STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
F. G. JACOBSE
přednesené dne 17. března 2005 [1]

1. Těmito dvěma žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce College van Beroep voor het bedrijfsleven (obchodní a průmyslový správní soud) (Nizozemsko) byl Soudní dvůr požádán o rozhodnutí, zda směrnice o nebezpečných látkách [2] umožňuje členským státům stanovit další podmínky pro uvádění na trh a používání biocidního přípravku, jehož účinná látka je uvedena v příloze I této směrnice.

Právní předpisy Společenství

2. V projednávané věci jsou relevantní jak směrnice o nebezpečných látkách, tak směrnice o biocidních přípravcích [3]. Směrnice o nebezpečných látkách harmonizuje podmínky pro uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků uvedených v příloze, která byla několikrát změněna. Směrnice o biocidních přípravcích směřuje k harmonizaci podmínek pro povolování a uvádění biocidních přípravků (dříve známých jako nezemědělské pesticidy), jejichž povolené účinné látky jsou uvedeny v různých přílohách, na trh. Seznamy látek, které mají být uvedeny v těchto přílohách, však nebyly doposud vytvořeny, a ustanovení této směrnice nejsou proto zatím plně účinná.

3. Tyto dvě směrnice, a změny dříve uvedené směrnice, byly přijaty různě na základě článků 100 a 100a Smlouvy o ES (nyní po změně [4] články 94 ES a 95 ES).

4. Článek 94 ES stanoví, že Rada jednomyslně přijímá směrnice o sbližování právních a správních předpisů členských států,

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Rady 76/769/EHS ze dne 27. července 1976 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků (Úř. věst. L 262, s. 201; Zvl. vyd. 13/03, s. 317), zejména ve znění směrnice Rady 83/478/EHS ze dne 19. září 1983 (Úř. věst. L 263, s. 33; Zvl. vyd. 13/07, s. 118), směrnice Rady 89/677/EHS ze dne 21. prosince 1989 (Úř. věst. L 398, s. 19; Zvl. vyd. 13/10, s. 86) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/60/ES ze dne 20. prosince 1994 (Úř. věst. L 365, s. 1; Zvl. vyd. 13/13, s. 340).

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES ze dne 16. února 1998 o uvádění biocidních přípravků na trh (Úř. věst. L 123, s. 1; Zvl. vyd. 03/23, s. 3).

4 — V případě článku 100a.

které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování společného trhu.

5. Článek 95 odst. 1 ES stanoví, že odchylně od článku 94 ES, a není-li stanoveno jinak, Rada kvalifikovanou většinou přijímá opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu.

6. Článek 95 ES dále stanoví, že pokládá-li členský stát po přijetí harmonizačního opatření za nezbytné ponechat si [5] nebo zavést [6] vnitrostátní předpisy týkající se *inter alia* ochrany životního prostředí, oznámí je Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání nebo zavedení. Komise dotčené vnitrostátní právní předpisy schválí nebo zamítne poté, co prověří, zda neslouží jako prostředek svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a nenarušují fungování vnitřního trhu [7].

5 — Článek 95 odst. 4 ES.

6 — Článek 95 odst. 5; navrhovaná ustanovení se musí opírat o nové vědecké poznatky.

7 — Článek 95 odst. 6.

Směrnice o nebezpečných látkách

7. Směrnice o nebezpečných látkách byla založena na článku 100 Smlouvy o ES (nyní článek 94 ES). Její preambule obsahuje následující body odůvodnění:

„vzhledem k tomu, že všechny předpisy týkající se uvádění na trh nebezpečných látek a přípravků musí směřovat k ochraně veřejnosti, a zejména osob, které tyto látky a přípravky používají;

vzhledem k tomu, že by měly přispívat k ochraně životního prostředí před všemi látkami a přípravky, které mají ekotoxické vlastnosti nebo mohou znečistit životní prostředí;

vzhledem k tomu, že by měly také směřovat k obnovení, zachování a zvýšení kvality lidského života;

vzhledem k tomu, že se nebezpečné látky a přípravky řídí v členských státech určitými předpisy; že se tyto předpisy liší v definování podmínek jejich uvádění na trh a používání; že tyto rozdíly jsou překážkou obchodu a mají přímý dopad na vytváření a fungování společného trhu;

vzhledem k tomu, že tato překážka by proto měla být odstraněna; že k tomu je nutné uvést v soulad právní předpisy, které upravují tuto záležitost v členských státech." [8]

8. Článek 1 odst. 1 stanoví:

„Aniž jsou dotčeny jiné příslušné předpisy Společenství, týká se tato směrnice omezení uvádění na trh a používání v příloze [I] uvedených nebezpečných látek a přípravků v členských státech Společenství" [9].

9. První věta článku 2 stanoví:

„Členské státy provedou veškerá nezbytná opatření, aby nebezpečné látky a přípravky uvedené v příloze [I] mohly být uváděny na trh nebo používány pouze za podmínek zde uvedených."

10. Směrnice 89/677 [10] změnila přílohu I směrnice o nebezpečných látkách tím, že do ní doplnila sloučeniny arzenu. Směrnice 89/677 byla založena na článku 100a Smlouvy o ES (nyní po změně článek 95 ES). První bod odůvodnění v její preambuli uvádí:

„vzhledem k tomu, že musí být přijata opatření pro postupné vytvoření vnitřního trhu v období do 31. prosince 1992; že vnitřní trh představuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu".

11. Osmý bod odůvodnění uvádí:

„vzhledem k tomu, že některé přípravky proti nánosům používané jako ochranné nátěry lodních trupů nebo pod vodou ponořeného zařízení mají v důsledku použití určitých chemických sloučenin, zejména sloučenin arzenu, rtuti a cínu, škodlivé účinky na živé vodní organismy; že za účelem lepší ochrany životního prostředí by používání sloučenin a přípravků tohoto typu mělo být omezeno".

8 — První, druhý, třetí, čtvrtý a pátý bod odůvodnění.

9 — Směrnice 83/478, uvedená v poznámce pod čarou 2, změnila směrnici o nebezpečných látkách tak, že se příloha stala přílohou I.

10 — Uvedená v poznámce pod čarou 2.

12. Bod 20 přílohy I směrnice o nebezpečných látkách ve znění změn a doplňků obsahuje „sloučeniny arzenu" a bod 20.1 stanoví podmínky pro uvádění na trh nebo používání takovýchto sloučenin, když zejména uvádí, že:

„Nejsou povoleny jako látky a složky přípravků určených k:

[...]

b) ochraně dřeva.

V tomto případě se zákaz nevztahuje na roztoky anorganických solí typu CCA (měď-chrom-arzen), používaných v průmyslových zařízeních pro impregnaci dřeva ve vakuu nebo pod tlakem.

[...]"

13. Směrnice 94/60 [11] změnila přílohu I směrnice o nebezpečných látkách tím, že do ní doplnila kreozot. Směrnice 94/60 byla založena na článku 100a Smlouvy o ES (nyní po změně článek 95 ES). Její preambule uvádí:

„vzhledem k tomu, že by měla být přijata opatření k dotvoření vnitřního trhu; že vnitřní trh představuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu;

vzhledem k tomu, že činnost, která přispívá k vytváření vnitřního trhu by také měla postupně zlepšit kvalitu života, ochranu zdraví a bezpečnost spotřebitele [...];

[...]

vzhledem k tomu, že kreozot, jak je definován v příloze k této směrnici, může být nebezpečný pro zdraví, protože obsahuje známé karcinogeny; že by z těchto důvodů mělo být omezeno používání kreozotu při úpravě dřeva a uvádění na trh a používání kreozotem upraveného dřeva;

11 — Uvedená v poznámce pod čarou 2.

vzhledem k tomu, že složky kreozotu jsou obtížně rozložitelné a škodlivé pro některé organismy v životním prostředí; že v důsledku používání kreozotem upraveného dřeva mohou tyto složky vstoupit do životního prostředí;

[...]

vzhledem k tomu, že omezení, která již byla přijata některými členskými státy pro uvádění na trh a používání [kreozotu] nebo přípravků obsahujících [kreozot] mají přímý dopad na vytváření a fungování vnitřního trhu; že je proto nezbytné uvést v soulad právní předpisy členských států v této oblasti a změnit odpovídajícím způsobem přílohu I směrnice [o nebezpečných látkách]" [12].

14. Bod 32 přílohy I směrnice o nebezpečných látkách ve znění změn a doplňků uvádí „Látky a přípravky obsahující jednu nebo více z následujících látek", které obsahují kreozot, kreozotový olej a destiláty (z uhelného dehtu). Bod 32.1 stanoví podmínky pro uvádění na trh nebo používání takovýchto látek, pro něž stanoví, že:

„Nesmí být použity pro úpravu dřeva, pokud obsahují:

a) benzo-a-pyren v koncentraci větší než 0,005 % hmot.,

nebo

b) vodou extrahovatelné fenoly v koncentraci větší než 3 % hmot., nebo jak a), tak i b).

Kromě toho je zakázáno takto upravené dřevo uvádět na trh.

12 — První, druhý, desátý, jedenáctý a čtrnáctý bod odůvodnění.

S výjimkou:

(i) látek a přípravků, které mohou být použity pro úpravu dřeva v průmyslových zařízeních, pokud obsahují:

(a) benzo-a-pyren v koncentraci menší než 0,05 % hmot.

a

(b) vodou extrahovatelné fenoly v koncentraci menší než 3 % hmot.

[...]"

Směrnice o biocidních přípravcích

15. Směrnice o biocidních přípravcích [13] byla založena na článku 100a Smlouvy o ES (nyní po změně článek 95 ES).

13 — Směrnice 98/8/ES, uvedená v poznámce pod čarou 3.

16. Dvanáctý a dvacátý šestý bod odůvodnění její preambule uvádí:

„vzhledem k tomu, že je nezbytné vytvořit seznam Společenství obsahující účinné látky, které jsou povoleny pro použití v biocidních přípravcích;

[...]

vzhledem k tomu, že úplné provedení této směrnice, a zvláště programu přezkoumání, nebude dokončeno dříve než za několik let, poskytuje směrnice [o nebezpečných látkách] rámec, v němž se vypracovávaný pozitivní seznam doplní o omezení týkající se uvádění na trh a používání některých účinných látek a přípravků nebo jejich skupin."

17. Článek 1 odst. 1 uvádí, že směrnice se týká a) povolování a uvádění biocidních přípravků na trh pro použití v členských státech; b) vzájemného uznávání povolení v rámci Společenství a c) vytvoření pozitiv-

ního seznamu účinných látek na úrovni Společenství, které mohou být použity v biocidních přípravcích.

18. Článek 1 odst. 3 stanoví, že se směrnice vztahuje, „[a]niž jsou dotčeny příslušné předpisy Společenství nebo opatření přijatá v souladu s nimi, [...] zejména na" řadu legislativních opatření včetně směrnice o nebezpečných látkách.

19. Článek 2 odst. 1 písm. a) definuje „biocidní přípravky" pro účely této směrnice jako „účinné látky a přípravky obsahující jednu nebo více účinných látek, ve formě, v níž jsou dodávány uživateli, určené k ničení, odpuzování, zneškodňování, zabránění účinku nebo dosažení jiného regulačního účinku na jakýkoliv škodlivý organismus chemickým anebo biologickým způsobem" a stanoví, že úplný seznam 23 typů přípravků s názorným popisem každého typu je uveden v příloze V. Tato příloha pod názvem „Typ přípravku 8: Konzervační přípravky pro dřevo" obsahuje:

„Přípravky používané pro konzervaci dřeva včetně řeziva nebo dřevěných výrobků před působením dřevokazných nebo dřevo znetvořujících organismů.

Tento typ zahrnuje jak preventivní, tak ošetřující přípravky."

20. Článek 3 odst. 1 vyžaduje, aby členské státy „stanov[ily], že biocidní přípravky nesmějí být uvedeny na trh a používány na jejich území, pokud nebyly povoleny v souladu s touto směrnicí".

21. Článek 5 odst. 1 písm. a) stanoví, že členské státy povolí biocidní přípravek pouze tehdy, pokud „účinná látka (látky) v něm obsažená je uvedena v přílohách I nebo I A a všechny požadavky uvedené v těchto přílohách jsou splněny".

22. V době přijetí směrnice o biocidních přípravcích neměly tyto přílohy žádný obsah. Směrnice stanovila postup pro zařazení účinných látek do příloh po jejich zhodnocení.

23. Článek 16 odst. 1 stanoví:

„Odchylně od čl. 3 odst. 1, čl. 5 odst. 1 [...] a aniž jsou dotčeny odstavce 2 a 3, může členský stát po dobu 10 let od [14. května 2000] pokračovat v používání svého současného systému nebo praxe uvádění biocidních přípravků na trh. Může podle svých vnitrostátních předpisů zejména povolit uvedení biocidního přípravku obsahujícího účinnou látku neuvedenou pro tento typ přípravku v příloze I nebo I A na trh na svém území. Takové účinné látky musí být na trhu ke [14. květnu 2000] jako účinné látky biocidních přípravků [...]"

24. Článek 16 odst. 2 stanoví, že po přijetí směrnice Komise zahájí desetiletý pracovní program systematického přezkoumání všech takovýchto účinných látek Během tohoto desetiletého období je možné podle stanoveného postupu rozhodnout o tom, že se účinná látka zařadí nebo nezařadí do přílohy I, I A nebo I B a za jakých podmínek. Článek 16 odst. 3 stanoví, že po tomto rozhodnutí členský stát zajistí, aby byla povolení biocidních přípravků podle příslušného rozhodnutí udělena, změněna nebo zrušena.

25. Zdá se, že takové rozhodnutí nebylo dosud přijato. Přílohy I, I A a I B proto stále nemají obsah.

Vnitrostátní právní předpisy

26. Je nesporné, že příslušné právní předpisy Nizozemska [14] vyžadují, aby osoba, která dodává, vlastní, skladuje nebo dováží pesticidy, měla pro tuto činnost povolení. Při nedostatku povolení jsou výše uvedené činnosti zakázány. Podle předkládajícího soudu je cílem podmínek, stanovených právními předpisy Nizozemska, zvýšení ochrany životního prostředí.

Původní řízení a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Soudnímu dvoru

27. Žalobkyně ve věci C-281/03 jsou bývalé držitelky nebo žadatelky o povolení pro určité nezemědělské pesticidy (v širším

14 — Bestrijdingsmiddelenwet (zákon o pesticidech) 1962, *Staatsblad* 1962, s. 288; Regeling milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (nařízení, kterým se stanoví požadavky environmentálního povolování pro nezemědělské pesticidy), *Staatscourant* 1998, s. 15; Besluit milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (vyhláška, kterou se stanoví požadavky environmentálního povolování nezemědělských pesticidů), *Staatsblad* 1998, s. 499, ve znění ve Staatsblad 1999, s. 309.

smyslu biocidní přípravky) používané jako konzervační přípravky na dřevo, jejichž účinnou látkou je destilát z uhelného dehtu (karbolineum a kreozot). Žalobkyně podaly předkládajícímu soudu žalobu proti rozhodnutím ze dne 6. července 2000 a 28. června 2002, kterými College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (Kolegium pro povolování pesticidů; „CTB") prohlásilo za neopodstatněné jejich stížnosti proti dřívějším rozhodnutím, na základě kterých buď nebyla bezpodmínečně obnovena povolení pro takové pesticidy, nebo tato povolení nebyla udělena.

28. Věc C-282/03 se týká žaloby proti rozhodnutí ze dne 2. srpna 2002, kterým CTB prohlásilo stížnost žalobkyně proti rozhodnutí, na základě kterého jí bylo odebráno její povolení pro činidlo pro impregnaci dřeva obsahující sloučeniny na bázi mědi, chromu a arzenu, za neopodstatněnou a odmítlo její žádost o obnovení povolení pro tento přípravek.

29. Je nesporné, že dotčené přípravky spadají do rozsahu výjimky v bodech 20 a 32 přílohy I směrnice o nebezpečných látkách. Tato směrnice tedy nevyžaduje, aby členské státy omezily uvádění na trh nebo používání konzervačních přípravků na dřevo. Účinkem napadených rozhodnutí je naopak to, že žalobkyním se na základě příslušných právních předpisů Nizozemska zakazuje dodávání, vlastnění, skladování nebo dovážení těchto přípravků.

30. CTB se zejména domnívalo, že nebylo jeho povinností povolit přípravky jednoduše proto, že určitá použití přípravků pro impregnaci dřeva, obsahujících kreozot nebo sloučeniny na bázi mědi, chromu a arzenu, jsou směrnicí o nebezpečných látkách vyňata ze zákazu používání takových látek. Článek 2 směrnice o nebezpečných látkách stanoví, že dotčené látky a přípravky mohou být uváděny na trh za podmínek stanovených touto směrnicí, a nikoliv, že musí být povoleny. Směrnice o nebezpečných látkách nevylučuje stanovení přísnějších požadavků členskými státy.

31. Vzhledem k tomu, že znění směrnice o nebezpečných látkách neposkytlo jasnou odpověď na otázku, zda obsahuje úplný výčet pravidel s ohledem na látky, kterých se týká, nebo zda poskytuje volnost pro další vnitrostátní podmínky, College van Beroep voor het bedrijfsleven požádal v každé z těchto věcí Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce, zda tato směrnice umožňuje členskému státu stanovit další podmínky pro uvádění na trh a používání biocidních přípravků, jejichž účinná látka je uvedena v příloze I této směrnice.

32. Žalobkyně v obou věcech, CTB, dánská a nizozemská vláda a Komise předložily písemná vyjádření. Žalobkyně, Stichting Behoud Leefmilieu en Natuur Maas en Waal [Nadace Maas a Waal pro zachování životního prostředí a přírody (dále jen „nadace"), účastník původního řízení ve věci C-282/03], nizozemská vláda a Komise byly zastoupeny na jednání.

33. CTB, nadace, dánská a nizozemská vláda tvrdí, že předběžná otázka by měla být zodpovězena kladně v podstatě vzhledem k tomu, že směrnice o nebezpečných látkách stanoví minimální standardy, že příslušná vnitrostátní opatření nespadají do její působnosti nebo že používání dotčených přípravků se řídí směrnicí o biocidních přípravcích, která má přednost před směrnicí o nebezpečných látkách. Žalobkyně a Komise došly k opačnému závěru v podstatě vzhledem k tomu, že směrnice o nebezpečných látkách provádí celkovou harmonizaci problematiky spadající do její působnosti.

Posouzení

34. Je jasné, že směrnice o nebezpečných látkách je harmonizačním opatřením, přijatým hlavně s cílem odstranění překážek obchodu vzniklých různými vnitrostátními předpisy, které upravují uvádění na trh a používání nebezpečných látek a přípravků: toto vyplývá z jejího právního základu (článek 100 Smlouvy o ES, nyní článek 94 ES) a ze čtvrtého a pátého bodu odůvodnění v preambuli [15].

35. Totéž lze uvést i o směrnici 89/677 a o směrnici 94/60, které do přílohy I směrnice o nebezpečných látkách doplnily body 20 a 32, včetně výjimek dotčených v projednávaných věcech: obě byly přijaty na základě článku 100a Smlouvy o ES a první bod odůvodnění v preambuli každé z nich [16] zdůrazňuje vnitřní trh coby cíl těchto právních předpisů.

36. Je též jasné, že směrnice 89/677, která zavedla dotčená ustanovení týkající se arzenu, tak učinila mimoto s cílem „lepší ochrany životního prostředí" [17] a že směrnice 94/60, která zavedla dotčená ustanovení

15 — Uvedené výše v bodu 7.

16 — Uvedeny výše v bodech 10 a 13.

17 — Viz osmý bod odůvodnění v preambuli, uvedený výše v bodu 11.

týkající se kreozotu, tak učiniła mimoto s cílem omezit poškozování životního prostředí [18].

37. Jestliže cíle směrnice upravující nebezpečné látky zahrnují odstranění překážek obchodu s dotčenými látkami na území Společenství, pravidla této směrnice nejsou zamýšlena coby pravidla stanovující minimální stupeň ochrany, která ponechávají členským státům volnost rozšířit povinnosti stanovené směrnicí, ale směřují k úplnému výčtu [19]. Toto tvrzení odráží širší zásadu stanovenou Soudním dvorem, že jestliže zákonodárce Společenství přijal harmonizační směrnici v dané oblasti, členský stát nesmí ponechat nebo přijmout opatření v téže oblasti, která nejsou v souladu s touto směrnicí [20].

38. Podle mého názoru proto směrnice o nebezpečných látkách *prima facie* brání členskému státu upravit vnitrostátními právními předpisy podmínky pro uvádění na trh a používání látek a přípravků spadajících do působnosti této směrnice, které jsou přísnější, než podmínky stanovené touto směrnicí pro jejich uvádění na trh a používání.

Látky spadající do působnosti směrnice zahrnují přípravky obsahující jednak sloučeniny arzenu a jednak kreozot a destiláty z uhelného dehtu. Dotčené přípravky tedy jasně spadají do působnosti směrnice. Tato skutečnost je dostatečná pro odlišení probíhajícího řízení od věcí Burstein [21] a Toolex [22], kterých se dovolává dánská a nizozemská vláda a které se týkaly přípravků nespadajících do působnosti směrnice. Mimoto je účinkem vnitrostátních opatření dotčených v projednávaných věcech zákaz používání takových přípravků, jako jsou konzervační přípravky na dřevo, tedy použití, které je jednoznačně upraveno směrnicí a za podmínek, za kterých směrnice výslovně jejich použití povoluje.

39. Proti takovému výkladu byla vznesena řada argumentů.

40. Zaprvé, nadace a dánská a nizozemská vláda uplatňují, že směrnice o nebezpečných látkách provádí pouze minimální harmonizaci.

18 — Viz jedenáctý bod odůvodnění v preambuli, uvedený výše v bodu 13.

19 — Viz např. rozsudek ze dne 14. října 1987, Komise v. Dánsko, 278/85, Recueil, s. 4069, bod 22; viz rovněž rozsudek ze dne 5. dubna 1979, Ratti, 148/78, Recueil, s. 1629, body 24 a 26, jakož i komentář ve stanovisku generálního advokáta Saggia ve věci Burstein (rozsudek ze dne 1. října 1998, C-127/97, Recueil, s. I-6005, body 22 a 23 a předposlední odstavec bodu 31 stanoviska) týkající se obzvláště směrnice o nebezpečných látkách.

20 — K současnému použití této zásady viz rozsudek ze dne 25. dubna 2002, Komise v. Řecko, C-154/00, Recueil, s. I-3879.

21 — Uvedená v poznámce pod čarou 19.

22 — Rozsudek ze dne 11. července 2000, Toolex, C-473/98, Recueil, s. I-5681.

41. Dánská vláda se zvláště dovolává skutečnosti, že směrnice neobsahuje žádnou doložku o volném pohybu (zakazující členským státům bránit v prodeji, používání nebo držení přípravku vyhovujícího směrnici) nebo ochrannou doložku (umožňující členským státům zakázat za určitých podmínek uvádění přípravků, vyhovujících směrnici, na trh).

42. Myslím si, že z vynechání první doložky nelze nic dovodit. Jak Soudní dvůr vyjasnil v rozsudku Ratti [23], doložka o volném pohybu ve směrnici, směřující k odstranění rozdílů mezi vnitrostátními předpisy, které jsou překážkou vnitřního trhu, nemá sama o sobě žádnou hodnotu, neboť pouze doplňuje základní ustanovení obsažená v dotčené směrnici, jejímž cílem je zajištění volného pohybu dotčených přípravků.

43. S ohledem na vynechání druhé doložky se zdá paradoxní tvrzení, že vzhledem k tomu, že směrnice neobsahuje doložku umožňující členským státům přijmout vnitrostátní opatření, která jsou s ní v souladu, provádí tato směrnice menší harmonizaci než směrnice, která brání jakékoliv odchylce od jejích podmínek. Je třeba poznamenat, že žalobkyně ve věci C-281/03 došly k opačnému a podle mého názoru logičtějšímu závěru týkajícímu se nedostatku ochranné doložky.

44. Nizozemská vláda se odvolává na rozsudek Soudního dvora Toolex [24], podle kterého směrnice o nebezpečných látkách „uvádí pouze některé minimální požadavky".

45. Podle mého názoru je však zavádějící vytrhovat tuto citaci ze souvislosti. Úplné znění bodu je následující:

„Vzhledem k tomu, že [směrnice o nebezpečných látkách] sama o sobě uvádí pouze některé minimální požadavky, jak vyplývá z jejího článku 2 [...], zjevně pro členský stát nepředstavuje překážku pro právní úpravu uvádění látek, které nespadají do její působnosti, na trh [...]."

46. Proto se zdá, že Soudní dvůr pouze konstatoval, že rozsah směrnice o nebezpečných látkách je omezen na (i) uvádění na trh a používání (ii) některých

23 — Uvedený v poznámce pod čarou 19, bod 13. Viz rovněž předposlední odstavec bodu 1 stanoviska generálního advokáta Reischla.

24 — Uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 30.

definovaných látek. Tento výklad je navíc podepřen komentářem generálního advokáta Mischa [25].

47. Nizozemská vláda se během jednání odvolávala na rozsudek Van den Burg [26] a tvrdila, že Soudní dvůr v této věci rozhodl, že směrnice o volně žijících ptácích [27] provedla jak úplnou právní úpravu, tak minimální harmonizaci.

48. Tento nález Soudního dvora byl kritizován z důvodu jak terminologie, tak odůvodnění dotčeného bodu [28]. V každém případě však nevidím, jak by tento rozsudek mohl být použit v projednávaných věcech. Soudní dvůr zvláště zkoumal rozsah článku 14 směrnice o volně žijících ptácích, který opravňuje členský stát přijmout přísnější ochranná opatření než ta, která jsou stanovena směrnicí. Směrnice o nebezpečných látkách rovnocenné ustanovení neobsahuje.

49. Zadruhé, CTB a dánská vláda uplatňují, že dotčená vnitrostátní opatření nespadají do působnosti směrnice o nebezpečných látkách.

50. CTB tvrdí, že cílem této směrnice a především omezení uvádění na trh a používání přípravků obsahujících kreozot a arzen je zejména ochrana zdraví a bezpečnost uživatelů a spotřebitelů; zájem na životním prostředí je druhořadý. Vnitrostátní právní předpisy a napadená rozhodnutí z nich vycházející mají zvláštní cíl, a sice ochranu životního prostředí ve světle rizika ze strany dřeva upraveného konzervačními přípravky obsahujícími kreozot a arzen. Směrnice o nebezpečných látkách naproti tomu upravuje vlastní úpravu dřeva, a sice používání těchto konzervačních přípravků, z pohledu zdraví a bezpečnosti.

51. Dánská vláda předkládá obdobný argument, když tvrdí, že úprava kreozotu směrnicí o nebezpečných látkách je založena pouze na ohledu týkajícím se veřejného zdraví a především rizika rakoviny; pokud by nebylo možné podřídit biocidní přípravky obsahující kreozot požadavku povolení, nebylo by možné jinak posoudit nebezpečí, které tyto přípravky představují.

25 — Body 45 a 46 stanoviska ze dne 21. března 2000.

26 — Rozsudek ze dne 23. května 1990, C-169/89, Recueil, s. I-2143, zejména bod 9.

27 — Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (Úř. věst. L 103, s. 1; Zvl. vyd. 15/01, s. 98).

28 — Viz např. Slot, P. J., „Harmonisation", *European Law Review* 1996, s. 378 a zejména s. 389, a Jans, J. H., *European Environmental Law* (2000), s. 266 a 267.

52. Zdá se mi však, že tyto argumenty neodrážejí cíle směrnice o nebezpečných látkách: z preambule této směrnice a z preambule směrnic, které doplnily výjimky dotčené v projednávaných věcech [29], jasně vyplývá, že ochrana životního prostředí byla samozřejmě prvořadým cílem právních předpisů.

53. Druhý bod odůvodnění v preambuli směrnice o nebezpečných látkách tak uvádí, že předpisy týkající se uvádění na trh nebo používání nebezpečných látek a přípravků „by měly přispívat k ochraně životního prostředí před všemi látkami a přípravky, které mají ekotoxické vlastnosti nebo mohou znečistit životní prostředí". Tento bod odůvodnění je vložen mezi body odůvodnění uvádějící, že tyto předpisy „musí směřovat k ochraně veřejnosti, a zejména osob, které tyto látky a přípravky používají", a že „by měly [...] směřovat k obnovení, zachování a zvýšení kvality lidského života".

54. Preambule směrnice 89/677, která do přílohy I směrnice o nebezpečných látkách doplnila podmínky týkající se arzenu a výjimky z nich, se nejprve odvolává na vnitřní trh (první bod odůvodnění) a poté ve druhém až sedmém bodu odůvodnění, které se týkají řady přípravků, jejichž podmínky jsou stanoveny v bodech 1, 3, 5 a 13 až 18 přílohy I, na zdraví a bezpečnost, a především na karcinogenní povahu některých látek. Na sloučeniny rtuti, arzenu a olova, které jsou předmětem bodů 19, 20 a 21 přílohy I, odkazuje osmý bod odůvodnění, který zmiňuje pouze ohled na životní prostředí.

55. Preambule směrnice 94/60, která do přílohy I směrnice o nebezpečných látkách doplnila podmínky týkající se kreozotu a výjimky z nich, se ve svých prvních několika bodech odůvodnění obdobně soustředí na vnitřní trh (první a druhý bod odůvodnění) a na potřebu právně upravit karcinogeny, mutageny a látky toxické pro reprodukci (třetí až devátý bod odůvodnění). Směrnice 94/60 však do přílohy I směrnice o nebezpečných látkách doplnila bod 29, týkající se karcinogenů zmíněných ve čtvrtém bodu odůvodnění (a body 30 a 31 týkající se mutagenů a látek toxických pro reprodukci). Desátý a jedenáctý bod odůvodnění [30] se odlišně a specificky týkají kreozotu, který je předmětem bodu 32 přílohy I, dotčeného v projednávaných věcech. Přestože se desátý bod odůvodnění odvolává na

29 — Směrnice 89/677 a směrnice 94/60, obě uvedené v poznámce pod čarou 2.

30 — Uvedeny výše v bodu 13.

skutečnost, že kreozot „může být nebezpečný pro zdraví, protože obsahuje známé karcinogeny", následující bod odůvodnění se soustředí na jeho účinky na životní prostředí.

56. Argument, že vnitrostátní opatření dotčená v projednávaných věcech nespadají do působnosti směrnice o nebezpečných látkách z důvodu, že ochrana životního prostředí nepatří mezi hlavní cíle směrnice, mne nepřesvědčil.

57. Zatřetí, CTB, nadace a dánská a nizozemská vláda uplatňují, že používání dotčených přípravků je upraveno směrnicí o biocidních přípravcích, která má podle jejich názoru přednost před směrnicí o nebezpečných látkách v oblasti průniku těchto dvou směrnic a v souladu s níž mohou vnitrostátní právní předpisy stanovit přísnější podmínky pro uvádění na trh a používání přípravků, upravených touto směrnicí.

58. Směrnice o nebezpečných látkách se zajisté použije, „[a]niž jsou dotčeny jiné příslušné předpisy Společenství" [31], zatímco směrnice o biocidních přípravcích se použije „[a]niž jsou dotčeny příslušné předpisy Společenství nebo opatření přijatá v souladu s" *inter alia* směrnicí o nebezpečných látkách [32]. CTB a dánská a nizozemská vláda v podstatě tvrdí, že z tohoto znění, z dosahu obou směrnic a z judikatury Soudního dvora [33] vyplývá, že tyto dvě směrnice existují vedle sebe, každá z nich majíc vlastní odlišný rozsah působnosti. Směrnice o nebezpečných látkách směřuje především k ochraně zdraví a bezpečnosti uživatelů a spotřebitelů, zatímco směrnice o biocidních přípravcích zdůrazňuje ochranu životního prostředí. Jestliže existuje průnik obou směrnic, přednost má coby *lex specialis* směrnice o biocidních přípravcích. Vzhledem k tomu, že se napadená rozhodnutí týkají používání biocidních přípravků, soulad těchto rozhodnutí s právem Společenství musí být prozkoumán s ohledem na směrnici o biocidních přípravcích, a nikoliv na směrnici o nebezpečných látkách. Stupeň harmonizace dosažený později uvedenou směrnicí je tudíž irelevantní.

59. Tyto argumenty mne nepřesvědčily.

31 — Článek 1 odst. 1, uvedený výše v bodu 8.

32 — Článek 1 odst. 3, uvedený výše v bodu 18.

33 — Rozsudek ze dne 27. června 1996, Brandsma, C-293/94, Recueil, s. I-3159; rozsudek ze dne 17. září 1998, Harpegnies, C-400/1996, Recueil, s. I-5121, a rozsudek ze dne 29. září 1999, Nederhoff, C-232/97, Recueil, s. I-6385.

60. Úvodem se zdá být jasné, že znění čl. 1 odst. 3 směrnice o biocidních přípravcích je v řadě jazykových verzí, včetně anglické, francouzské a německé, chybné. Tyto verze naznačují, že tato směrnice „se vztahuje" na řadu dalších legislativních opatření v různých odlišných oblastech. Zdá se však být zjevné, že toto nemohlo být záměrem zákonodárce: je zjevně nesmyslné, aby se směrnice upravující jednu oblast vztahovala na jinou směrnici nebo nařízení upravující jinou oblast.

61. Záměr směrnice o biocidních přípravcích naznačuje spíše to, že čl. 1 odst. 3 znamená, že tato směrnice se má vztahovat, „[a]niž jsou dotčeny příslušné předpisy Společenství nebo opatření přijatá v souladu s nimi, [...] zejména [aniž jsou dotčeny] [...]" ostatní právní předpisy uvedené níže nebo opatření přijatá na jejich základě. Tento výklad, který odpovídá jednoznačnému smyslu např. nizozemské, portugalské, španělské nebo švédské verze, má také tu výhodu, že dává smysl.

62. V každém případě nemá podle mého názoru čl. 1 odst. 3 žádný dopad vzhledem k tomu, že směrnice o biocidních přípravcích nemůže v žádném případě upravovat právo členských států povolit biocidní přípravky z toho důvodu, že její přílohy nebyly doposud přijaty. Toto vyplývá ze skutečnosti, že celý systém povolování, který má být proveden touto směrnicí, závisí na tom, zda je účinná látka (látky) dotčeného biocidního přípravku uvedena v jedné z jejích příloh.

63. Soudní dvůr a zákonodárce Společenství si jsou vědomi počáteční povahy harmonizace zamýšlené směrnicí o biocidních přípravcích.

64. V rozsudku Schreiber[34] Soudní dvůr uvedl, že v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu v této věci (březen 2001) „nebylo ještě zcela dosaženo harmonizace upravené směrnicí [o biocidních přípravcích], neboť vyhotovení příloh I, I A a I B této směrnice, které vyjmenují účinné látky, jejichž použití v biocidních přípravcích, v biocidních přípravcích s nízkým rizikem a v přípravcích, které obsahují pouze základní látky, je povoleno, na úrovni Společenství dosud probíhá". Tento stav trvá i nadále.

34 — Rozsudek ze dne 15. července 2004, C-443/02, Sb. rozh. s. I-7275, bod 20.

65. Preambule směrnice 2001/90/ES [35], která do přílohy I směrnice o nebezpečných látkách doplnila bod 32 týkající se kreozotu, uvádí, že směrnice o biocidních přípravcích „harmonizuje povolování biocidů na evropské úrovni [...] Omezení pro kreozot je nutno přizpůsobit technickému pokroku během harmonizace předpisů podle směrnice [o biocidních přípravcích]“ [36]. Směrnice 2001/90 doplnila bod 32 s cílem vynutit úplný zákaz používání kreozotu pro úpravu dřeva a uvádění takto upraveného dřeva na trh a dále zpřísnila podmínky pro výjimky z tohoto zákazu.

66. Podobně preambule směrnice 2003/2/ES [37], která do přílohy I směrnice o nebezpečných látkách doplnila bod 20 týkající se arzenu, uvádí, že „je nezbytné ještě před dokončením harmonizace předpisů podle směrnice [o biocidních přípravcích] [...] přizpůsobit omezení pro arzen podle směrnice [o nebezpečných látkách] technickému pokroku“ [38]. Směrnice 2003/2 doplnila bod 20 s cílem vynutit úplný zákaz uvádění dřeva upraveného přípravky obsahujícími sloučeniny arzenu na trh a dále zpřísnila podmínky pro výjimky z tohoto zákazu.

67. Směrnice o biocidních přípravcích proto v době rozhodné z hlediska skutečností původního sporu nebyla (a stále není) plně použitelná. CTB a dánská vláda však uplatňují, že členské státy si mohou ponechat vnitrostátní systémy upravující biocidní přípravky během přechodného období stanoveného v čl. 16 odst. 1 této směrnice, který umožňuje, že členský stát může během přechodného období v délce 10 let „pokračovat v používání svého současného systému nebo praxe uvádění biocidních přípravků na trh“.

68. Nemohu přijmout, že ještě před dosažením plné použitelnosti směrnice o biocidních přípravcích deleguje čl. 16 odst. 1 na členské státy neomezené právo rozhodovat podle jejich volného uvážení o povolování přípravků, které spadají do působnosti jak této směrnice, tak směrnice o nebezpečných látkách. V preambuli směrnice o biocidních přípravcích je výslovně uvedeno, že „úplné provedení [...], nebude dokončeno dříve než za několika let“, přičemž během tohoto období poskytne směrnice o nebezpečných látkách doplňující rámec omezující uvádění na trh a používání některých účinných látek a přípravků.

35 — Směrnice Komise ze dne 26. října 2001, kterou se posedmé přizpůsobuje technickému pokroku příloha I směrnice Rady 76/769/EHS (Úř. věst. L 283, s. 41; Zvl. vyd. 13/26, s. 454). Tato směrnice členským státům ukládá, aby nejpozději do 31. prosince 2002 přijaly prováděcí opatření a nejpozději do 30. června 2003 je provedly.

36 — Pátý bod odůvodnění.

37 — Směrnice Komise ze dne 6. ledna 2003 o omezení uvádění na trh a používání arzenu (desáté přizpůsobení směrnice Rady 76/769/EHS technickému pokroku) (Úř. věst. L 4, s. 9; Zvl. vyd. 13/31, s. 58). Tato směrnice členským státům ukládá, aby nejpozději do 30. června 2003 přijaly prováděcí opatření a nejpozději do 30. června 2004 je provedly.

38 — Osmý bod odůvodnění.

69. Ačkoliv tedy čl. 16 odst. 1 stanoví, že během tohoto přechodného období může členský stát pokračovat v používání svého stávajícího systému nebo praxe uvádění biocidních přípravků na trh, je jasné, že tento systém musí být v souladu s ostatními ustanoveními práva Společenství. Jestliže členský stát hodlá upravit uvádění na trh nebo používání přípravků spadajících do působnosti směrnice o nebezpečných látkách, jeho vnitrostátní právní předpisy musí být proto v souladu s touto směrnicí.

70. Nemyslím si, že judikatura [39], které se dovolává nizozemská vláda, podporuje její tvrzení, že směrnice o nebezpečných látkách a směrnice o biocidních přípravcích existují vedle sebe, každá z nich majíc vlastní odlišnou působnost. V rozsudku Brandsma, který byl v každém případě vydán dlouho před přijetím směrnice o biocidních přípravcích, nespadala účinná látka dotčeného přípravku do působnosti směrnice o nebezpečných látkách [40]. V rozsudku Harpegnies, jehož skutkové okolnosti se rovněž uskutečnily před přijetím směrnice o biocidních přípravcích, Soudní dvůr rozhodl na základě toho, že na úrovni Společenství neexistovaly harmonizované předpisy týkající se buď výroby nebo uvádění dotčených přípravků na trh [41]; tak tomu v projednávané věci není. V rozsudku Nederhoff, jak zdůrazňuje předkládající soud, nestanovily dotčené vnitrostátní právní předpisy podmínky pro uvádění na trh nebo používání látky spadající do působnosti směrnice o nebezpečných látkách; rozsudek se spíše týkal znečišťování povrchové vody přípravky upravenými touto látkou. Soudní dvůr rozhodl zaprvé, že v této situaci byla použitelná směrnice 76/464 [42]; tato směrnice navíc výslovně opravňuje členské státy přijmout opatření přísnější než ta, jaká jsou stanovena touto směrnicí. Vzhledem k tomu, že čl. 1 odst. 1 směrnice o nebezpečných látkách uvádí, že se tato směrnice použije, aniž jsou dotčeny jiné příslušné předpisy Společenství, Soudní dvůr rozhodl, že přednost má směrnice 76/464. Nevidím, jak by tento rozsudek mohl být použit v projednávaném případě, kde směrnice o biocidních látkách není použitelná.

71. Konečně, nizozemská vláda tvrdila během jednání, že by bylo nelogické, kdyby na jedné straně členský stát nemohl upravovat biocidní látky obsahující nebezpečné látky spadající do působnosti směrnice o nebezpečných látkách, zatímco na straně druhé by mohl upravovat méně škodlivé biocidní přípravky neobsahující takové látky, jako jsou destičky cedrového dřeva dotčené v nedávném rozsudku Schreiber [43].

39 — Uvedená v poznámce pod čarou 33.

40 — Bod 10 rozsudku a bod 16 stanoviska generálního advokáta Fennellyho.

41 — Bod 27 rozsudku. Zdá se, že žádný z účastníků řízení se nedovolával směrnice o nebezpečných látkách.

42 — Směrnice Komise 76/464/EHS ze dne 4. května 1976 o znečišťování některými nebezpečnými látkami vypouštěnými do vodního prostředí Společenství (Úř. věst. L 129, s. 23; Zvl. vyd. 15/01, s. 56).

43 — Uvedený v poznámce pod čarou 34.

72. Tato věc se však týkala přípravku (destiček z cedrového dřeva), který nebyl jinak předmětem právních předpisů Společenství. Soudní dvůr v důsledku toho určil, že požadavky členského státu na předchozí povolení uvádění takových přípravků na trh byly legální na základě článků 28 ES a 30 ES. V projednávaných věcech jsou dotčené přípravky naopak předmětem právních předpisů Společenství. Toto se mi zdá jako dostatečné pro odlišení projednávaných věcí od věci Schreiber.

73. Znepokojení nizozemské vlády, že výše uvedený výklad by mohl vést k anomálii, že členský stát by nemohl upravovat biocidní přípravky obsahující nebezpečné látky spadající do působnosti směrnice o nebezpečných látkách, ale mohl by upravovat méně škodlivé biocidní přípravky neobsahující takové látky, není podle mého názoru namístě. Právě proto, že některé biocidní přípravky, jako ty dotčené v projednávaných věcech, jsou potenciálně škodlivé, mohou být předmětem přísných, ale různých kontrol podle vnitrostátního práva, a proto nejvíc potřebují úpravu právními předpisy Společenství.

74. Z výše uvedených důvodů jsem došel k závěru, že směrnice o nebezpečných látkách neumožňuje členskému státu stanovit další podmínky pro uvádění na trh a používání biocidních přípravků, jejichž účinná látka je uvedena v příloze I této směrnice.

75. Dodávám dvě závěrečné poznámky, které mohou zmírnit jakékoliv znepokojení, že mnou navrhovaný výklad příliš omezuje pravomoc členského státu přijímat opatření na ochranu životního prostředí.

76. Zaprvé je třeba zdůraznit, že výše uvedený závěr neznamená, že členskému státu v pozici Nizozemska se zcela zabraňuje ve stanovení přísnějších měřítek. V takovém případě, kde harmonizační směrnice byla přijata na základě článku 95 ES (dříve článek 100a Smlouvy o ES), má členský stát, který hodlá ponechat nebo zavést vnitrostátní ustanovení, která jsou přísnější než ustanovení stanovená směrnicí a které se týkají *inter alia* ochrany životního prostředí, možnost na základě čl. 95 odst. 4 nebo 5 ES [44] oznámit Komisi tato ustanovení spolu s důvody pro jejich ponechání nebo zavedení. Nizozemsko skutečně pro některé aspekty své právní úpravy týkající se kreozotu využilo postupu stanoveného článkem 95 ES, ačkoliv očividně nikoliv pro ustanovení, která jsou dotčena v projednávaných věcech [45].

44 — Viz výše bod 6.

45 — Viz rozhodnutí Komise 1999/832/ES ze dne 26. října 1999 o vnitrostátních ustanoveních oznámených Nizozemským královstvím, týkajících se omezení uvádění na trh a používání kreozotu (Úř. věst. L 329, s. 25), a rozhodnutí Komise 2002/59/ES ze dne 23. ledna 2002 o návrhu vnitrostátních ustanovení oznámených Nizozemským královstvím na základě čl. 95 odst. 5 Smlouvy o ES, týkajících se omezení uvádění na trh a používání dřeva upraveného kreozotem (Úř. věst. L 23, s. 37).

77. Zadruhé, od uskutečnění skutkových okolností, které vedly k projednávaným věcem, byly podmínky přílohy I zpřísněny jak pro kreozot, tak pro sloučeniny arzenu: viz směrnice 2001/90 [46] a směrnice 2003/2 [47], jejichž příslušná ustanovení jsou shrnuta výše v bodech 65 a 66. Praktický dopad výkladu směrnice o nebezpečných látkách pro účely projednávané věci bude tedy v každém případě omezen.

Závěry

78. Na základě těchto skutečností jsem došel k závěru, že otázka, kterou položil College van Beroep voor het bedrijfsleven, by měla být zodpovězena takto:

„Směrnice Rady 76/769/EHS ze dne 27. července 1976 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků neumožňuje členskému státu stanovit další podmínky pro uvádění na trh a používání biocidního přípravku, jehož účinná látka je uvedena v příloze I této směrnice."

46 — Uvedena v poznámce pod čarou 35.
47 — Uvedena v poznámce pod čarou 37.