

Odkaz:

Posudek Soudního dvora ze dne 19. března 1993. Posudek vydaný na základě čl. 228 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o EHS. Posudek 2/91, Recueil 1993, s. I-1061.

Klíčová slova:

Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 170 o bezpečnosti při používání chemických látek při práci

Předmět:

Žádost Komise o posudek předložená na základě čl. 228 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství

Skutkové okolnosti

POSUDEK SOUDNÍHO DVORA 2/91

19. března 1993

Kanceláři Soudního dvora byla dne 21. srpna 1991 podána žádost o posudek předložená Komisí Evropských společenství na základě čl. 228 odst. 1 druhého pododstavce Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, který stanoví, že:

„Rada, Komise nebo členský stát si mohou předem vyžádat posudek Soudního dvora o slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními této smlouvy. Je-li posudek Soudního dvora záporný, může dohoda vstoupit v platnost jen v souladu s článkem 236.“

I – Předmět žádosti o posudek

Uvedenou žádostí Komise požádala Soudní dvůr o posudek o slučitelnosti Úmluvy Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“) č. 170 o bezpečnosti při používání chemických látek při práci (dále jen „úmluva č. 170“), a zejména o pravomoci Společenství k uzavření této úmluvy a o důsledcích, které by z toho vyplývaly pro členské státy.

Úmluvu č. 170 přijala Mezinárodní konference práce na svém 77. zasedání konaném dne 25. června 1990.

II – Řízení

Žádost o posudek byla podle čl. 107 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora doručena Radě a členským státům. Písemná vyjádření předložily Komise a Rada a vlády Dánského království, Spolkové republiky Německo, Řecké republiky, Španělského království, Francouzské republiky, Irska, Nizozemského království a Spojeného království.

Dopisem došlým kanceláři Soudního dvora dne 30. dubna 1992 Komise odpověděla na písemnou otázku Soudního dvora. Komise, Rada, výše zmíněné vlády a belgická vláda předložily ústní vyjádření na veřejném jednání konaném dne 30. června 1992 v sídle Soudního dvora.

V souladu s čl. 108 odst. 2 jednacího řádu byla vyslechnuta stanoviska generálních advokátů na neveřejném zasedání Soudního dvora konaném dne 23. října 1992.

III – MOP

MOP byla založena v roce 1919 s cílem zlepšit pracovní podmínky a podporovat sociální spravedlnost. Členy této organizace se mohou stát členské státy OSN, jejímž je MOP zvláštním orgánem, a další státy, přijaté podle podmínek stanovených jejími stanovami. Orgány MOP jsou Všeobecná konference zástupců členů (dále jen „Konference“), správní rada a Mezinárodní úřad práce (dále jen „MÚP“). Hlavním úkolem Konference, která je nejvyšším orgánem MOP, je přijímat návrhy v podobě mezinárodních úmluv a doporučení a fungování Konference je založeno na trojstranné struktuře: každý člen v ní má čtyři zástupce, z nichž dva jmenuje vláda, jednoho zaměstnavatelé a jednoho pracovníci daného státu. Každý zástupce má právo hlasovat jednotlivě o všech otázkách předložených Konferenci k rozhodnutí (čl. 4 odst. 1 stanov MOP).

Postup přijímání úmluv a doporučení má v podstatě tyto fáze: když správní rada rozhodne zařadit na pořad jednání Konference určení norem v určité oblasti, vypracuje MÚP na základě odpovědí členů na dotazník, který jim zaslal, zprávu. Tato zpráva je projednána v prvním čtení na výročním zasedání Konference, a je-li rozhodnuto úmluvu nebo doporučení přijmout, vypracuje MÚP za tímto účelem znění, které je předloženo vládám k vyjádření. K přijetí úmluvy nebo doporučení se vyžaduje dvoutřetinová většina hlasů přítomných delegátů (čl. 19 odst. 2 stanov MOP) a ratifikace úmluvy přísluší pouze členům (čl. 19 odst. 5 písm. d)).

Každý člen je povinen oznámit přijatý akt (úmluvu nebo doporučení) příslušnému vnitrostátnímu orgánu za účelem jeho provádění a informovat generálního ředitele MÚP o orgánu nebo orgánech považovaných za příslušné v tomto ohledu a o jimi přijatých rozhodnutích (čl. 19 odst. 5 písm. b) a c) a odst. 6 písm. b) a c) stanov MOP).

Je třeba uvést, že podle ustanovení jednacího řádu Konference a úmluvy MOP č. 144 o trojstranných konzultacích na podporu provádění mezinárodních pracovních norem přijaté Konferencí dne 2. června 1976 musí být sociální partneři konzultováni zejména za účelem vyjádření svých názorů na odpovědi vlád na dotazníky, jež jsou jim určeny (čl. 39 odst. 1 jednacího řádu Konference a čl. 5 odst. 1 písm. a) úmluvy č. 144), na připomínky vlád k návrhům znění dokumentů, jež mají být projednávány Konferencí (čl. 39 odst. 6 jednacího řádu Konference), a na návrhy předkládané příslušným orgánům podle výše zmíněného článku 19 (čl. 5 odst. 1 písm. b) úmluvy č. 144).

Je třeba také poukázat na to, že stanovy MOP stanoví postup dohledu nad způsobem, jakým členské státy provádějí úmluvy, k nimž přistoupily; tohoto postupu se účastní sociální partneři (články 22 až 34 stanov MOP).

Dále je třeba uvést, že podle čl. 19 odst. 8 stanov MOP „v žádném případě nelze mít za to, že přijetím úmluvy nebo doporučení Konferencí nebo ratifikací úmluvy členem je dotčen jakýkoli zákon, rozsudek, zvyklost nebo dohoda, které zajišťují dotčeným pracujícím příznivější podmínky, než jsou podmínky, které stanoví úmluva nebo doporučení“.

IV – Účast Společenství na vyjednáváních o úmluvách MOP

Otázka účasti Společenství – které není členem MOP, ale má status pozorovatele – na vyjednáváních o úmluvách uzavíraných v rámci MOP vyvstala poprvé v souvislosti

s úmluvou č. 153 o délce pracovní doby a dobách odpočinku v silniční dopravě (1977 až 1979), což je oblast, kterou tehdy upravovalo nařízení Rady (EHS) č. 543/69 ze dne 25. března 1969 o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů v silniční dopravě (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 77, s. 49). K usnadnění účasti Společenství na jednotlivých vyjednáváních vypracoval MÚP pracovní dokument pro Konferenci. Řešení navržená v tomto dokumentu však některé členské státy nepřijaly kvůli reakci jejich sociálních partnerů, kteří se obávali oslabení svého vlivu na Konferenci.

Tento dokument, vypracovaný správní radou MÚP dne 12. února 1981, byl doplněn dalším dokumentem ze dne 31. května 1989. Tyto dokumenty stanovily v podstatě to, že pokud jde o vyjednávání, členské státy Společenství mohou zmocnit Komisi k podávání pozměňovacích návrhů jejich jménem kolektivně, že orgánem uvedeným v článku 19 stanov by mohla být Rada, a dále pokud jde o ratifikaci, že ji lze provést oznámením Společenství v tomto smyslu, pokud bylo předchozím oznámením všech členských států potvrzeno, že tento akt představuje ratifikaci všemi dvanácti členskými státy.

Tyto dokumenty se zmiňují také o dodržování závazků přijatých členskými státy, které ratifikovaly určitou úmluvu. V tomto ohledu poukazují na to, že za nedodržení těchto závazků lze považovat za odpovědné pouze členské státy, a to i tehdy, kdy porušení ustanovení dotyčné úmluvy vyplývá z aktu Společenství přijatého většinou hlasů.

Problém pravomoci Společenství v rámci MOP opět vyvstal během vypracovávání úmluvy č. 162 o bezpečnosti při používání azbestu (1983 až 1986), což je oblast upravená čtyřmi směrnicemi Společenství. Vzhledem k tomu, že některé státy, aniž by zpochybňovaly pravomoc Společenství, vyjádřily názor, že stanovy MOP nedovolují účast Společenství na Konferenci, Rada rozhodla, že Společenství a jeho členské státy budou poukazovat na výsledky dosažené Společenstvím v posuzovaných oblastech s odkazem na směrnice přijaté za tímto účelem. Komise podala žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí Rady z důvodu porušení článku 228 Smlouvy o EHS. Tuto svou žalobu však stáhla poté, co Rada přijala dne 22. prosince 1986 rozhodnutí, které podle Komise představovalo celkově uspokojivé řešení problému účasti Společenství na vyjednáváních v rámci MOP.

Toto rozhodnutí, přijaté ve shodě s Komisí, se omezuje na úpravu případů spadajících do výlučné pravomoci Společenství. Ukládá plné dodržování postupu trojstranných konzultací stanoveného úmluvou č. 144 a autonomie sociálních partnerů a stanoví, že odpověď Společenství na dotazník MOP je přijímána Radou na návrh Komise a přihlíží ke konzultacím se sociálními partnery. Pro přípravu prvního čtení návrhu úmluvy Komise navrhuje Radě, aby přijala rozhodnutí, kterým zmocní Komisi k vyjednávání a dá jí pokyny za tímto účelem. Komise jedná na Konferenci jako mluvčí Společenství a v úzké koordinaci s členskými státy na místě. Delegáti členských států si ponechávají právo vzít si slovo na plenárním zasedání Konference.

V červenci roku 1988, kdy Komise podle výše uvedeného rozhodnutí Rady ze dne 22. prosince 1986 požádala členské státy, aby odpověděly na dotazník MOP týkající se úmluvy č. 170, několik členských států zpochybnilo výlučnou pravomoc Společenství jednat v této záležitosti. V důsledku toho členské státy zaslaly své odpovědi MOP, čímž zamezily předání jedné odpovědi za Společenství. Komise měla za to, že výlučná pravomoc Společenství je mimo jakoukoli pochybnost, a dne 12. května 1989 předložila Radě sdělení, kterým jí požádala o zmocnění k vyjednávání o úmluvě č. 170.

Dne 30. listopadu 1989 Rada přijala rozhodnutí dovolující Komisi vyjádřit stanovisko Společenství v rámci dotyčných vyjednávání, avšak v úzké koordinaci s členskými státy. Ty si ponechávají právo vyjádřit se k aspektům spadajícím do vnitrostátní pravomoci. Rozhodnutí také stanovilo postup možného řešení neshod, které by vstaly v této záležitosti. Dále Rada v rozhodnutí souhlasila s přezkoumáním svého rozhodnutí ze dne 22. prosince 1986, a v případě potřeby a se souhlasem Komise, s doplněním tohoto rozhodnutí ustanoveními upravujícími případy smíšené pravomoci Společenství a členských států, jakož i ustanoveními umožňujícími vyhnout se potížím vyplývajícím ze stanov MOP nebo z její institucionální praxe.

Po přijetí úmluvy č. 170 předala Komise Radě sdělení, v němž uvedla, že podle jejího názoru jsou členské státy povinny informovat generálního ředitele MÚP, že příslušnými orgány ve smyslu čl. 19 odst. 5 písm. c) stanov MOP jsou v tomto případě orgány Společenství. Při této příležitosti delegace několika členských států při Radě vyjádřily své odmítnutí uznat výlučnou pravomoc Společenství k uzavření úmluvy.

V – Obsah úmluvy

Cílem úmluvy č. 170 je chránit pracovníky před škodlivými účinky používání chemických látek při práci.

Úmluva má sedm částí.

Část I vymezuje oblast působnosti úmluvy, která se vztahuje na všechna odvětví hospodářské činnosti, ve kterých se používají chemické látky (čl. 1 odst. 1). Státy, které úmluvu ratifikovaly, jsou však za podmínek v ní uvedených oprávněny vyloučit z působnosti úmluvy nebo některých jejích ustanovení jednotlivá odvětví hospodářské činnosti, podniky nebo výrobky. Takovému vyloučení musí předcházet konzultace nejrepresentativnějších organizací dotčených zaměstnavatelů a pracovníků (čl. 1 odst. 2).

Část II stanoví obecné zásady. Články 3 a 4 ukládají členům povinnost konzultovat výše uvedené organizace o opatřeních, která mají být přijata k provádění ustanovení úmluvy, a o opatřeních k vypracování, provádění a pravidelnému přezkoumávání konzistentní politiky bezpečnosti při používání chemických látek při práci. Podle článku 5 „Příslušný orgán musí mít pravomoc, je-li to odůvodněno zájmy bezpečnosti a ochrany zdraví, zakázat nebo omezit používání některých nebezpečných chemických látek nebo vyžadovat předchozí oznámení a povolení použití těchto látek“.

Část III se týká klasifikace chemických přípravků a stanoví pravidla pro jejich přepravu, označování a štítkování, vypracování bezpečnostních listů, které musí být poskytnuty zaměstnavatelům, a povinnosti dodavatelů v těchto oblastech (články 6, 7, 8 a 9).

Část IV vymezuje povinnosti zaměstnavatelů týkající se identifikace chemických přípravků (označování a štítkování těchto výrobků a používání jejich bezpečnostních listů), jejich přemísťování do jiných nádob nebo přístrojů a expozice pracovníků nebezpečným chemickým látkám (články 10 až 12). Zaměstnavatelé jsou povinni přijmout vhodná opatření jednak k ochraně pracovníků před nebezpečím spojeným s používáním nebezpečných chemických látek, jednak k omezení nebezpečí vyplývajících z odstraňování již nepotřebných chemických látek na nejmenší možnou míru (články 13 a 14). Dále jsou zaměstnavatelé povinni informovat pracovníky a poskytnout jim odbornou přípravu, pokud jde o používání chemických látek při práci (články 15 a 16).

Část V vymezuje povinnosti pracovníků, které spočívají ve spolupráci s jejich zaměstnavateli při plnění povinností zaměstnavatelů a dodržování všech postupů a praxe týkajících se bezpečnosti při používání chemických látek při práci. Pracovníci jsou také povinni přijímat všechna přiměřená opatření k vyloučení nebezpečí vyplývajícího pro ně a pro ostatní z takového používání nebo k jeho omezení na nejmenší možnou míru (článek 17).

Část VI se týká práv pracovníků a jejich zástupců. V tomto ohledu úmluva stanoví, že pracovníci musí mít právo vzdát se od nebezpečí vyplývajícího z používání chemických látek, jestliže se důvodně domnívají, že existuje bezprostřední a vážné nebezpečí pro jejich bezpečnost nebo zdraví, a jsou povinni neprodleně o tom informovat svého nadřízeného. Pracovníci musí být chráněni před neoprávněnými následky výkonu uvedeného práva a jakéhokoli jiného práva stanoveného úmluvou. Rovněž musí mít právo na informace o identitě chemických látek používaných při práci, o jejich nebezpečných vlastnostech, o předběžných opatřeních a na vzdělání a odbornou přípravu, dále na informace uváděné na označení a na štítech a na bezpečnostní listy, jakož i na jakékoli jiné informace, které musí být podle úmluvy (článek 18) uchovávané.

Část VII vymezuje povinnosti vyvážejících států. Je-li ve vyvážejícím členském státě používání nebezpečných chemických látek zcela nebo zčásti zakázáno z důvodu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, musí tento stát oznámit tuto skutečnost a její odůvodnění všem zemím, do nichž vyváží (článek 19).

Ustanovení článku 20 a následujících úmluvy mají procesní povahu a týkají se zejména postupů její ratifikace, výpovědi a změn.

VI – Shrnutí písemných vyjádření předložených orgány a vládami členských států

A – Přípustnost

Německá vláda má za to, že žádost o posudek není přípustná vzhledem k tomu, že se čl. 228 odst. 1 druhý pododstavec Smlouvy týká jen dohod, jejichž uzavření Společenství zamýšlí. V projednávaném případě tomu tak přitom být nemůže, protože Společenství není členem MOP a čl. 19 odst. 5 písm. d) stanov MOP omezuje ratifikaci úmluv pouze na státy, které jsou členy této organizace.

Německá vláda je dále toho názoru, že uzavření úmluvy č. 170 Společenstvím brání také struktura MOP založená na trojstranném systému. V tomto ohledu zdůrazňuje, že podle ducha stanov MOP a úmluvy č. 144 musí být konzultace se sociálními partnery účinné, protože tyto konzultace jim mají umožnit ovlivňovat vlády jednotlivých států. Tento jejich vliv by přitom byl oslaben, kdyby jejich stanovisko mělo být sdělováno orgánům Společenství prostřednictvím vlád. Zdůrazňuje také některé praktické problémy, zejména skutečnost, že odpovědi na dotazníky musí být předkládány ve velmi krátkých lhůtách a že zástupci vlád členských států by již neměli možnost vzít v úvahu návrhy svých sociálních partnerů. Dále by vliv sociálních partnerů byl oslaben tím, že zástupce Komise by během vyjednávání na Konferenci neměl politickou citlivost srovnatelnou s politickou citlivostí zástupců vlád členských států, kteří jsou v pravidelném kontaktu se svými sociálními partnery.

Rovněž *nizozemská vláda* má za to, že žádost o posudek není přípustná, neboť úmluva č. 170 není smlouvou mezi Společenstvím a jedním nebo více státy nebo mezinárodní organizací. Dodává, že Společenství nemůže být smluvní stranou úmluvy č. 170, protože není členem

MOP. Připouští však, že extenzivní výklad článku 228 by mohl vést Soudní dvůr k tomu, že by žádost o posudek považoval za přípustnou.

B – Věc samá

1. *Komise a řecká vláda* mají za to, že k uzavření úmluvy č. 170 je příslušné jen Společenství.

Komise se v tomto ohledu odkazuje na body 17 a 22 rozsudku Soudního dvora ze dne 31. března 1971, *Komise v. Rada* (rozsudek „AETR“, věc 22/70, Recueil 1971, s. 263), podle nichž:

„...pokaždé, když Společenství k provedení politiky stanovené Smlouvou přijme ustanovení, jimiž se, ať již jakoukoli formou, zavádějí společná pravidla, nemají členské státy nadále již právo ... sjednávat závazky vůči třetím zemím, které se dotýkají těchto pravidel“.

„Ze vzájemného spojení těchto ustanovení (čl. 3 písm. e) a článek 5 Smlouvy) vyplývá, že v rozsahu, v němž jsou k dosažení cílů Smlouvy přijata pravidla Společenství, nemohou členské státy na sebe mimo rámec společných orgánů brát závazky způsobilé ovlivnit uvedená pravidla nebo měnit jejich dosah.“

Podle Komise přitom mohou být společná pravidla přijatá na základě článku 118a Smlouvy ve smyslu uvedeného rozsudku dotčena závazky sjednanými členskými státy v rámci úmluv MOP. Komise dodává, že povaha minimálních požadavků, kterou mají pravidla Společenství v této oblasti, stejně jako pravidla vyplývající z úmluv MOP, toto nebezpečí nevyklučuje.

Komise ve své odpovědi na otázku, kterou jí Soudní dvůr v tomto ohledu položil, poznamenává, že harmonické a postupné zlepšování podmínek pracovního prostředí všech pracovníků Společenství, zmíněné v článku 118a, je obtížné uvést v soulad s mezinárodními závazky přijatými členskými státy. To by totiž vedlo ke koexistenci práva Společenství a dílčích dohod ve Společenství, čímž by mohla být dotčena autonomie zákonodárce Společenství.

Komise v této souvislosti poznamenává, že přizpůsobení některých předpisů založených na článku 118a pravidlům nastaveným v rámci úmluv MOP by nebylo vždy možné ani žádoucí, zejména v případě, kdy podle čl. 118a odst. 2 je třeba neukládat malým a středním podnikům nadměrná omezení, ke kterým může provádění takových úmluv vést.

Komise dále poznamenává, že kvůli závazkům přijatým v rámci MOP by pro členské státy mohlo být obtížné přijímat předpisy více přizpůsobené sociálním a technologickým podmínkám, které jsou vlastní Společenství. V tomto ohledu Komise připomíná, že úmluvy MOP lze vypovědět jen jednou za deset let.

Podle Komise má Společenství výlučnou pravomoc k uzavření mezinárodní dohody jen tehdy, pokud právní úprava Společenství podstatnou měrou pokrývá oblast, jež je předmětem dané dohody. V projednávané věci tomu tak přitom je, protože na oblast upravovanou úmluvou č. 170 se již vztahuje několik směrnic přijatých nejen na základě článku 118a, ale i na základě článků 100 a 100a Smlouvy.

Podle názoru Komise je povinnost konzultovat sociální partnery, která vyplývá z článku 3 úmluvy č. 170, procesním pravidlem, jehož dodržování může zajišťovat Společenství. Trojstranný orgán, jímž je poradní výbor pro bezpečnost, hygienu a ochranu zdraví při práci (zřízený rozhodnutím Rady 74/325/EHS ze dne 27. června 1974 – Úř. věst. 1974, L 185,

s. 15), je ostatně konzultován vždy během přípravy opatření Společenství v oblasti, na kterou se úmluva vztahuje. Komise má za to, že ustanovení úmluvy č. 170, kterých se netýkají pravidla Společenství, jsou ve vztahu k bezpečnosti práce podružná.

Komise závěrem poukazuje na to, že pokud bude mít Společenství při výkonu své výlučné pravomoci v MOP potíže, přísluší členským státům povinnost jednat společně v zájmu a jménem Společenství.

Rovněž řecká vláda má za to, že Společenství má výlučnou pravomoc k uzavření úmluvy č. 170. V tomto ohledu poznamenává, že všechna ustanovení této úmluvy směřují k ochraně pracovníků, což je cíl, který spadá do působnosti článku 118a Smlouvy o EHS a který vedl k přijetí dvanácti směrnic. Řecká vláda však poznamenává, že Soudní dvůr má posoudit obecný způsob uzavírání a ratifikace úmluv MOP, a zejména otázku, zda Společenství může vypracovat, podepsat, schválit a ratifikovat tyto úmluvy jménem členských států.

Rada a německá, španělská, dánská, francouzská, irská, nizozemská a belgická vláda mají za to, že pravomoc k uzavření úmluvy č. 170 přísluší společně Společenství a členským státům.

Německá, španělská a irská vláda za účelem popření výlučné pravomoci Společenství v této oblasti poukazují na to, že body výše zmíněného rozsudku AETR uvedené Komisí se týkají jen případu, kdy Společenství jedná v rámci společné politiky. V případě pravidel přijatých na základě článku 118a tomu přitom tak není. Sociální politika je i nadále záležitostí hlavně členských států.

Španělská vláda má za to, že v projednávaném případě se nelze dovolávat směrnic přijatých podle článků 100 a 100a vzhledem k tomu, že se týkají jiných cílů a oblastí, než jsou cíle a oblasti sociální politiky.

Podle Rady a dánské, francouzské a belgické vlády nemohou být pravidla přijatá na základě článku 118a dotčena ve smyslu rozsudku AETR úmluvou MOP uzavřenou členskými státy v oblasti, na kterou se tato pravidla vztahují. V tomto ohledu poznamenávají, že tato pravidla představují minimální požadavky (čl. 118a odst. 3), stejně jako ustanovení úmluv MOP (čl. 19 odst. 8 stanov MOP). Společná pravidla by proto mohla být dotčena jen tehdy, pokud by se Společenství rozhodlo zavést méně přísné normy, než jsou mezinárodní normy, aniž by poskytlo členským státům možnost přijmout předpisy poskytující větší ochranu. Přitom v uvažované oblasti tomu tak nemůže být právě s ohledem na čl. 118a odst. 3.

Rada a německá a dánská vláda mají zato, že Společenství v žádném případě nemá pravomoc k přijímání závazků v oblastech, na které se vztahují trojstranné konzultace stanovené články 3 a 4 úmluvy č. 170. V tomto ohledu jsou příslušné pouze členské státy.

Rada má za to, že totéž platí také pro povinnost mít konzistentní politiku bezpečnosti při používání chemických látek při práci, stanovenou článkem 4 úmluvy, a pro provádění článku 5, tj. svěřeni pravomocí zmíněných v tomto článku příslušným vnitrostátním orgánům.

Vláda Spojeného království poznamenává, že pravomoci Společenství v oblasti sociální politiky se liší od pravomocí vykonávaných v oblasti dopravní politiky, jež jsou předmětem rozsudku AETR, a že povaha pravidel přijatých na základě článku 118a (minimální pravidla) nemůže odůvodnit vnější pravomoc Společenství. Takovou pravomoc v této oblasti by mohl odůvodnit jen článek 235.

Francouzská vláda závěrem poznamenává, že k uzavření úmluvy č. 170 jsou z důvodu ochrany zájmů zámořských zemí a území v každém případě příslušné jen členské státy vzhledem k tomu, že oblast, na kterou se vztahuje tato úmluva, leží zcela mimo oblast vymezenou režimu přidružení stanovenému Smlouvou o EHS.

Dánská, španělská, francouzská, irská a nizozemská vláda upozorňují Soudní dvůr na potíže, které představuje organizace a fungování MOP pro výkon pravomoci Společenství k uzavření úmluvy v rámci této organizace. Jejich stanovisko lze shrnout následovně.

Společenství má pouze status pozorovatele. Přestože se může účastnit jednání, stanovy MOP mu nepřiznávají hlasovací právo (čl. 12 odst. 2). Krom toho, jak vyplývá z čl. 15 odst. 5 písm. d) těchto stanov, úmluvu MOP mohou ratifikovat pouze členské státy. Irská vláda v této souvislosti poznamenává, že otázka, zda členské státy mohou platně postoupit Společenství pravomoc ratifikovat úmluvu MOP jejich jménem, vyvolává některé problémy mezinárodního práva veřejného, a zejména otázku, kdo by nesl odpovědnost v případě, kdyby členské státy své závazky nectily.

Také fungování MOP založené na trojstranném systému představuje překážku pro výkon výlučné pravomoci Společenství. Argumenty uplatňované v tomto ohledu se v podstatě shodují s argumenty vyjádřenými německou vládou k otázce přípustnosti žádosti o posudek.

Závěrem některé vlády konstatují, že postup, který má Společenství uplatňovat za účelem uzavření úmluvy v rámci MOP, definovaný výše uvedenými rozhodnutími Rady ze dne 22. prosince 1986 a ze dne 30. listopadu 1989, předpokládá, aby byl použitelný, předchozí souhlas orgánů MOP, který dosud nebyl dán.

Zaujetí stanoviska Soudního dvora

I – Přípustnost žádosti o posudek

¹ Německá vláda zpochybňuje přípustnost žádosti o posudek předložené Komisi podle čl. 228 odst. 1 Smlouvy a rovněž nizozemská vláda vyjadřuje pochybnost o přípustnosti této žádosti. Podle těchto vlád je postup stanovený v uvedeném článku určený jen k přezkumu slučitelnosti dohody, jejíž uzavření je zamýšleno mezi Společenstvím a jedním nebo více státy nebo mezinárodní organizací, se Smlouvou. Projednávaná žádost se přitom týká pravomoci Společenství k uzavření úmluvy, kterou mohou ratifikovat jen členské státy MOP, a nikoli Společenství, jež není členem této mezinárodní organizace.

² Tuto argumentaci nelze přijmout.

³ V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že podle ustálené judikatury Soudního dvora (posudek 1/75 ze dne 11. listopadu 1975, Recueil 1975, s. 1355, posudek 1/76 ze dne 26. dubna 1977, Recueil 1977, s. 741, rozhodnutí 1/78, přijaté na základě článku 103 Smlouvy o ESAE, ze dne 14. listopadu 1978, Recueil 1978, s. 2151, a posudku 1/78 ze dne 4. října 1979, Recueil 1979, s. 2871) je možné postupem podle článku 228, jakož i podle článku 103 Smlouvy o ESAE, posoudit všechny otázky týkající se slučitelnosti zamýšlené dohody s ustanoveními Smlouvy, a zejména otázku, zda má Společenství pravomoc k uzavření uvedené dohody. Tento výklad je potvrzen ustanovením čl. 107 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora.

⁴ Z toho vyplývá, že žádost o posudek se netýká mezinárodní způsobilosti Společenství přistoupit k úmluvě vypracované pod záštitou MOP, nýbrž se z hlediska pouze pravidel práva Společenství týká rozsahu pravomocí Společenství a členských států v oblasti, jež je předmětem úmluvy č. 170. Soudní dvůr tedy nemůže posuzovat překážky, na které by Společenství mohlo případně narážet při výkonu svých pravomocí kvůli některým pravidlům stanov MOP.

⁵ V každém případě je třeba uvést, že i když podle stanov MOP nemůže Společenství samo uzavřít úmluvu č. 170, jeho vnější pravomoc lze v případě potřeby vykonávat prostřednictvím členských států jednajících společně v zájmu Společenství.

⁶ Je tedy třeba mít za to, že podmínky stanovené v čl. 228 odst. 1 druhém pododstavci Smlouvy jsou splněny, a že je tedy žádost o posudek přípustná.

II – Věc samá

⁷ Před zkoumáním otázky, zda úmluva č. 170 spadá do pravomoci Společenství a případně zda je tato pravomoc Společenství výlučná, je třeba připomenout, že pravomoc přijímat mezinárodní závazky, jak Soudní dvůr prohlásil zejména ve výše uvedeném posudku 1/76 bodu 3, může vyplývat nejen z výslovného pověření Smlouvou, ale rovněž implicitně z jejích ustanovení. Soudní dvůr zejména učinil závěr, že pokaždé, když právo společenství založí pro orgány Společenství pravomoc na vnitřní úrovni za účelem uskutečnění určitého cíle, má Společenství pravomoc přijímat mezinárodní závazky nezbytné k uskutečnění tohoto cíle, a to i v případě neexistence výslovného ustanovení v tomto ohledu. V rozsudku ze dne 14. července 1976, Kramer (spojené věci 3/76, 4/76 a 6/76, Recueil 1976, s. 1279, bod 20), Soudní dvůr již poukázal na to, že by tato pravomoc mohla vyplývat implicitně z aktů přijatých orgány Společenství v rámci ustanovení Smlouvy nebo aktů o přistoupení.

⁸ Soudní dvůr uznal výlučnou povahu pravomoci Společenství zejména vzhledem k článku 113 Smlouvy (výše uvedený posudek 1/75, rozsudek ze dne 15. prosince 1976, Donckerwolcke a Schou, věc 41/76, Recueil 1976, s. 1921, bod 32) a článku 102 aktu o přistoupení (rozsudek ze dne 5. května 1981, Komise v. Spojené království, věc 804/79, Recueil 1981, s. 1045, body 17 a 18). Z této judikatury vyplývá, že existence takové pravomoci, vyplývající z ustanovení Smlouvy, vylučuje pravomoc členských států souběžnou s pravomocí Společenství na úrovni Společenství i na mezinárodní úrovni (viz výše zmíněný posudek 1/75).

⁹ Výlučná nebo nevýlučná povaha pravomoci Společenství nevyplývá jen z ustanovení Smlouvy, ale může záviset také na rozsahu opatření, která přijaly orgány Společenství k provádění těchto ustanovení a která mohou zbavit členské státy pravomoci, kterou mohly předtím přechodně vykonávat. Jak prohlásil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, zvaného „AETR“ (věc 22/70, Recueil, s. 263, bod 22), jestliže byla k dosažení cílů Smlouvy přijata pravidla Společenství, nemohou členské státy na sebe mimo rámec společných orgánů brát závazky způsobilé ovlivnit uvedená pravidla nebo měnit jejich dosah.

¹⁰ Na rozdíl od toho, co tvrdí německá, španělská a irská vláda, tuto judikaturu nelze omezovat na případy, kdy Společenství přijalo svá pravidla v rámci společné politiky. Článek 5 Smlouvy totiž ve všech oblastech, které odpovídají cílům

Smlouvy, ukládá členským státům, aby usnadňovaly Společenství plnění jeho poslání a zdržely se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Smlouvy.

¹¹ Poslání Společenství a cíle Smlouvy by přitom byly ohroženy rovněž v případě, kdy by členské státy mohly uzavírat mezinárodní závazky obsahující pravidla, jimiž by mohla být dotčena pravidla přijatá v oblastech, které nespádají do společných politik, nebo změněna oblast jejich působnosti.

¹² Dále může být uzavřena dohoda v oblasti, kde jsou pravomoci sdíleny Společenstvím a členskými státy. V takovém případě si sjednání a provádění dohody vyžaduje společnou akci Společenství a členských států (výše uvedený rozsudek Kramer, body 39 až 45, a výše uvedený posudek 1/78, bod 60).

III

¹³ Výše uvedené je třeba brát v úvahu při zkoumání otázky, zda úmluva č. 170 spadá do pravomoci Společenství, a pokud ano, zda tato pravomoc má výlučnou povahu.

¹⁴ V tomto ohledu je třeba připomenout, že úmluva č. 170 se týká bezpečnosti při používání chemických látek při práci. Podle preambule je jejím hlavním cílem předcházet chorobám z povolání a pracovním úrazům způsobeným chemickými látkami nebo snížit jejich výskyt hodnocením nebezpečnosti všech těchto látek, poskytováním informací nezbytných pro ochranu před nimi zaměstnavatelům i pracovníkům, jakož i stanovením zásad programů ochrany.

¹⁵ Oblast, na kterou se vztahuje úmluva č. 170, spadá do působnosti „sociálních ustanovení“ Smlouvy o EHS, která tvoří hlavu III kapitoly 1 o sociální politice.

¹⁶ Podle článku 118a Smlouvy jsou členské státy povinny podporovat zlepšování především pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost pracovníků, a stanovit si za cíl harmonizaci podmínek v této oblasti při zachování dosažených zlepšení. Za tímto účelem může Rada směrnicemi stanovit minimální požadavky. Jak vyplývá z čl. 118a odst. 3, předpisy přijaté podle tohoto článku nebrání žádnému členskému státu, aby zachovával či zaváděl přísnější opatření na ochranu pracovních podmínek, která jsou slučitelná se Smlouvou.

¹⁷ Společenství tedy má v sociální oblasti vnitřní normativní pravomoc. Proto úmluva č. 170, jejíž předmět je ostatně shodný s předmětem několika směrnic přijatých na základě článku 118a, spadá do pravomoci Společenství.

¹⁸ K posouzení otázky, zda má tato pravomoc výlučnou povahu, je třeba poukázat na to, že ustanoveními úmluvy č. 170 nemohou být dotčena pravidla přijatá na základě článku 118a Smlouvy. Jestliže se totiž Společenství rozhodne přijmout normy méně přísné, než jsou normy stanovené úmluvou MOP, členské státy mohou podle čl. 118a odst. 3 zavést přísnější opatření na ochranu pracovních podmínek nebo uplatňovat za tímto účelem ustanovení úmluvy MOP. Pokud se naproti tomu Společenství rozhodne přijmout přísnější normy, než jsou normy stanovené úmluvou MOP, nic nebrání členským státům plně uplatňovat právo Společenství podle čl. 19 odst. 8 stanov MOP, který dovoluje členům přijmout přísnější opatření, než jsou opatření stanovená úmluvami a doporučeními přijatými v rámci této organizace.

19 Komise však poznamenává, že někdy je obtížné určit, zda je určité opatření pro pracovníky příznivější než jiné. Členské státy tak mohou být, aby se vyhnuly porušení ustanovení úmluvy MOP, v pokušení nepřijmout předpisy, které lépe odpovídají sociálním a technickým podmínkám vlastním Společenství. Komise má proto za to, že vzhledem k tomu, že tento postoj ohrožuje vývoj práva Společenství, mělo by Společenství samo mít výlučnou pravomoc k uzavření úmluvy č. 170.

20 Tento argument nelze přijmout. Případné obtíže pro legislativní funkci Společenství, které uvádí Komise, nemohou zakládat výlučnou pravomoc Společenství.

21 Z téhož důvodu nemůže být dále výlučná pravomoc založena ani na předpisech Společenství přijatých podle článku 100 Smlouvy, jako je zejména směrnice Rady 80/1107/EHS ze dne 27. listopadu 1980 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí chemickým, fyzikálním a biologickým činitelům při práci (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. 1980, L 327, s. 8) a samostatné směrnice přijaté podle článku 8 uvedené směrnice, které všechny stanoví minimální požadavky.

IV

22 Některé směrnice přijaté v oblastech, na které se vztahuje část III úmluvy č. 170, však obsahují pravidla, která nemají povahu minimálních požadavků. Je tomu tak například v případě směrnice Rady 67/548/EHS ze dne 27. června 1967 o sblížení právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. 1967, 196, s. 1), přijaté na základě článku 100 Smlouvy, pozměněné mimo jiné směrnicí Rady 79/831/EHS ze dne 18. září 1979 (Úř. věst. 1979, L 259, s. 10) a směrnicí Rady 88/379/EHS ze dne 7. června 1988 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných přípravků (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. 1988, L 187, s. 14), přijatou na základě článku 100a.

23 Tyto směrnice obsahují ustanovení, která představují v určitém ohledu opatření zajišťující rozsáhlejší ochranu pracovníků, pokud jde o jejich pracovní podmínky, než poskytují ustanovení částí III úmluvy č. 170. Tak tomu je zejména v případě velmi podrobných pravidel označování stanovených článkem 7 výše uvedené směrnice 88/379.

24 Oblast působnosti úmluvy č. 170 je však širší než u výše uvedených směrnic. Tak například vymezení chemických látek (čl. 2 písm. a)) je širší než vymezení produktů, na které se vztahují tyto směrnice. Navíc čl. 6 odst. 3 a čl. 7 odst. 3 úmluvy – na rozdíl od ustanovení směrnic – upravují přepravu chemických látek.

25 I když mezi těmito ustanoveními úmluvy a ustanoveními výše uvedených směrnic není žádného rozporu, je třeba připustit, že část III úmluvy č. 170 se týká oblasti, která je již z velké části upravena předpisy Společenství, které byly postupně přijaty od roku 1967 s cílem dosažení ještě úplnější harmonizace a určeny jednak k odstranění překážek obchodu způsobovaných rozdíly mezi právními úpravami jednotlivých členských států, jednak k současnému zajišťování ochrany zdraví obyvatel a životního prostředí.

26 Za těchto okolností je třeba mít za to, že závazky vyplývající z části III úmluvy č. 170, které spadají do působnosti směrnic uvedených výše v bodě 22, mohou být

dotčena pravidla Společenství stanovená uvedenými směrnicemi, a že tedy členské státy nemohou přijímat takové závazky mimo rámec orgánů Společenství.

V

27 Část II úmluvy č. 170 obsahuje obecné zásady týkající se jejího provádění, které jsou stanoveny v článcích 3, 4 a 5.

28 V rozsahu, v němž je prokázáno, že věcná ustanovení úmluvy č. 170 spadají do pravomoci Společenství, přísluší Společenství rovněž pravomoc přijímat závazky k provádění těchto ustanovení.

29 Článek 3 vyžaduje, aby o opatřeních, která mají být přijata k provádění ustanovení úmluvy č. 170, byly konzultovány nejrepresentativnější organizace zaměstnavatelů a pracovníků. Článek 4 stanoví, že každý člen musí ve světle vnitrostátních podmínek a praxe a v konzultaci s těmito organizacemi vypracovat, provádět a pravidelně přezkoumávat konzistentní politiku bezpečnosti při používání chemických látek při práci.

30 Je třeba uznat, že za současného stavu práva Společenství spadá sociální politika, a zejména spolupráce mezi sociálními partnery převážně do pravomoci členských států.

31 Tato oblast však není zcela vyňata z pravomoci Společenství. V tomto ohledu je třeba poukázat zejména na to, že podle článku 118b Smlouvy Komise usiluje o rozvíjení dialogu mezi sociálními partnery na evropské úrovni.

32 V důsledku toho otázku, zda mezinárodní závazky, jejichž předmětem je konzultace reprezentativních organizací zaměstnavatelů a pracovníků, spadají do pravomoci členských států nebo Společenství, nelze oddělit od cíle této konzultace.

33 Článek 5 úmluvy č. 170 vyžaduje, aby příslušný orgán měl pravomoc, je-li to odůvodněno zájmy bezpečnosti a ochrany zdraví, zakázat nebo omezit používání některých nebezpečných chemických látek nebo vyžadovat předchozí oznámení a povolení použití těchto látek.

34 K tomu je třeba uvést, že i když je příslušným orgánem uvedeným v článku 5 orgán některého členského státu, Společenství přesto může převzít povinnost stanovenou uvedeným článkem pro vnější účely. Stejným způsobem, jako může Společenství pro vnitřní účely v oblasti, na kterou se vztahují pravidla Společenství, stanovit, že vnitrostátním orgánům jsou svěřeny určité kontrolní pravomoci (viz zejména článek 4 směrnice Rady 80/1107/EHS ze dne 27. listopadu 1980 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí chemickým, fyzikálním a biologickým činitelům při práci (*neoficiální překlad*), Úř. věst. 1980, L 327, s. 8, citovaný Radou), může totiž pro vnější účely převzít závazky k zajištění dodržování věcných ustanovení spadajících do jeho pravomoci, které vyžadují svěřeni některých kontrolních pravomocí vnitrostátním orgánům.

VI

35 Jak poznamenala francouzská vláda, oblast věcné působnosti úmluvy nespadá do oblasti režimu přidružení zámořských zemí a území, a v důsledku toho přísluší

uzavřít dotyčnou úmluvu, jak Soudní dvůr uvedl ve výše zmíněném posudku 1/78, v bodech 61 a 62, členským státům, které zajišťují mezinárodní vztahy těchto území, a z tohoto důvodu je zastupují.

VII

³⁶ Ve svém rozhodnutí 1/78 ze dne 14. listopadu 1978 (Recueil 1978, s. 2151, body 34 až 36) Soudní dvůr zdůraznil, že ukáže-li se, že předmět dohody nebo úmluvy spadá částečně do pravomoci Společenství a částečně do pravomoci členských států, je důležité zajistit úzkou spolupráci mezi členskými státy a orgány Společenství v procesu jejího sjednávání a uzavírání i při plnění převzatých závazků. Tato povinnost spolupráce, zdůrazněná v rámci Smlouvy o ESAE, je závazná také v rámci Smlouvy o EHS, neboť vyplývá z požadavku jednoty v mezinárodním zastupování Společenství.

³⁷ V projednávaném případě je spolupráce mezi Společenstvím a členskými státy o to více nezbytná vzhledem k tomu, že za současného stavu mezinárodního práva nemůže Společenství samo úmluvu MOP uzavřít a musí tak učinit prostřednictvím členských států.

³⁸ Je tedy věcí orgánů Společenství i členských států přijmout všechna nezbytná opatření k co nejlepšímu zajištění takové spolupráce v procesu předkládání úmluvy č. 170 příslušnému orgánu a její ratifikace i při plnění závazků vyplývajících z této úmluvy.

VIII

³⁹ Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že uzavření úmluvy MOP č. 170 spadá do sdílené pravomoci členských států a Společenství.

Závěrem

SOUDNÍ DVŮR

vydává tento posudek:

Uzavření úmluvy MOP č. 170 spadá do sdílené pravomoci členských států a Společenství.