

PRÁVNÍ REGULACE NAKLÁDÁNÍ S PRIMÁRNÍMI MIKROPLASTY NA ÚROVNI EU A V NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH¹

ADAM NOVÁK²

Abstract: **Legal Regulation of the Management of Primary Microplastics at the EU Level and in Some European Countries**

The author deals with the legal regulation of the management of primary microplastics at the EU level. The article is mainly devoted to the comparison of the already existing legal regulation of some EU Member States, which have already adopted measures concerning the handling of so-called microbeads. Furthermore, the author deals with the comparison of these legal regulations with the prepared amendment to the REACH Regulation, which should fundamentally affect the management of primary microplastics within the EU and also serves as a harmonization regulation. Following this comparison, the author also briefly discusses the possibility of member states retaining their national legislation, especially if this legislation is broader than European legislation.

Keywords: microplastics; plastic waste; microbeads; EU regulation; REACH Regulation

Klíčová slova: mikroplasty; plastový odpad; mikrogranulky; evropská práva; nařízení REACH

DOI: 10.14712/23366478.2022.5

1. ÚVOD

Zvyšování koncentrace plastových odpadů ve světových oceánech a sladkých vodách je jedním z nejpalčivějších problémů ochrany životního prostředí, a to nejen z důvodu ohrožení živočichů v těchto vodách žijících, ale i proto, že dostatek kvalitní pitné vody patří mezi základní lidské potřeby, bez kterých nelze fungovat. Plastový odpad ovšem v současné době již netvoří pouze větší kusy plastu jako např. PET láhev či plastové sáčky. Zvyšuje se totiž i koncentrace tzv. mikroplastů, tedy částecek menších

¹ Tento článek byl vytvořen v rámci projektu financovaného Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, projekt č. 362120 s názvem Právní regulace nakládání s mikroplasty, a dále v rámci vědeckého projektu Univerzity Karlovy SVV č. 260 492 s názvem Udržitelný rozvoj a další mimoprávní faktory tvorby, interpretace a aplikace soukromého práva.

² Interní doktorand Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

než 5 mm.³ Tento ekologický problém je přitom i jedním z nejméně probádaných, a to zvláště v souvislosti s dopady mikroplastů na lidské zdraví.⁴

Zkoumání mikroplastů přitom ztěžuje i množství zdrojů, ze kterých pocházejí, s čímž souvisí i jejich značná rozmanitost. Obecně lze dělit mikroplasty na primární a sekundární, a to podle způsobu, jakým se dostávají do životního prostředí.⁵ Za primární mikroplasty se považují takové částice plastů, které se do životního prostředí dostávají již jako tyto mikročástičky, tedy jsou už při svém vstupu do ekosystému menší než 5 mm.⁶ Za sekundární mikroplasty jsou naopak považovány částice mikroplastů, které se oddělily od větších kusů plastů např. v důsledku působení fyzikálních činitelů – příkladem můžou být částice vzniklé rozpadem plastového odpadu v důsledku působení přiboje nebo oděrky z pneumatik.

V rámci svého článku se budu zabývat pouze primárními mikroplasty a právní regulací nakládání s nimi, a to mimo jiné z toho důvodu, že tato právní regulace je mnohem rozvinutější než u sekundárních mikroplastů, a to nejen u členských států EU, ale i mimo ni.⁷

EU přijala v roce 2018 tzv. Evropskou strategii pro plasty,⁸ ve které se mimo jiné zmiňuje právě znečištění a možné ohrožení zdraví způsobené mikroplasty. V návaznosti na tento dokument oslovila Komise Evropskou chemickou agenturu (dále jen „ECHA“), aby připravila návrh právního předpisu, prostřednictvím kterého by došlo k omezení výroby a uvádění na trh výrobků, které v sobě obsahují úmyslně přidávané mikroplasty (jedná se mimo jiné např. o kosmetické výrobky jako sprchové gely, zubní pasty či čisticí prostředky).⁹ V současné době má přitom z takovýchto zdrojů unikat cca 75 000–300 000 tun mikroplastů ročně do životního prostředí.¹⁰ ECHA představila svůj návrh na regulaci nakládání s mikroplasty úmyslně přidávanými do výrobků v lednu 2019, a to jako novelizaci Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006

³ Tato horní hranice velikosti polymerové částice označované jako mikroplast bylo použita v rámci konference U.S. National Oceanic & Atmospheric Administration (NOAA) v roce 2008 a dále je přijímána i dalšími organizacemi jako např. Evropskou chemickou agenturou.

⁴ A Scientific Perspective on Microplastics in Nature and Society. In: *SAPEA: Science Advice for Policy by European Academies* [online]. 2019, s. 45, 48 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.sapea.info/topics/microplastics/>.

⁵ GESAMP. Sources, fate and effects of microplastics in the marine environment: a global assessment. KERSHAW, P. J. (ed.). IMO/FAO/UNESCO-IOC/UNIDO/WMO/IAEA/UN/UNEP/UNDP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection. *Rep. Stud. GESAMP* [online]. 2015, No. 90, s. 18 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/environment/marine/good-environmental-status/descriptor-10/pdf/GESAMP_microplastics%20full%20study.pdf.

⁶ V tomto článku nepovažuji za primární mikroplasty např. oděrky z pneumatik, které jsou v některých studiích rovněž považovány za primární mikroplasty – např. TYREE, CH. – MORRISON, D. Invisibles: the plastic inside us: an investigative report of Orb Media. In: *orbmedia* [online]. 2017 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://orbmedia.org/tke-invisibles/>.

⁷ Např. USA, Kanada, Nový Zéland či Jižní Korea.

⁸ European Commission. Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: an European Strategy for Plastics in a Circular Economy, COM/2018/028 final. In: *EUR-lex: Access to European Union law* [online]. 16. 1. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN>.

⁹ Jedná se tedy pouze o regulaci nakládání s primárními mikroplasty.

¹⁰ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions...

ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky (dále jen „REACH“). Na základě tohoto návrhu by mělo po jeho přijetí dojít v následujících dvaceti letech ke snížení úniku mikroplastů do životního prostředí ve výši 400 000 tun (tedy ke snížení o 85–95 % úmyslně přidávaných mikroplastů).¹¹ V průběhu roku 2020 byla přijata k návrhu stanoviska Výboru pro posuzování rizik¹² a Výboru pro socioekonomickou analýzu.¹³ Tento návrh ECHA byl mimo jiné představen i z důvodu, že některé členské státy EU již přistoupily k přijetí své vlastní regulace nakládání s primárními mikroplasty. Ve svém článku se tak budu zejména věnovat analýze právní úpravy v členských státech a jejímu porovnání s návrhem ECHA.

Pro lepší pochopení problematiky nakládání s primárními mikroplasty je ještě důležité si říci, proč jsou tyto v kosmetických výrobcích používány, když jsou často nahraditelné přírodními produkty. Jsou v první řadě levnější, nepoškozují balení výrobku, jejich styk s kůží je často vnímán jako jemnější, mají většinou nižší hustotu (je jednodušší je spláchnout a neucpávají odpad) a jsou vysoce kompatibilní s dalšími složkami kosmetických produktů.¹⁴

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD REGULACE NA ÚROVNI EU

Ještě předtím, než se budu věnovat obsahu samotného návrhu ECHA, jeho podkladovým dokumentům a porovnání s právní úpravou v členských státech, je nezbytné určit právní základ, na jehož základě může EU přistoupit k regulaci nakládání s mikroplasty.

Tímto základem jsou články 191 a 192 Hlavy XX Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Dle čl. 191 odst. 1 SFEU má politika EU mimo jiné přispívat k „zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí“ a „ochraně lidského zdraví“. Navíc dle dalšího odstavce tohoto článku je tato politika založena na zásadách obezřetnosti a prevence.¹⁵ Přestože tak v současné době nejsou prověřeny všechny dopady mikroplastů na životní prostředí, lze s ohledem na princip předběžné opatrnosti dovodit oprávněnost přijetí opatření týkajícího se nakládání s mikroplasty na úrovni EU. Dalším předpokladem harmonizace právní úpravy v tomto směru je i to, že v některých členských státech EU již zákonodárci přistoupili k omezení jejich výroby či prodeje.

¹¹ ECHA. Annex XV Restriction Report: proposal for a restriction of intentionally added microplastics. Version 1.2 [online]. 22. 8. 2019, s. 6 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://echa.europa.eu/cs/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e18244cd73>.

¹² Committee for Risk Assessment (RAC) – Committee for Socio-economic Analysis (SEAC). Opinion on an Annex XV dossier proposing restrictions on intentionally added microplastics [online]. 11. 6. 2020 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://echa.europa.eu/cs/registry-of-restriction-intentions/-/dislist/details/0b0236e18244cd73>.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ ANAGNOSTI, L. – VARVARESOU, A. – PAVLOU, P. – PROTOPAPA, E. – CARAYANNI, V. Worldwide actions against plastic pollution from microbeads and microplastics in cosmetics focusing on European policies: has the issue been handled effectively? *Marine Pollution Bulletin* [online]. 2021, Vol. 162 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0025326X20310018/bb0120>.

¹⁵ Čl. 191 odst. 2 SFEU.

Toto ostatně odpovídá čl. 114 SFEU, který řeší postup při sbližování právních předpisů členských států, aby mohlo dojít k vytvoření a fungování vnitřního trhu.

Podle názoru některých členských států¹⁶ by měla být základem pro regulaci primárních mikroplastů také Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí; dále jen „**rámcová směrnice**“), která ukládá členským státům povinnost přijmout strategii a opatření pro mořské prostředí, aby nedocházelo k ovlivnění či zhoršování jeho stavu.¹⁷ Samotná rámcová směrnice přitom nechává jednotlivá opatření na členských státech, což lze vykládat i tak, že členské státy jsou v tomto směru povinny přijmout opatření, která se budou týkat nakládání s mikroplasty, aby tyto nezhoršovaly a neovlivňovaly stav mořského prostředí.

3. ÚPRAVA NAKLÁDÁNÍ S PRIMÁRNÍMI MIKROPLASTY V NĚKTERÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH

V současné době přijalo legislativu (případně návrh v pokročilé fázi legislativního procesu), která nějakým způsobem omezuje nakládání s primárními mikroplasty, šest členských států EU a Velká Británie.¹⁸ V drtivé většině se jedná o zákazy týkající se tzv. mikrogranulek přidávaných do kosmetických přípravků zejména za účelem odstraňování odumřelé pokožky a mytí pokožky – tzv. „*rinse-off*“ produkty. Právní úprava se v rámci národních legislativ částečně liší, z tohoto důvodu je vhodné níže uvést jejich stručný přehled.

FRANCIE¹⁹

Francie²⁰ jako první stát v EU přistoupila k zákazu uvádění kosmetických výrobků, které obsahují mikroplasty za účelem odstraňování odumřelé kůže a mytí pokožky,²¹ na trh.

¹⁶ Např. Francie odkazuje ve svém právním předpisu k zákazu mikrogranulek na Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí).

¹⁷ Čl. 1 odst. 2 rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí.

¹⁸ V době přípravy návrhu ze strany ECHA byla členským státem EU ještě Velká Británie, která rovněž přijala omezení ohledně nakládání s primárními mikroplasty.

¹⁹ Décret n° 2017-291 du 6 mars 2017 relatif aux conditions de mise en œuvre de l'interdiction de mise sur le marché des produits cosmétiques rincés à usage d'exfoliation ou de nettoyage comportant des particules plastiques solides et des bâtonnets ouatés à usage domestique dont la tige est en plastique. In: *République Française: Liberté, Égalité, Fraternité: Légifrance* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034154540/>.

²⁰ Některé státy již předtím podporovaly dobrovolné upuštění od používání mikrogranulek v kosmetických produktech – např. Nizozemí (Council of the European Union. Elimination of micro-plastics in products – an urgent need: information from the Belgian, Dutch, Austrian and Swedish delegations, supported by the Luxembourg delegation [online]. 3. 10. 2014 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2016263%202014%20INIT/EN/pdf>).

²¹ Čl. L541-10-5 odst. III francouzského Code de l'environnement. In: *République Française: Liberté, Égalité, Fraternité: Légifrance* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/2020-01-01/.

Zákaz platí od 1. ledna 2018 a nevztahuje se na přírodní polymery, které nezůstávají dlouhodobě v životním prostředí a neovlivňují potravinový řetězec.²² Zákaz dopadá na plastové částičky menší než 5 mm, které jsou kompletně nebo alespoň částečně tvořeny plastem. Plastem se přitom rozumí syntetický polymer ve smyslu čl. 3 bodu 5 nařízení REACH.

VELKÁ BRITÁNIE²³

Přestože Velká Británie již není součástí EU, je vhodné se krátce zaměřit i na její legislativu ohledně nakládání s primárními mikroplasty, a to z toho důvodu, že tato byla přijata ještě v době, kdy Velká Británie byla součástí EU, a navíc patřila mezi první právní regulace tohoto druhu v EU.

V Anglii platí od 9. 1. 2018 zákaz výroby kosmetických prostředků, které obsahují plastové mikrogranulky, (opět tzv. „*rinse-off*“ produktů) a od 19. 6. 2018 také zákaz jejich prodeje.²⁴ Oproti Francii se tak jedná o širší zákaz, kdy anglický zákonodárce v podstatě brání i vyvážení takových produktů do dalších zemí.

Další právní předpisy jednotlivých zemí, které tvoří Velkou Británii, brzy následovaly (Skotsko a Wales v roce 2018 a Severní Irsko v roce 2019).²⁵ Jedná se přitom v podstatě o obsahově shodné právní předpisy.

Za plastové mikrogranulky jsou opět považovány ve vodě nerozpustitelné částičky menší než 5 mm v některém ze svých rozměrů, které jsou tvořeny syntetickým polymerem. Na rozdíl od francouzského předpisu používá anglický zákonodárce svoji vlastní definici plastu a neodkazuje na nařízení REACH. Navíc se na rozdíl od francouzské legislativy anglický právní předpis vztahuje přímo na výše uvedené tzv. „*rinse-off*“ produkty, které slouží pro osobní hygienu – není zde zmínka, že se jedná o kosmetické produkty. Britský zákonodárce přitom nepočítá s žádnými výjimkami z uvedeného zákazu.

BELGIE²⁶

Další zemí, která přistoupila v rámci EU k regulaci nakládání s mikroplasty, byla Belgie. Ta ovšem na rozdíl od výše uvedených států zvolila dobrovolný nástroj

²² Přírodní polymery je např. celulóza či přírodní kaučuk.

²³ The Environmental Protection (Microbeads) (England) Regulations 2017. In: *legislation.gov.uk* [online]. 19. 10. 2017 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/1312/introduction/made>.

²⁴ Tisková zpráva britské vlády (Department for Environment, Food & Rural Affairs – GOVE, M. Press release: world leading microbeads ban comes into force. In: *GOV.UK* [online]. 19. 6. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/news/world-leading-microbeads-ban-comes-into-force>.

²⁵ The Environmental Protection (Microbeads) (Wales) Regulations 2018. In: *GOV. UK* [online]. 19. 6. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Microbeads>; The Environmental Protection (Microbeads) Regulations (Northern Ireland) 2019. In: *GOV. UK* [online]. 12. 2. 2019 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Microbeads>; The Environmental Protection (Microbeads) (Scotland) Regulations 2018. In: *GOV. UK* [online]. 17. 5. 2018 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.legislation.gov.uk/primary+secondary?title=Microbeads>.

²⁶ Accord sectoriel du 9 janvier 2018 visant à soutenir la substitution des microplastiques dans les produits de consommation. In: *service public fédéral: Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement* [online]. [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.health.belgium.be/fr/microplastiques>.

regulace nakládání s mikrogranulkami a uzavřela sektorovou dohodu s producenty kosmetických přípravků. Tato dohoda má vést k postupnému a dobrovolnému vypuštění mikroplastů z výroby kosmetických přípravků za předpokladu, že tyto mikroplasty mají alternativu. Tato dohoda byla uzavřena 9. 1. 2018, a to mezi Belgií zastoupenou ministerstvem pro energii, životní prostředí a rozvoj a asociací DETIC, která sdružuje belgické a lucemburské producenty a distributory kosmetických a čistících produktů. Za mikroplasty jsou touto dohodou považovány pevné částičky ze syntetických polymerů, které jsou menší než 5 mm a nejsou rozpustné ve vodě. Polymerem jsou přitom míněny polymery dle Nařízení REACH. Zároveň musí být pro účely této dohody užívány jako součást kosmetických produktů prodávaných spotřebitelům. Rovněž jsou zřízeny monitorovací a poradní komise, kdy monitorovací komise je zřízena rovnocenně ze zástupců ministerstva a asociace DETIC a má za úkol vypracovávat roční zprávu ohledně závazků vyplývajících z této dohody. Poradní komise je pak zřizována *ad hoc* a je tvořena dle potřeby ze zástupců neziskových organizací, vědeckých institucí a dalších organizací. Samotným obsahem dohody je závazek, že v případě identifikace produktu, který obsahuje mikroplasty, může monitorovací komise za pomoci poradní komise vytvořit návrh opatření na nahrazení používaných mikroplastů jinými alternativami, a to za předpokladu, že k tomu monitorovací komise připraví i dopadovou studii.

Strany dohody se mimo jiné také zavázaly k následování vývoje ohledně problematiky mikroplastů na mezinárodní a evropské úrovni, hledání alternativních produktů/výrobků, které nahrazují používané mikroplasty, a sledování principu předběžné opatrnosti. Hlavním „tvrdým“ ustanovením dohody je pak závazek, že členové asociace DETIC od 1. 1. 2020 neuvedou na belgický trh žádný kosmetický prostředek sloužící k odstraňování odumřelé kůže a mytí a dále žádný ústní kosmetický produkt, které by obsahovaly plastové mikrogranulky. Dohoda přitom používá terminologii Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích. Dále stojí za zmínku, že ve svých ustanoveních počítá dohoda i se svojí změnou či ukončením na základě přijetí evropských předpisů, které budou pokrývat stejný předmět regulace. Pokud by k tomu ovšem nedošlo, tak k jejímu ukončení dojde po pěti letech od jejího uzavření, tedy 9. 1. 2023.

ŠVÉDSKO²⁷

V červenci 2018 rovněž ve Švédsku vstoupil v platnost zákaz prodeje kosmetických produktů, které obsahují plastové mikrogranulky. Tento zákaz se týká všech plastových částiček v kosmetických produktech, které mají v některém svém rozměru méně než 5 mm. Zákaz přitom nedopadá na mikrogranulky, které pocházejí z přírodních polymerů. Za kosmetické přípravky jsou opět považovány výrobky dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích. Stejně tak pro definici plastu, resp. plastového polymeru je použita definice v rámci REACH.

²⁷ Förordning (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. In: *SVERIGES RIKSDAG* [online]. 25. 6. 1998 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-1998944-om-forbud-mm-i-vissa-fall_sfs-1998-944.

Švédský právní předpis (v daném případě vyhláška švédského ministerstva životního prostředí) oproti ostatním obsahuje možnost individuálních výjimek, kdy Švédská chemická agentura může udělit výjimku ze zákazu pro produkty obsahující plastové částičky, které se přirozeně objevují při výrobě jako surový materiál a které se rychle rozpadají ve vodním prostředí na monomery, které nepředstavují nebezpečí pro vodní organismy. Tato výjimka ovšem může být udělena pouze pro produkty vyráběné členskými státy EU, EHS a Tureckem, pokud je zde zajištěna dostatečná úroveň ochrany životního prostředí.²⁸

IRSKO²⁹

V prosinci 2019 byl v Irsku přijat tzv. „Microbeads (Prohibition) Act 2019“, kterým došlo k zákazu výroby i prodeje kosmetických nebo čistících prostředků, které jsou rozpustné ve vodě a obsahují mikrogranulky ve větší než dovolené koncentraci. Dovolenu koncentrací se přitom rozumí množství mikrogranulek menší než 0,01 % z hmotnosti produktu. Za mikrogranulky jsou považovány plastové částičky, které nejsou rozpustné ve vodě a jsou menší než 5 mm v nejširším místě a větší než 1 nm v nejužším místě – z definice tak vyplývá, že nejsou regulovány případné nanogranulky. Z tohoto zákazu jsou ovšem vyjmuty zdravotnické prostředky, prostředky k ochraně proti ultrafialovému záření, prostředky užívané při vědecké a edukační činnosti, případně se jedná o výjimku schválenou Ministerstvem pro bydlení, plánování a místní správu (*Minister for Housing, Planning and Local Government*). Rovněž se tento zákaz nedotýká produktů, které jsou přes území Irsku pouze přepravovány. Je přitom zajímavé, že irský předpis si nijak nevypomáhá odkazy na unijní právní předpisy, ale podstatné pojmy sám definuje – definice kosmetických produktů je tak jiná než dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích.³⁰ Na rozdíl od ostatních také irský předpis obsahuje spodní hranici koncentrace, která je v kosmetických produktech zakázaná.

Za velmi progresivní lze označit to, že zákaz uvádění na trh se netýká pouze kosmetických, ale i čistících produktů. Zároveň irský právní předpis zakazuje výrobu těchto prostředků na území Irsku. Ostatní členské státy přitom většinou výrobu a případný vývoz kosmetických výrobků s mikrogranulkami nijak neomezuje. Na druhou stranu irský právní předpis obsahuje množství výjimek, které jsou ovšem zaměřeny především na ochranu zdraví – ochrana před UV paprsky a zdravotnické prostředky.

²⁸ § 4 b vyhlášky švédského Ministerstva životního prostředí č. 1998:944.

²⁹ Microbeads (prohibition) Act 2019. In: *eISB* [online]. 26. 12. 2019 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/52/enacted/en/print>.

³⁰ „[c]osmetic' product means any substance or combination of substances produced for the purpose of cleaning, protecting or maintaining a body surface or changing the appearance or improving the condition of a body surface“ (podle irského předpisu); „[c]osmetic product' means any substance or mixture intended to be placed in contact with the external parts of the human body (epidermis, hair system, nails, lips and external genital organs) or with the teeth and the mucous membranes of the oral cavity with a view exclusively or mainly to cleaning them, perfuming them, changing their appearance, protecting them, keeping them in good condition or correcting body odours“ (podle Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích).

V červenci 2020 vstoupilo v platnost také v Dánsku dočasné opatření zakazující dovoz a prodej kosmetických produktů, které obsahují mikroplasty, pokud tyto nejsou biodegradabilní a přesahují koncentraci 0,01 % v produktu. Zákaz se přitom nevztahuje na tranzitní zboží a dánská agentura ochrany životního prostředí může udělit z výše zmíněného zákazu výjimku. V rámci definic dánský zákonodárce stejně jako irský či anglický zákonodárce neodkazuje na evropské předpisy, ale používá své vlastní definice. Samotná definice kosmetického produktu je ovšem v podstatě shodná s pojmem obsaženým v Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1223/2009 o kosmetických přípravcích.³² V případě Dánska je zajímavé, že zákonodárce již dopředu počítá s tím, že se bude jednat o dočasnou právní úpravu, která bude nahrazena evropským předpisem.³³

ITÁLIE³⁴

Od ledna 2020 měl v Itálii platit zákaz uvádění na trh těch kosmetických produktů, které obsahují plastové částičky menší než 5 mm, a to pokud mají sloužit k odstraňování staré kůže nebo jejímu čištění. V současné době se tento návrh nachází v druhé komoře italského parlamentu – senátu. Italský zákonodárce ve svém návrhu nepočítá s žádnými výjimkami z tohoto zákazu, nicméně definitivní podoba tohoto předpisu a to, zda vůbec bude schválen, není ke dni uzavření tohoto článku zřejmá.³⁵

DÍLČÍ ZÁVĚR

Pokud se podíváme podrobněji na právní úpravu ve výše uvedených členských státech, je možné si povšimnout několika trendů či podobností.

Prvně je možné upozornit na to, že s postupem času jsou právní úpravy „širší“, zejména se objevují výjimky ze zákazů (často z důvodů vědeckých nebo ochrany zdraví) či hmotnostní limity pro koncentraci mikrogranulek. Také dochází k rozšíření zákazu produktů s mikrogranulkami z „pouhého“ uvádění na trh k celkovému zakazu jejich výroby. Tento zákaz má přitom bezpochyby větší dopad na výskyt primárních mikroplastů

³¹ Bekendtgørelse om forbud mod import og salg af kosmetiske produkter, som afrenses, der indeholder mikroplast. In: *Retsinformation* [online]. 19. 5. 2020 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2020/655>.

³² „Any substance or mixture intended to come into contact with parts of the surface of the human body (skin, scalp and other hair growth, nails, lips and external genitalia) or with the teeth and mucous membranes of the mouth, exclusively or mainly for the purpose of cleansing and perfuming them, changing their appearance, protecting them, keeping them in good condition or correcting body odor.“

³³ Denmark reboots ban on microplastics in rinse-off cosmetics. In: *Chemical Watch* [online]. 29. 1. 2020 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://chemicalwatch.com/90226/denmark-reboots-ban-on-microplastics-in-rinse-off-cosmetics>.

³⁴ Disegni di legge. Art. 9, Divieto del commercio di prodotti cosmetici contenenti microplastiche. In: *Senato della Repubblica* [online]. 2016 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/993025/index.html?part=ddlpres_ddlpres1-articolato_articolato1-articolo_articolo9.

³⁵ 14. 10. 2021.

v životním prostředí, neboť nutí výrobce k omezení výroby takových kosmetických či čisticích prostředků, a to i v případě, že by tyto výrobky byly určeny pro vývoz. Na druhou stranu takové opatření může vést k přesunu výroby do zemí, které takto striktní právní úpravu nemají (např. mimo EU).

Rovněž je zajímavé, že země jako Velká Británie a Irsko, tedy země angloamerického práva, raději používají své vlastní definice pojmů a na rozdíl od ostatních členských států neodkazují na definice vytvořené v rámci evropského práva. Stejně je tomu u Dánska, jehož právní systém je označován za skandinávský a který si rovněž nese některé prvky angloamerického systému³⁶ – s angloamerickým systémem práva jej spojuje např. použití precedentů. Nicméně v případě Velké Británie a Dánska by tento jev mohl být způsoben rovněž jejich poněkud zvláštním vztahem k EU, kdy oba státy na rozdíl od ostatních usilují, resp. v případě Velké Británie usilovaly, o co nejširší míru suverenity v rámci EU.³⁷

4. SITUACE V OSTATNÍCH ČLENSKÝCH STÁTECH

Ne všechny členské státy ovšem šly cestou vlastní právní úpravy, což může být i důsledek zmíněného návrhu na změnu nařízení REACH ze strany ECHA. Někteří producenti a prodejci kosmetických přípravků se ovšem dobrovolně v rámci své marketingové strategie zavázali k tomu, že ve svých produktech nebudou používat mikroplasty či mikrogranulky³⁸ – tomu ostatně odpovídá i výše uvedená veřejnoprávní smlouva, která byla uzavřena mezi producenty kosmetiky a Belgií.

Na druhou stranu většímu rozšíření dobrovolných dohod mezi producenty brání zřejmě evropské soutěžní právo, neboť dle čl. 101 SFEU není možné uzavírat mezi výrobcí a dalšími aktéry vnitřního trhu takové dohody, které by mohly vést k narušení soutěže.³⁹ Výjimku z tohoto ustanovení představují dohody, které vedou k lepší produkci zboží nebo technickému či hospodářskému pokroku, a to za předpokladu, že na těchto zlepšeních bude mít přiměřený podíl i spotřebitel.⁴⁰ Přestože by se dle mého názoru v daném případě mohlo jednat o technické zlepšení kosmetických produktů, ze kterých by měl prospěch i spotřebitel – nedocházelo by k úniku mikroplastů do životního prostředí, když tyto mohou mít zřejmě negativní dopad mimo jiné i na lidské zdraví, podle Komise by měl být tento prospěch nahlížen zejména z ekonomického pohledu.⁴¹ Sama Komise dokonce varovala v rámci svých metodických dokumentů, že i když je dohoda podporována ze strany národních autorit, tak to neznamená, že nemůže být v rozporu

³⁶ KNAPP, V. *Velké právní systémy*. Praha: C. H. Beck, 1996, s. 113

³⁷ V případě Dánska se jedná např. o výjimku z povinnosti přijmout euro.

³⁸ Např. ROSSMANN zavádí vlastní pečeť „BEZ mikroplastů“. In: *Rossmann* [online]. 26. 4. 2019 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://www.rossmann.cz/o-nas/udrzitelnost/mikroplasty/rossmann-zavadi-vlastni-pecet-bez-mikroplastu>.

³⁹ „S vnitřním trhem jsou neslučitelné, a proto zakázané, veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž účelem nebo důsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu [...]“

⁴⁰ Čl. 101 odst. 3 SFEU.

⁴¹ BECHTOLD, R. – BOSCH, W. – BRINKER, I. *EU-Kartellrecht: Kommentar*. 3. Aufl. München: C. H. Beck, 2014, s. 65, bod 160.

s čl. 101 SFEU.⁴² Tento striktní přístup byl navíc potvrzen i v pravomocném rozhodnutí Komise ve věci Henkel, Unilever a Procter & Gamble, kdy tito výrobci čistících prostředků dostali pokutu za jednání spojené s iniciativou týkající se dávkování pracího prášku a tomu odpovídajícímu balení.⁴³ Přestože v daném případě byla pokuta udělena zejména za dohodu o cenách při zavádění environmentální iniciativy (dohoda o cenách byla uzavřena vedle dobrovolné environmentální iniciativy), a nikoliv za samotnou environmentální iniciativu,⁴⁴ může toto rozhodnutí odrazovat výrobce a prodejce i od dohod týkajících se omezování výroby kosmetických a čistících prostředků obsahujících mikroplasty. Komise totiž v daném případě uložila pokutu ve výši 130 milionů eur.

Vedle výše uvedených dohod zde také existují iniciativy, které realizují informační kampaně zaměřené přímo na spotřebitele a jejich informovanost. Cílí zejména na to, aby průměrný spotřebitel zjistil, v jakých kosmetických produktech jsou mikroplasty obsaženy, a v jakých nikoli.⁴⁵ Obdobně jsou vedeny informační kampaně ze strany výrobců, kteří v rámci označování svých výrobků uvádějí, že tyto produkty mikroplasty neobsahují. Zvyšování informovanosti tímto způsobem je však relativní, jelikož většinu trhu s kosmetickými produkty ovládá malá skupina podniků, u nichž není na první pohled zřejmé, co ještě za mikroplasty považují, a co už ne.⁴⁶ Rovněž v případě nepodnikatelských iniciativ a organizací lze narazit na problém v nejednotném přístupu (např. různé hranice pro obsah mikroplastů v tom kterém výrobku), obdobně jako je tomu u jednotlivých zemí, které přistoupily k regulaci mikrogranulek.

5. PRÁVNÍ ÚPRAVA V NÁVRHU ECHA

Abychom měli možnost porovnat návrh ECHA s již platnou právní úpravou některých členských států, tak si dále ukážeme, co tento návrh obsahuje.

Podle návrhu ECHA nově nebude možné uvádět na vnitřní trh EU látky nebo jejich směsi, pokud tyto budou obsahovat mikroplasty v koncentraci 0,01 % nebo vyšší. Mikroplastem se přitom dle návrhu rozumí jakýkoliv materiál, který se skládá z pevného polymeru a kde více než 1 % částíček má všechny rozměry větší než 100 nm⁴⁷ a menší než 5 mm, nebo se jedná o vlákna delší než 300 nm a kratší než 15 mm (za předpokladu, že průměr vlákna je alespoň třikrát větší než jeho délka). Návrh rovněž obsahuje definici

⁴² Communication from the Commission: guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, 2011/C 11/01, Art. 22. In: *EUR-lex: Access to European Union law* [online]. 14. 1. 2011 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011XC0114%2804%29>.

⁴³ Rozhodnutí Komise ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. COMP/39579, Consumer Detergents.

⁴⁴ Jednalo se o iniciativu představenou organizací International Association for Soaps, Detergents and Maintenance Products (AISE).

⁴⁵ Např. organizace „Beat the microbead“.

⁴⁶ KENTIN, E. Banning Microplastics in Cosmetic Products in Europe: Legal Challenges. In: COCCA, M. – DI PACE, E. – ERRICO, M. – GENTILE, G. – MONTARSOLO, A. – MOSSOTTI, R. (eds.). *Proceedings of the International Conference on Microplastic Pollution in the Mediterranean Sea* [online]. Springer Water. Cham: Springer, 2018, s. 245–250 [cit. 2021-12-01]. Dostupné na: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-71279-6_34.

⁴⁷ Původní návrh ECHA obsahoval dolní hranici velikosti 1 nm.

pojmu, jako jsou mikrogranulky (mikroplast používaný ve směsi jako abrasivum), částice, částice obsahující polymer, pevná částice, plyn a kapalina. Za mikroplasty se pro účely regulace ovšem nepovažují polymery, které splňují výše uvedené podmínky, ale přirozeným způsobem se objevují v přírodě (nesmí být přitom chemicky modifikovány), nebo se jedná o polymery, které splňují podmínky tzv. biodegradability (nejedná se např. o tzv. oxo-plasty⁴⁸), a polymery splňující kritérium rozpustitelnosti dle přílohy Y nařízení REACH.

K zákazu uvádění na trh ovšem návrh ECHA obsahuje řadu výjimek. Zákaz by neměl dopadat na látky nebo směsi, které jsou používány v průmyslovém provozu, či na zdravotnické prostředky pro lékařské či veterinární použití. Stejně tak by se neměl vztahovat na látky či směsi regulované Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1009, kterým se stanoví pravidla pro dodávání hnojivých výrobků EU na trh, na látky a směsi dle Nařízení (ES) č. 1333/2008 o potravinářských přídatných látkách, odpadní kaly a komposty a potraviny a krmiva. Zvažována je také výjimka pro výplně do sportovišť s umělým trávníkem, a to buď dle množství unikajících mikroplastů, či po určité době.⁴⁹ Dále se výjimky vztahují na látky nebo směsi, ve kterých jsou mikroplasty po celou dobu jejich životního cyklu, což zabraňuje jejich úniku do životního prostředí, a odpad z nich je odstraněn spalováním nebo je s ním nakládáno jako s nebezpečným odpadem. Případně se jedná o látky a směsi, kdy jsou fyzikální vlastnosti mikroplastu neustále upravovány tak, že se již nejedná o mikroplast dle výše uvedených kritérií, nebo kdy je mikroplast pevně inkorporován do pevné hmoty. U produktů, na které se vztahují tyto výjimky, musí však výrobce za 24 měsíců⁵⁰ po vstupu návrhu ECHA v platnost zajistit, že jejich obal či bezpečnostní manuál bude obsahovat instrukce, jak s produktem zacházet, aby nedošlo k úniku mikroplastů.

Návrh ECHA v sobě také obsahuje časové rozložení zákazu mikroplastů pro jednotlivé skupiny výrobků, na které bude mít tento zákaz dopad. Nejříve budou omezeny kosmetické produkty dle čl. 2 odst. 1 písm. a) Nařízení o kosmetických produktech či jiné směsi, pokud obsahují mikrogranulky (zde bude zákaz účinný spolu se vstupem návrhu v platnost). Až následně se pak zákaz dotkne ostatních tzv. „rinse-off“ kosmetických produktů (po čtyřech letech), čistících prostředků (pět let), hnojiv neřešených Nařízením 2019/1009 a nesplňujících podmínky biodegradability (také pět let / případně osm let), dalších zemědělských a zahradnických produktů vč. produktů k ošetření nebo k ochraně rostlin dle Nařízení (ES) č. 1107/2009 a biocidů dle Nařízení (EU) 528/2012 (také pět let), zdravotnických prostředků (po šesti letech), kosmetických produktů, které nejsou určeny pro oplachování – opalovací krémy apod. (po šesti letech) a naposledy se zákaz dotkne produktů pro ochranu rostlin (po osmi letech).

Návrh také obsahuje povinnost uživatele nebo dovozce, který dováží nebo používá výrobek vyjmutý ze zákazu uvádění na trh informovat každoročně ECHA o tom, jaké polymery použil, způsob použití mikroplastů, jejich množství a odhadované nebo

⁴⁸ Jejich používání je omezováno prostřednictvím Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/904 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí – jedná se přitom o klasické plasty, které se působením dalších aditiv postupně rozpadají na mikroplasty.

⁴⁹ Dle Výboru pro posouzení rizik by měla být upřednostněna časová výjimka.

⁵⁰ Dle původního návrhu ECHA to bylo 18 měsíců.

měřené množství mikroplastů vypuštěných do životního prostředí. Zprávu o celkovém množství spotřebovaných a vypuštěných mikroplastů do životního prostředí by pak měla ECHA publikovat každý rok. Povinnost k plnění těchto opatření u mikroplastů používaných v průmyslových areálech by měli mít uživatelé a dovozci po třech letech od vstupu návrhu ECHA v účinnost. Ostatní uživatelé již od vstoupení návrhu v účinnost.

Lze tedy shrnout, že návrh ECHA v podstatě obsahuje tři druhy opatření pro omezení množství primárních mikroplastů, které unikají do životního prostředí: **omezující opatření** (zákaz uvádění na trh); **požadavky na označování** (označení, že produkt obsahuje mikroplasty a způsob správného nakládání s ním) a **reporting** (ze strany uživatelů a dovozců, ale i ECHA).

6. POROVNÁNÍ NÁVRHU ECHA A PRÁVNÍ ÚPRAVY ČLENSKÝCH STÁTŮ

Pokud se nyní podíváme na samotný návrh ECHA a právní úpravy jednotlivých členských států, dospějeme k závěru, že v některých ohledech je připravovaná evropská úprava propracovanější a zejména širší, ale v některých ohledech naopak rozsahu právní úpravy členských států nedosahuje.

ŠÍŘE DOPADU

Návrh ECHA se bezpochyby bude týkat mnohem širšího okruhu výrobků, než jsou pouze tzv. „*rinse-off*“ produkty, které řeší většina členských států. Připravovaná evropská právní úprava má regulovat mimo jiné i čisticí prostředky (v současné chvíli s čisticími prostředky pracuje pouze Irsko), barvy, zemědělské výrobky pro ochranu semen a rostlin nebo dokonce těžbu ropy a zemního plynu. Ve všech případech je přitom nezbytné hledat alternativu k produkci mikroplastů, a to zejména v případech, kdy mikroplasty z daného produktu přímo vstupují do životního prostředí a není je z něj možné odstranit. V případě některých zemědělských přípravků přitom jejich výrobci odhadují, že v půdě mohou zůstat několik tisíc let.⁵¹

Hledání náhrady je přitom problematické zejména pro oblast těžby ropy a zemního plynu, kdy dle zprávy ECHA tato není schopna jako předkladatel návrhu posoudit, zda vůbec existují alternativy pro použití mikroplastů či zda dokonce tyto mikroplasty spadají pod definici mikroplastů uvedenou v návrhu.⁵² V tomto směru je pak zřejmě nezbytné odkázat na právní předpisy a mezinárodní smlouvy, které zavazují členské státy k ochraně životního prostředí při těžbě ropy a zemního plynu. S ohledem na to, že většina těžby je v současné době v EU prováděna na moři,⁵³ jsou členské státy zavázány k jeho ochraně i některými mezinárodními úmluvami jako je Severoatlantická úmluva

⁵¹ Annex to Annex XV Restriction Report..., s. 118.

⁵² Tamtéž, s. 238.

⁵³ 90 % těžby ropy a přes 60 % těžby zemního plynu dle Annex to Annex XV Restriction Report..., s. 238.

(OSPAR),⁵⁴ Helsinská dohoda⁵⁵ nebo Barcelonská úmluva.⁵⁶ Nejdůležitější z nich je přitom zřejmě OSPAR, neboť se většina těžby ropy a zemního plynu v Evropě provádí právě v severovýchodním Atlantiku. Tato mezinárodní úmluva mimo jiné stanovuje povinnost vytvořit systém pro použití a likvidaci chemických látek použitých při těžbě, oznamovat či registrovat dopředu chemické látky, které budou při těžbě použity, snižovat únik znečišťujících látek do životního prostředí a provádět pre-screening používaných chemických látek za účelem identifikace látek, u kterých by mělo dojít k jejich nahrazení méně nebezpečnými látkami. Právě poslední zmíněná povinnost by přitom mohla být velmi dobře aplikovatelná i na mikroplasty užívané při těžbě ropy a zemního plynu. Problém mikroplastů byl navíc členy OSPAR řešen již v roce 2013 a v roce 2018 dospěly členské státy ke shodě ohledně definice plastu, a to právě v souvislosti s vyhledáváním látek, které by měly být při těžbě nahrazeny jinými.⁵⁷ S ohledem na výše zmíněné okolnosti tak dospěla ECHA k závěru, že látky používané při těžbě by měly být podrobeny zejména zmíněnému reportingu a správnému označování, a to včetně správného postupu při jejich použití – tím by mělo být mimo jiné zajištěno i dostatečné množství dat pro případné zavedení dalších opatření.⁵⁸

Problém s adekvátní náhradou mikroplastů je pak ještě citelnější v případě zmiňovaných barev a laků, kde případná náhrada vůbec nemusí představovat menší riziko pro životní prostředí či lidské zdraví.⁵⁹ Z tohoto důvodu ECHA rovněž přistoupila nikoliv k zákazu barev a laků, které obsahují mikroplasty, ale pouze k povinnosti reportingu a správnému označování jednotlivých produktů, a to včetně způsobu jejich správného odstranění. Právě při odstranění je totiž největší riziko, že dojde k nekontrolovanému úniku mikroplastů do životního prostředí.⁶⁰

Lze tedy shrnout, že navrhovaná právní úprava ze strany ECHA je skutečně mnohem širší, protože dopadá na větší množství výrobků, což je způsobeno zejména tím, že se nevztahuje pouze na mikrogranulky a přináší relativně obecnou právní regulaci pro mikroplasty, které jsou úmyslně přidávány do výrobků při jejich výrobě. Na druhou stranu ne všechny úmyslně přidávané mikroplasty by na základě navrhované právní úpravy měly být dotčeny zákazem. Jak je vidět u barev a laků či u látek používaných při těžbě ropy a zemního plynu, množství výrobků bude podléhat pouze opatřením spojeným s reportingem ohledně jejich použití a likvidace a dále s označováním, včetně postupů pro jejich správnou likvidaci. K tomuto ECHA přistoupila buď s ohledem na nedostatek informací ohledně skutečného používání a případných úniků mikroplastů z těchto zdrojů, nebo prostě z důvodu, že dosud neexistují alternativy, které by měly podobné vlastnosti jako mikroplasty a byly by schopné je v předmětných výrobcích nahradit. Stále lze ovšem uvést, že samotný zákaz některých primárních mikroplastů (byť postupný), je dosud nejširší, co se týče škály dotčených výrobků.

⁵⁴ Úmluva o ochraně mořského prostředí v severovýchodním Atlantiku z roku 1992.

⁵⁵ Úmluva o ochraně mořského prostředí v oblasti Baltského moře z roku 1974.

⁵⁶ Úmluva o ochraně Středozemního moře proti znečištění z roku 1978.

⁵⁷ Annex to Annex XV Restriction Report...

⁵⁸ Tamtéž, s. 250.

⁵⁹ Např. zdravotní problémy spojené s těkavými rozpouštědly.

⁶⁰ Annex to Annex XV Restriction Report..., s. 264.

Pokud se ovšem podíváme na zákaz z pohledu subjektů, které s mikroplasty nakládají, respektive výrobky obsahující primární mikroplasty vyrábějí, tak tento zákaz uvedený v návrhu ECHA již nijak z obsahu právních úprav jednotlivých členských států nevybočuje. Předkládaný návrh totiž počítá pouze s omezením uvádění na trh takových výrobků, které obsahují primární mikroplasty, a nikoliv s celkovým zákazem výroby, jak k tomu přistoupilo např. Irsko či Velká Británie. Tato relativní benevolence přitom zřejmě vychází z obavy, aby nedošlo k přesunu výrobních kapacit mimo EU, kde by výroba produktů s mikroplasty byla možná. Tomuto dle mého názoru odpovídá i relativně dlouhá doba pro přizpůsobení výrobců a prodejců u některých dalších výrobků – např. kosmetické prostředky, které nejsou určeny k opláchnutí, nebudou moci být uvedeny na trh až po šesti letech od platnosti návrhu (pakliže tento návrh v platnost vstoupí). Na druhou stranu je otázkou, zda by k přesunu výrobních kapacit skutečně došlo, a to s ohledem na to, že by stejně výrobci i přestěhovaní mimo EU museli svou výrobu rozdělit na dva segmenty (tedy minimálně za předpokladu, že by nadále chtěli dodávat zboží na evropský trh). Navíc v případě, že by došlo i k zákazu výroby produktů obsahujících mikroplasty, mohlo by dokonce dojít k tzv. vývozu „právní úpravy“, protože by výrobci v EU mohli na ostatní trhy vyvážet pouze výrobky bez mikroplastů.

DALŠÍ OPATŘENÍ

Oproti právním úpravám jednotlivých členských států obsahuje návrh ECHA zejména větší množství výjimek ze zákazu, které však většinou souvisí právě se širším záběrem návrhu. Návrh ovšem také obsahuje zmiňované reportingové povinnosti, které se dosud v žádné z národních úprav neobjevily. Právě tato opatření přitom mohou přinést nejvíce informací o případných dalších zdrojích znečištění prostřednictvím mikroplastů či o místech jejich největšího úniku. Následně pak bude možné přijmout opatření, které by jinak nebylo přijato, protože by neexistovala dostatečná znalost o daném problému. Reportingová a monitorovací opatření jsou tak v tomto směru bránou k případné další regulaci, pokud by se ukázala jako nezbytná.

Stejně tak dosud žádný členský stát nezavedl povinnosti k označování výrobků obsahujících mikroplasty, a to včetně návodu, jak nakládat s výrobkem při jeho odstraňování. Tímto způsobem je přitom možné zamezit úniku mikroplastů do životního prostředí, aniž by muselo dojít k jejich úplnému zákazu. Tento způsob regulace je přitom vhodný zejména v případech, kdy není možné najít alternativu daného výrobku, případně pokud je alternativa minimálně stejně nebezpečná jako výrobek mikroplasty obsahující. Je ovšem otázkou, zda by nebylo vhodné přistoupit k povinnosti označování i u výrobků, které budou v budoucnosti zakázány, ale překladatel návrhu počítá s jejich zákazem až po přechodné době. Tato doba je přitom poměrně dlouhá (v některých případech dle návrhu až osm let) a povinnost výrobek opatřit označením, že obsahuje mikroplasty, a návodem pro správné nakládání s ním by dle názoru autora mohla snížit množství mikroplastů unikajících do životního prostředí. Navíc samotnou povinnost označování považuje ECHA za relativně nenáročnou a bez velkého dopadu na náklady výrobce.⁶¹

⁶¹ Annex XV Restriction Report..., s. 100.

7. MOŽNOST ZACHOVÁNÍ ÚPRAVY ČLENSKÝCH STÁTŮ

S otázkou rozsahu navrhované právní úpravy pak souvisí možnost, aby si členský stát ponechal vlastní právní úpravu, která jde nad rámec té evropské. Jak již bylo výše zmíněno, tak případná nová právní úprava nepokrývá všechny aspekty, které byly dotčeny právní úpravou v jednotlivých členských státech. Je tedy nutné si položit otázku, zda dosavadní právní úprava členských států bude moci být zachována.⁶² Je zřejmé, že v případě, kdy je právní úprava členského státu užší než návrh ECHA (např. se týká pouze zákazu umísťovat na trh tzv. „*rinse-off*“ výrobky s mikrogranulami), dojde k „pohlcení“ právní úpravy novým zněním nařízení REACH.

Pokud je ovšem právní úprava členského státu širší, tak toto řešení již možné nebude. V prvé řadě si bude muset členský stát sám posoudit, zda je jeho právní úprava s novým evropským právním předpisem kompatibilní, a následně případně oznámí právní úpravu Komisi,⁶³ a to v návaznosti na čl. 114 odst. 4 a 6 SFEU. V takovém případě musí zároveň členský stát doložit Komisi i důvody, proč si danou právní úpravu chce ponechat – opatření by přitom mělo být přiměřené tomu, čeho má být dosaženo,⁶⁴ a to v návaznosti na případný konflikt s principy vnitřního trhu. V daném případě se lze přitom domnívat, že by opatření mohlo být ponecháno v platnosti, a to s ohledem na cíl, kterým je ochrana životního prostředí a ochrana lidského zdraví. Bylo by přitom jisté možné argumentovat i tím, že znečištění mikroplasty poměrně jednoduše překračuje hranice, a byla by tak naopak vhodná i případná opatření týkající se zákazu jejich výroby na celosvětové úrovni.

Otázkou by byla použitelnost ustanovení čl. 128 odst. 2 REACH, které umožňuje členským státům ponechat si vnitrostátní pravidla, která slouží k ochraně pracovníků, lidského zdraví a životního prostředí, kdy toto nařízení neharmonizuje požadavky na výrobu, uvádění na trh nebo používání. Toto ustanovení dle názoru ovšem zřejmě použitelné není, a to s ohledem na to, že by návrh ECHA dopadal v podstatě na všechny primární mikroplasty a v případě irské právní úpravy by byl rozdíl právě pouze v omezení výroby takových mikroplastů.

8. ZÁVĚR

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že právní úprava na úrovni jednotlivých členských států ohledně nakládání s primárními mikroplasty je již poměrně rozčleněná a lze předpokládat, že by se dále ještě rozšiřovala, pokud by nedošlo k ohlášení plánu přijmout harmonizační opatření na úrovni EU, a to právě formou změny nařízení REACH. Tomuto názoru odpovídá také skutečnost, že i když se právní úprava jednotlivých členských států v podstatě vždy zabývala zákazem mikrogranulek v tzv. „*rinse-off*“

⁶² Pouze v případě Dánska toto není nezbytné řešit, neboť v tomto případě je výslovně v právním předpisu zmíněna jeho dočasnost.

⁶³ Potvrzeno rozsudkem SDEU sp. zn. T-234/04, Komise vs. Nizozemsko, bod 60.

⁶⁴ GEIGER, R. – KHAN, D. – KOTZUR, M. *EUV/AEUV: Kommentar*. 6. Aufl. München: C. H. Beck, 2017, Art. 114, bod 25.

produktech, tak se členské státy rozešly nejen v právním prostředku, který k regulaci použily,⁶⁵ ale i v rozsahu právní úpravy, tedy zda se bude zákaz vztahovat pouze na uvádění na trh nebo i na výrobu. Rovněž některé právní úpravy umožňují přijetí výjimek ze zákazu použití mikrogranulek (dokonce i na základě zvážení příslušného státního orgánu) a jiné výjimky vůbec nepředpokládají.

V tomto směru tak lze bezpochyby uvítat, že EU, resp. ECHA, přichází s návrhem právního předpisu, který by tyto různé právní úpravy sjednotil. Návrh navíc jde ve většině ohledů dále než jednotlivé právní úpravy členských států – na základě tohoto návrhu by mělo dojít k omezení úniku primárních mikroplastů i z jiných než kosmetických prostředků. Navíc v případech, kde dosud neexistuje průmyslově použitelná alternativa k danému produktu (barvy, laky a látky používané při těžbě ropy a zemního plynu), přichází ECHA s opatřeními, která by alespoň částečně mohla vést ke snížení úniku mikroplastů do životního prostředí, případně k získání informací pro další regulaci.

Na druhou stranu je nutno nové právní úpravě vytknout, že nepřichází s povinnostmi označovat výrobky obsahující mikroplasty u těch výrobků, které by měly být zakázány na vnitřním trhu EU až ve lhůtě např. šesti či osmi let od přijetí nové právní úpravy. Rovněž může být nová právní úprava kritizována z toho důvodu, že oproti irské právní úpravě obsahuje pouze zákaz uvádění výrobků s mikroplasty na trh, a nikoliv jejich výrobu. Tento nedostatek lze ovšem přisuzovat snaze předkladatele zabránit případnému odchodu výrobců dotčených výrobků z EU a přesunu jejich výroby do zemí, kde by se těmto omezením podřizovat nemuseli. Lze přitom předpokládat, že zákaz tyto výrobky obsahující mikroplasty uvádět na trh (byť např. pouze mikrogranulky v tzv. „rinse-off“ produktech) bude ve větší části světa ještě nějaký čas pouze přáním, a nikoliv realitou.

Je však nezbytné upozornit na to, že návrh ECHA musí ještě projít legislativním postupem, a není tak jisté, zda skutečně nabyde platnosti v současné podobě. Může dojít ještě ke změnám návrhu, které mohou jeho aplikovatelnost a dopady ještě podstatně změnit, a to z pohledu ochrany životního prostředí jak k lepšímu, tak k horšímu. V současné době se totiž návrh nachází ve fázi, kdy byla vydána stanoviska výborů – konkrétně Výboru pro posuzování rizik a Výboru pro socioekonomickou analýzu – a čeká se na vypracování návrhu Komise na základě zprávy ECHA.⁶⁶ Následně pak bude návrh ještě přezkoumáván ze strany Evropského parlamentu a Rady.

Mgr. Adam Novák
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
novakad@prf.cuni.cz

⁶⁵ Některé členské státy zvolily právní předpis, a jiné veřejnoprávní smlouvu.

⁶⁶ Ke dni 14. 10. 2021.