

## Analýza dopadů návrhů směrnice 94/62 o obalech a obalových odpadech na společný trh

Hospodářské cíle směrnice o obalech a obalových odpadech i její cíle v oblasti životního prostředí budou lépe naplněny, pokud zůstane vnitřní trh jejím jediným právním základem

V prosinci 2015 navrhla Evropská komise upravit směrnici 94/62 o obalech a obalových odpadech (PPWD). Pozměňovací návrhy nyní projednávají společní zákonodárci. V průběhu tohoto procesu řada členských států navrhla u pozměňovacího návrhu změnit právní základ z článku 114 Smlouvy o fungování EU (o vnitřním trhu) na čl. 192 Smlouvy o fungování EU (o ochraně životního prostředí), proti čemuž se podle našich informací ostře staví i Evropská obalová asociace EUROOPEN společně s 35 asociacemi obalového průmyslu.

Kromě otázky, zda je z právního hlediska navrhovaná změna na čl. 192 Smlouvy přijatelná, nebyl rozhodně plně zvážen širší dopad takové změny. Jsme přesvědčeni, že tato nyní zdánlivě malá změna bude mít velmi konkrétní a neblahé účinky na inovace výrobků a obalů, které zvyšují či zlepšují ochranu životního prostředí, fungování obalového odvětví včetně volby spotřebitelů a kupní síly, jakož i na pracovní místa a růst.

### Shrnutí

Právním základem pozměňovacího návrhu Evropské komise, jakož i základní směrnice PPWD by měl zůstat vnitřní trh, a to z následujících důvodů:

1. Pokud nebude přijata zásada vnitřního trhu, **dojde k oslabení základních cílů oběhového hospodářství v oblasti životního prostředí.**
2. **Konkurenceschopnost EU bude nepříznivě ovlivněna**, pokud úspory z rozsahu potřebné pro udržitelné, inovativní a cenově dostupné obaly nebudou moci nadále vycházet z volného přístupu všech členských států.
3. Právní a regulační nejistota vzniklá v důsledku přijetí jiného právního základu bude mít **hroživý dopad na investice, inovace, růst a pracovní místa v Evropě**. Pokud budou členské státy přijímat jednostranná opatření, omezí se tím jejich vlastní schopnost exportovat balené zboží.
4. **Stávající ochranná opatření proti národním protekcionistickým či diskriminačním opatřením, a tudíž proti překážkám volnému pohybu obalů a baleného zboží v rámci vnitřního trhu EU, budou ohrožena**. Pokud by se článek 192 Smlouvy o fungování EU stal například základem článku 5 o „opětovném použití“, **vedlo by to pravděpodobně k tomu, že by členské státy přijaly rozdílná opatření**, o nichž jak Komise, tak Evropský soudní dvůr v minulosti prohlásily, že mohou vytvářet překážky a narušovat řádné fungování jednotného trhu.
5. **Nebylo provedeno žádné vyhodnocení rizik** v souladu s Agendou pro zlepšení právní úpravy s cílem pochopit případné důsledky změny právního základu.
6. Uplatnění článku 192 Smlouvy jako právního základu pozměňovacích návrhů směrnice PPWD se považuje za nesmírně problematické, neboť by se tím **vytvořila právní nejistota** ohledně zbytkových kompetencí členských států a jejich oznamovacích povinností.

7. Pozměňovací návrhy k legislativním aktům musí brát v úvahu souvislosti „pozměněného aktu“, aby nedocházelo k neustálému **oslabování jeho základního účelu a narušování vlastní soudržnosti a akceschopnosti.**

## **1. Pokud nebude přijata zásada vnitřního trhu, dojde k oslabení základních cílů oběhového hospodářství v oblasti životního prostředí**

Obal je sám o sobě výrobkem a na trh může být uveden samostatně nebo jako součást baleného zboží. Teprve až na konci svého životního cyklu se obal může stát součástí odpadového toku. Cíle směrnice PPWD v oblasti životního prostředí (tj. opětovné použití, využití a recyklace obalového odpadu) se naplňují tím, že se s obalem nakládá jako se samostatným výrobkem. Vnitřní trh posiluje příznivé dopady směrnice PPWD na životní prostředí, a měl by být tudíž zachován jako základní princip. Cíle směrnice PPWD lze navíc odlišit od cílů většiny ostatních právních předpisů, u kterých je ochrana životního prostředí výhradním cílem či nedílnou součástí. Je to proto, že největší část svého životního cyklu obal zůstává – svou samotnou podstatou – neoddelitelný od téměř jakéhokoli myslitelného spotřebního zboží, které obíhá na jednotném trhu. Jelikož požadavky na obaly stanovené ve směrnici PPWD jsou svojí podstatou spojeny s výrobkovými požadavky zdánlivě celistvého spotřebního zboží na našem vnitřním trhu, je základním cílem směrnice PPWD vnitřní trh, od kterého není možné se odchýlit.

Zdůrazňujeme, že v rozporu s předloženým pozměňovacím návrhem nalezneme v základním znění směrnice PPWD řadu úvodních ustanovení a článků, ve kterých se stanoví, že fungování vnitřního trhu je jedním z klíčových účelů směrnice a je samotným základem tohoto právního předpisu. Jasně to vyplývá z preambule a některých klíčových článků. V článku 1 se jasně uvádí, že cílem směrnice je harmonizovat vnitrostátní legislativu týkající se obalových odpadů jednak proto, aby „*se zabránilo jakémukoli jejich dopadu na životní prostředí*“ a rovněž proto, aby „*se zajistilo fungování vnitřního trhu a zamezilo se překážkám obchodu*“. Jediným právním základem, který dokáže obě tyto otázky řešit, je článek 114 Smlouvy o fungování EU, neboť zavazuje Komisi k tomu, aby zohlednila problematiku životního prostředí. Pokud by však za základ byl stanoven článek 192, mohlo by dojít k úplnému odstranění ochranných opatření jednotného trhu uvedených ve směrnici.

Možnost členských států EU stanovit si vlastní pravidla, a tudíž zabránit řádnému fungování vnitřního trhu EU, má dalekosáhlé důsledky. Členské státy by si mohly například stanovit vlastní požadavky na označování, nebo by mohly na určité materiály uplatňovat tržní omezení. V současné době podniky se spotřebním zbožím prodávají výrobky na různých trzích ve stejných obalech, což eliminuje nutnost mít konečné výrobky pro každý jednotlivý stát, což by mohlo mít negativní dopad na životní prostředí, náklady a na dodávky výrobků. Co se týče tržních omezení u jednotlivých materiálů, všechny státy by byly nuceny provést změnu kvůli omezení jednoho státu, nebo by bylo třeba pro daný konkrétní trh najít specifické řešení.

Mezi další neplánované důsledky patří povinnost pravidelně vypracovávat zprávy ve všech členských státech za účelem ověření, zda byly konkrétní požadavky jednotlivých zemí splněny. Ne všechny organizace ve všech 28 jurisdikcích jsou schopny připravovat takové hloubkové analýzy. Navíc budou ohroženy dynamické podniky schopné reagovat na potřeby dynamického a měnícího se trhu. Řada podniků s různými výrobními závody po celé EU dokáže nyní optimalizovat zásobovací řetězce, například

plánováním dodávek konkrétních výrobků a obalů z různých závodů v různých zemích. Díky tomu mohou podniky reagovat na novou či naléhavou poptávku trhu tím, že převedou výrobu ze závodu, který zpravidla danou zemi nezásobuje. Přerušeni dodavatelských řetězců kvůli selhání vnitřního trhu má velmi podstatné hrozivé důsledky.

Konkrétně to znamená, že jakékoli narušení základu v podobě vnitřního trhu by pravděpodobně vedlo k tomu, že by členské státy požadovaly od podniků, aby dodávaly specializované obaly podle konkrétních požadavků dané země, což by bylo neefektivní jak z hospodářského hlediska, tak z hlediska životního prostředí. K tomu vlastně dochází již nyní. V minulosti se například členské státy pokusily zavést směrnici o obalech, která stanovila pro nápojové obaly systém zálohování a zpětného odběru, což se podle Evropského soudního dvora neslučovalo s pravidly jednotného trhu. Z tohoto důvodu byla zamítnuta.<sup>1</sup> Dalším příkladem je situace, kdy členské státy uplatnily všeobecný zákaz používání kovových nápojových plechovek. V tomto případě se podle Komise jednalo o neslučitelnost se zásadami jednotného trhu uvedenými ve směrnici PPWD, neboť nebyla zajištěna vhodná rovnováha mezi různými faktory, které by měly určovat pravidla o obalech, a tudíž došlo k narušení fungování jednotného trhu.<sup>2</sup> Je třeba vynaložit veškeré úsilí na zajištění toho, aby ochranná opatření fungovala i nadále, a předcházela tak podobným porušením v budoucnu.

Je proto jasné, že změna právního základu, která by měla za následek narušení zásad vnitřního trhu, který je základem směrnice PPWD, by ohrozila optimalizaci výroby i distribuce obalů; jednotlivé členské státy by mohly vypracovat další požadavky specifické pro jejich příslušné jurisdikce a které by navíc pouze sloužily k upřednostňování vnitrostátních průmyslových odvětví a materiálů.

## **2. Konkurenceschopnost EU bude nepříznivě ovlivněna, pokud úspory z rozsahu potřebné pro udržitelné, inovativní a cenově dostupné obaly nebudou moci nadále vycházet z volného přístupu všech členských států.**

Navrhovaná změna právního základu představuje postupné narušování základu vnitřního trhu v základní směrnici PPWD, což má vážné hospodářské důsledky i důsledky v oblasti životního prostředí. Právní základ v podobě vnitřního trhu původní směrnice PPWD má zásadní význam, neboť zajišťuje úspory z rozsahu díky přístupu soukromých investic a inovací na všech 28 trzích EU směrem k efektivnějšímu využívání zdrojů v rámci oběhového hospodářství. Rozsah rovněž představuje nezbytný faktor k tomu, aby bylo možné vyrábět cenově dostupné a nezávadné výrobky, bez nichž by dostupnost byla na některých trzích omezena. Takovéto narušení proto představuje nejen hospodářskou nevýhodu pro ty, kteří takové obaly vyrábějí a distribuují, ale rovněž pro členské státy a pro EU v širším měřítku ve vztahu k dalším harmonizovaným jurisdikcím.

## **3. Právní a regulační nejistota vzniklá v důsledku přijetí jiného právního základu bude mít hrozivý dopad na investice, inovace, růst a pracovní místa v Evropě. Pokud budou členské státy přijímat jednostranná opatření, omezí se tím jejich vlastní schopnost exportovat balené zboží.**

Komisi deklarované cíle při předkládání balíčku oběhového hospodářství jsou: „*zvýšit konkurenceschopnost Evropy, vytvářet růst a pracovní místa a podporovat inovace*“. Nebude-li vnitřní trh zachován jako jediný právní základ směrnice PPWD, ohrozí EU přímo tyto cíle.

---

<sup>1</sup> Věc C-463/01 Komise versus Německo [2004], ECLI: EU:C:2004:797, odst. 61 a 62

<sup>2</sup> Komise podala v roce 1999 Evropskému soudnímu dvoru žalobu (Věc C-246/99), ale v roce 2002 ji stáhla poté, co Dánsko provedlo úpravy svých právních předpisů.

Zásadní důležitost pro budoucnost inovativních obalových a odpadových řešení má právní a regulační jistota. Navrhovaná změna právního základu zpochybňuje zásadní rozměr směrnice v podobě vnitřního trhu, který zajišťuje, aby členské státy dodržovaly základní zásady zaručující rozsah potřebný pro zajištění úspěšnosti investic. Bez této jistoty bude EU napomáhat rozvoji podnikatelského prostředí, které je méně předvídatelné, zranitelnější a méně otevřené investicím a dalšímu růstu. Právní jistota je pro podniky v rámci obalového dodavatelského řetězce zásadní k zajišťování inovativních obalových řešení po celé EU, a zároveň i k prosazování ochrany životního prostředí. Navíc pokud členské státy budou přijímat jednostranná opatření, jejich vlastní schopnost vyvážit balené zboží bude omezena.

#### **4. Stávající ochranná opatření proti vnitrostátním protekcionistickým či diskriminačním opatřením, a tudíž proti překážkám volnému pohybu obalů a baleného zboží v rámci vnitřního trhu EU budou ohrožena.**

Směrnice PPWD má jako právní základ vnitřní trh EU a zahrnuje proces předběžného oznamování dle článku 16. Tento požadavek zajišťuje ochranu před vnitrostátními protekcionistickými či diskriminačními opatřeními, a tudíž proti překážkám volnému obchodu s obaly a baleným zbožím v rámci vnitřního trhu EU. Inovativní obalová řešení, která přispívají k ochraně životního prostředí na základě plnění základních požadavků, musí mít možnost volného oběhu po celé EU.

Stávající směrnice PPWD usiluje o harmonizaci kroků jednotlivých členských států, zejména pomocí oznamovacích mechanismů, jak Komise sama zdůrazňuje ve své zprávě z roku 2006: „*Navzdory cíli směrnice přispívat k fungování vnitřního trhu a oslabení překážek obchodu, nebylo těchto cílů dosud dosaženo u všech druhů obalů.....probíhající případy ukazují, že jednostranná opatření přijatá v různých členských státech stále představují problémy, neboť požadují od tržních subjektů, aby své obaly přizpůsobily požadavkům jednotlivých členských států, což jim ztěžuje možnost využívat obchodní příležitosti v rámci vnitřního trhu prodejem stejného výrobku ve stejném obalu na různých trzích.*“<sup>3</sup> Zpráva pokračuje následovně: „*...vnitrostátní opatření mohou vést k narušení hospodářské soutěže a v některých případech k rozdělení vnitřního trhu, což je v rozporu s cíli směrnice*“. A k tomu dochází i dnes, a proto potřeba zachovat vnitřní trh jako právní základ směrnice je ještě naléhavější.

Klíčové je posoudit faktory vedoucí k vypracování pozměňovacích návrhů ke směrnici PPWD i širší souvislosti, ve kterých byly navrženy. Balíček oběhového hospodářství předložený v roce 2015 zahrnoval přepracované legislativní návrhy týkající se odpadů (včetně revizí směrnice PPWD) s cílem „*podporovat přechod Evropy na oběhové hospodářství, které posílí celkovou konkurenceschopnost, podpoří udržitelný hospodářský růst a vytvoří nová pracovní místa.*“ Současný návrh na změnu právního základu pozměňovacích návrhů směrnice PPWD se v tomto ohledu jasně staví proti vlastním deklarovaným cílům Komise. Celková odpadová politika Unie svojí podstatou vychází z myšlenky, že žádný plastický sáček ani chytrý telefon by neměl být ukládán do země ani spálen, ale měl by být opětovně použit, využit či recyklován, a tudíž znovu zaveden jako obchodovatelné zboží na vnitřní trh. A proto by cíle Unie v oblasti životního prostředí měly být plněny na základě neustálého kladení důrazu na neomezený obchod s odpadem jako zbožím v rámci jednotného trhu, což – v kontextu obalové směrnice – může jednoznačně zajistit pouze právní základ dle článku 114.

---

<sup>3</sup> Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o provádění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech a jejím dopadu na životní prostředí a na fungování vnitřního trhu [SEK(2006) 1579] str. 7

V následující části je uveden příklad odpadu, který je obchodovatelným zbožím, jenž upřednostňuje posilování, a nikoliv oslabování harmonizace. Ne všechny členské státy mají stejnou definici odpadu. V jednom případě zpracovatelský závod v jednom členském státu označil čistý odmítnutý obalový materiál za odpad a poslal ho k recyklaci do jiného členského státu, kde místní provozovatel recyklačního zařízení nepotřeboval povolení k nakládání s odpadem, neboť v daném členském státě dobrý hygienický stav materiálu podle vnitrostátních zákonů znamená, že je možné tento materiál zpracovávat jako surovinu. Dokonce i podle stávajícího znění směrnice PPWD mohou odlišné výklady v jednotlivých členských státech bránit přeshraničnímu obchodu s materiály použitými k recyklaci.

Účel oběhového hospodářství v oblasti obalů a obalových odpadů v Evropě by byl neblaze narušen, kdyby vnitřní trh nefungoval řádně. A to proto, že by byl ohrožen jak vnitřní trh jako jediný právní základ, tak proces předběžného oznamování jako stávající ochranná opatření proti protekcionistickým či diskriminačním opatřením.

#### **5. Nebylo provedeno žádné vyhodnocení rizik v souladu s Agendou pro zlepšení právní úpravy s cílem pochopit případné důsledky změny právního základu.**

Rádi bychom poukázali na to, že navzdory případným dopadům avizované změny nebylo provedeno žádné vyhodnocení, které by ukázalo pravděpodobné dopady opatření, ani kdo by jím byl zasažen a jak. V Agendě pro zlepšení právní úpravy, kterou Evropská komise přijala v květnu 2015, se jasně uvádí, že hodnocení dopadů se neomezuje pouze na fázi přípravy legislativy: „*Musíme provést důsledné posouzení dopadu právních předpisů v průběhu jejich vytváření, včetně podstatných pozměňovacích návrhů předkládaných v průběhu legislativního procesu tak, aby byla politická rozhodnutí činěna na základě znalostí věci a byla podložena.*“<sup>4</sup> Proto apelujeme na Komisi i Radu, aby důkladně zvážila důsledky změny právního základu.

#### **6. Uplatnění článku 192 Smlouvy o fungování EU jako právního základu pozměňovacích návrhů směrnice PPWD se považuje za nesmírně problematické, neboť by se tím vytvořila právní nejistota ohledně zbytkových kompetencí členských států a jejich oznamovacích povinností.**

Z praktického hlediska Rada nezhodnotila, kvůli absenci hodnocení dopadů, podstatné obtíže vycházející z uplatnění článku 192 jako nového právního základu upravené směrnice PPWD. Pozměnění vybraných ustanovení na základě článku 192 by vytvořilo značnou právní nejistotu ohledně zbytkových kompetencí členských států zavést přísnější pravidla dle článku 193 v porovnání s jejich předchozí oznamovací povinností.

#### **7. Pozměňovací návrhy k legislativním aktům musí brát v úvahu souvislosti „pozměněného aktu“, aby nedocházelo k neustálému oslabování jeho základního účelu a narušování vlastní soudržnosti a akceschopnosti.**

A konečně pozměňovací návrhy k legislativním aktům nemohou – ze zásady – vést k neustálému oslabování a úplnému přehlížení základního účelu „pozměněného“ aktu. Proto i při rozhodování o právním základu jakýchkoli pozměňovacích návrhů by měl být zohledněn obsah a cíl směrnice PPWD. Jelikož účelem obalové směrnice je volný obchod baleného zboží v rámci vnitřního trhu, musí se to odrazit v právním základu každého pozměňovacího návrhu obalové směrnice. Proto právním základem

---

<sup>4</sup> Komentář od prvního místopředsedy Franse Timmermanse u příležitosti zveřejnění Agendy pro zlepšení právní úpravy

předloženého – a jakéhokoli dalšího – pozměňovacího návrhu by měl zůstat pouze článek 114 Smlouvy o fungování EU, jak to původně požadovala Komise pro harmonizační směrnici.

Velmi konkrétním příkladem je článek 1 (2a) pozměňovacího návrhu, který nahrazuje článek 5 směrnice, nyní zavazuje členské státy k tomu, aby podporovaly opětovné používání, a tak upřednostňovaly místní výrobu na základě uplatňování ekonomických pobídek, kvantitativních cílů a/nebo zálohových systémů a systémů zpětného odběru. Skutečnost, že tento pozměňovací návrh by mohl vycházet z právního základu ochrany životního prostředí, je velmi znepokojivý. Sama Komise jasně poukázala na to, že: „z obchodního hlediska je třeba si uvědomit to, že systémy opakovaného plnění jsou většinou využívány domácími plnicími zařízeními, neboť to vyžaduje určitý obrat vratných obalů a náklady zpravidla rostou se vzdáleností mezi plnicím zařízením a místem prodeje“.<sup>5</sup> Soudní dvůr navíc potvrdil, že kvantitativní omezení u určitých druhů obalů (které by snadno mohly být důsledkem avizovaných požadavků na opakovaně použitelné obaly) by představovaly překážky obchodu<sup>6</sup>.

## Právní argumentace k změně právního základu směrnice PPWD

---

Následující text je aktuálním seznamem protiargumentů, které se týkají principů změny právního základu směrnice a reakcí na navrhované změny.

***„Pokud můžeme zakázat plastové tašky, plastové nádoby a vatové tyčinky, proč nemůžeme zakázat určité typy obalů, které představují jeden z hlavních zdrojů odpadků/odpadků v moři?“***

- Uvedte funkce obalů a holistický přístup, který je nutný pro to, abychom uvažovali o obalu společně s výrobkem, který obsahuje. Uvedené příklady buď nepředstavují obal (nádoby, vatové tyčinky), nebo nemají žádnou skutečnou (či funkční) spojitost s obsahem uvnitř (např. plastová taška).
- Různé výrobky musí být zabaleny v různých typech obalů (spojitost s funkcemi). Například u místních potravinových výrobků – vína, sýrů či masa - bude nutné splnit funkci zábrany, a tudíž zajistit specifický typ obalu. Hygienické požadavky a požadavky na bezpečnost spotřebitelů vyžadují odpovídající obalové systémy.

***„Tato problematika se týká pouze konkrétního odvětví“***

- Ne, netýká. O obalu je třeba uvažovat společně s výrobkem, který obsahuje. Tudíž kromě dotčeného obalového průmyslu se to týká veškerého baleného zboží ve všech odvětvích.
- Regulace a zároveň fragmentace politik týkajících se obalů má zároveň dopad na výrobky, které obaly obsahují (zejména to platí o prodejních obalech). Často

---

<sup>5</sup> Část 3.2 Sdělení Komise o nápojových obalech, zálohových systémech a volném pohybu zboží (2009/C 107/01)

<sup>6</sup> Věc C-463/01 Komise versus Německo [2004], ECLI:EU:C:2004:797, odst. 61 a 62 a věc C-309/02 Radlberger Spitz [2004], ECLI:EU:C:2004:799, odst. 62

inovace v designu výrobků bude vyžadovat inovace i jejich obalů. Vnitrostátní požadavky na design vztahující se pouze na obaly mohou de facto omezit/omezí inovace jak v designu výrobků, tak v designu obalů, a to včetně těch, které zmírňují dopad na životní prostředí.

- Toto opatření povede k právní nejistotě. Ta nepříznivě ovlivní inovace, celosvětovou konkurenceschopnost podniků EU, růst a tvorbu pracovních míst tím, že odstraní rozsah, který jednotný trh pro investice nabízí. To je proti cílům balíčku oběhového hospodářství, tedy propagovat inovace a podporovat hospodářství EU při šíření balíčku oběhového hospodářství.
- Jednotlivé členské státy mohou chtít na svém území znevýhodňovat nebo zvýhodňovat konkrétní obalové materiály/formáty, aniž by si uvědomily, že jiný členský stát může udělat to samé u jiných výrobců/obalů, a to bez ochrany vnitřního trhu zakotvené v článku 114. Jaký objem svého vývozního obchodu jste ochotni ohrozit kvůli vrtochům či protekcionistickým tendencím jiných členských států?

***„Stanovisko Právní služby Rady vychází ze skutečnosti, že směrnice PPWD se ubírá stále více směrem k ochraně životního prostředí“.***

- Směrnice PPWD stále obsahuje řadu významných úvodních ustanovení (bodů odůvodnění) a článků, které ukazují na fungování vnitřního trhu jako na hlavní cíl této směrnice (např. bod 21).
- Článek 114 (Smlouvy o fungování Evropské unie) je jediný článek, který pokrývá oba cíle (ochrana životního prostředí a ochrana vnitřního trhu) směrnice PPWD (neboť již obsahuje několik zmínek o ochraně životního prostředí).
- PPWD není jako ostatní směrnice směrnicí čistě odpadovou. Obsahuje opatření týkající se výrobků a odpadů, neboť obaly nelze posuzovat bez výrobků, které obsahují. Stejně tak obaly nejsou totéž co obalové odpady, jak je patrné z názvu směrnice.
- Jelikož cílem směrnice PPWD je volný obchod baleného zboží v rámci vnitřního trhu, musí tuto skutečnost rovněž uznávat každý pozměňovací návrh k této směrnici. Zdá se, že to je jediný způsob, jak se vyhnout tomu, že četné pozměňovací návrhy budou neustále oddělovat legislativní opatření od svého původního právního základu, a tak nepříznivě ovlivní soudržnost a provozní účinnost.

***„Změna se týká pouze pozměňovacích návrhů, a nikoliv původní směrnice PPWD“.***

- To je pravda, ale některé pozměňovací návrhy mohou být přímo ovlivněny: například pozměňovací návrh EPP, který požaduje trvalé snížení spotřeby nadměrných obalů a nerecyklovatelných obalů, nebo pozměňovací návrh EPP týkající se orientačních cílů v oblasti opětovného použití, nebo pozměňovací návrh Rady k článku 5 týkající se systémů zálohování a kvantitativních cílů.

- Rovněž nový bod 19a v nejnovějším kompromisním znění Rady výslovně hovoří o celkovém přepracování směrnice PPWD v blízké budoucnosti. Přepracování by umožnilo úplnou změnu právního základu směrnice PPWD.
- Nejedná se o čistě právní otázku. Je to i otázka politická, která je spojena se samotným smyslem existence EU a zásadami EU o volném pohybu (baleného) zboží v rámci všech 28 členských států.

**„Oznámení předem (ex ante) by dle článku 192 zůstalo v platnosti”**

- To by platilo, ale následujícím způsobem; pokud článek 16 zůstane součástí směrnice PPWD, jakákoli vnitrostátní legislativa v rámci směrnice PPWD by měla být předem oznámena *ex ante*. Stávající pozměňovací návrh nechává zatím v tomto procesu tento zásadní článek 16 v nezměněné podobě, což znamená, že článek 114 (Smlouvy) zůstává v platnosti. Jsme si tedy poměrně jisti, že stávající pozměňovací návrh nebude upravovat *ex ante* oznamovací povinnosti členských států.
- My se však obáváme následujícího: i když článek 16 směrnice PPWD zůstává zatím beze změny, je nepochybně pravda, že článek 192 Smlouvy (a zejména související článek 193 Smlouvy) obsahují vzájemně si odporující cíle. Účelem článku 16 je v zásadě odradit členské státy od přijímání vnitrostátní legislativy, zatímco článek 193 výslovně povzbuzuje členské státy k tomu, aby tak činily. Obáváme se, že uplatnění článku 192 Smlouvy na – v současné době poměrně nevinný pozměňovací návrh – bude představovat precedens opravňující k uplatnění stejného právního základu u budoucích pozměňovacích návrhů, které nebudou již tak neškodné. Pokud budou myšlenky a účel článku 192 nyní přijaty jako součást směrnice PPWD, obáváme se posouvání působnosti budoucích pozměňovacích návrhů, které by ve skutečnosti mohly pozměnit, odstranit nebo jinak ohrozit článek 16 směrnice PPWD. Proto je důležité všechny nyní upozorňovat na to (než se začne s „posouváním”), jak důležitý je původní účel směrnice PPWD, kterým je vnitřní trh, a jak může být tento cíl narušen dikcí článku 192.
- Dokonce i pokud by v budoucnu – hypoteticky – článek 16 byl fakticky ze směrnice PPWD odstraněn, stejně některé oznamovací povinnosti *ex ante* členským státům zůstanou (oznamovací povinnosti pro tzv. „technická nařízení“ dle samostatné ‘Pozastavovací směrnice (Standstill Directive’). Směrnice PPWD rozhodně obsahuje některá ustanovení, která by bylo možné označit za „technická nařízení“, pro která bude tato Pozastavovací směrnice platit, ale rozhodně se chceme v tomto ohledu vyhnout problémům a sporům při výkladu. Komplexní a jednoznačné závazky uvedené v článku 16 představují nejlepší ochranu, kterou máme, a měli bychom proto myslet dopředu a reagovat na jakékoli její možné ohrožení.



## **„Stanovisko Právní služby Rady vychází z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie“**

- Čistě z právního hlediska a na samostatném základě je stanovisko Právní služby Rady důvěryhodné a v souladu s nejnovější judikaturou. Když vezmeme v úvahu, že podle současné judikatury musí právní základ pozměňovacího návrhu být stanoven s ohledem na jeho vlastní cíl a obsah, a vzhledem k tomu, že úvodní ustanovení (body odůvodnění) a obsah navrhované změny jednoznačně rozšiřují cíle ochrany životního prostředí, bylo by možné článek 192 považovat za vhodný právní základ pro navrhovanou změnu.
- Nicméně uvažovat o pozměňovacím návrhu samostatně a bez jakéhokoli ohledu na „pozměněnou směrnici“ (tj. směrnici PPWD) by představovalo příliš omezený a krátkozraký právní postoj. Zjevné opomenutí stanoviska Právní služby Rady se týká kontextu, ve kterém pozměňovací návrh vzniká. I když vysvětluje historické důvody, které – zjevně – vedly k přijetí článku 114 jako právního základu směrnice, neposuzuje budoucnost. Vzhledem k souvislostem vzniku pozměňovacího návrhu existují dva argumenty proti tomu, aby pozměňovací návrh měl jiný právní základ než směrnice PPWD.
  - Zaprvé, pokud by právní akt jako celek, který byl přijat na základě jedné pravomoci Unie, byl následně pozměněn – případně i několikrát – na základě jiné pravomoci Unie, představovalo by to trvalé narušení původního právního základu. I když právní základ každého dalšího pozměňovacího návrhu musí vždy vycházet z cíle a obsahu „pozměňujícího“ aktu, nemůže to – už ze zásady – vést k úplnému přehlížení trvalé platnosti právního základu „pozměněného“ aktu. Lze namítat, že obsah a účel „pozměněného aktu“ – směrnice PPWD – je třeba při určování právního základu jeho pozměňovacích návrhů brát v úvahu. Vzhledem k tomu, že účelem směrnice PPWD je volný obchod baleného zboží v rámci vnitřního trhu, musí to uznat i právní základ každého pozměňovacího návrhu k této směrnici. Zdá se, že to je jediný způsob, jak se vyhnout tomu, aby řada pozměňovacích návrhů neustále oddělovala legislativní opatření od původního právního základu aktu, a tudíž nepříznivě ovlivňovala jeho soudržnost a provozní účinnost.
  - Zadruhé, nezohledňovat právní základ směrnice PPWD při rozhodování o právním základě pozměňovacích návrhů je obzvláště nevhodné, pokud tyto dva právní základy, přestože jsou „slučitelné“, vedou k velmi odlišnému stupni harmonizace a odlišným závazkům členských států při provádění a uplatňování daného aktu v budoucnosti. Zdá se však, že článek 192 je prakticky neslučitelný s článkem 114, stávajícím právním základem směrnice PPWD. Je to proto, že i když oba články využívají řádný legislativní postup, zbývající pravomoci členských států dle článků 193 a ustanovení 4 – 9 čl. 114 jsou velmi odlišné. Uplatnění článku 192 jako právního základu pozměňovacího návrhu původní směrnice PPWD by mohlo vést k tomu, že upravené články směrnice PPWD budou vykládány tak, že mají dvojí právní základ. Tím by vznikla značná právní nejistota týkající se pravomocí členských států zavádět přísnější pravidla dle článku 193 oproti jejich předchozím oznamovacím povinnostem dle ustanovení 5 – 9 čl. 114 a článku 16 směrnice (s povinností oznamování předem či bez této povinnosti a/nebo s povinností pozastavení).

