vznikl za finanční podpory GAČR v rámci projektu **Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy (GAP408/11/0339)**.

Summary

Regulation 1907/2006 (REACH) contains duties of different groups of persons. The previous Act on Chemical Substances No. 365/2003 Coll. ensured enforcement of this directly applicable regulation by using so called "catch-all-provision" encompassing all infringements of REACH. The act No. 365/2003 Coll. has been abolished by the new Act on Chemical Substances No. 350/2011 Coll., which came into force in January 2012. This act brought substantial changes in the administrative sanctions definition.

prodleně poté, co je číslo povolení zveřejněno v souladu s čl. 64 odst. 9.

⁷ Milieu: Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States, (31. 7. 2011) dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm.