

UNIVERZITA KARLOVA
Právnická fakulta
Katedra práva životního prostředí

DIPLOMOVÁ PRÁCE

na téma:

**Judikatura Evropského soudního dvora na
úseku ochrany životního prostředí**

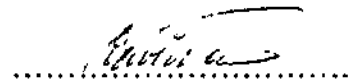
Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Petra Vavřincová
Velehradská 1073
686 03, Staré Město

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Praze dne 2. 5. 2014



Petra Vavřincová

Děkuji JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D., za odborné vedení a pomoc při vypracovávání této diplomové práce.

1. **Obsah**

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Obsah..... | 4 |
| 2. | Úvod | 6 |
| 3. | Soudní instituce Evropské Unie (obecně)..... | 12 |
| 3.1 | Evropský soudní dvůr..... | 12 |
| 3.2 | Soud prvního stupně..... | 18 |
| 3.3 | Soudní komory..... | 19 |
| 3.4 | Soud pro veřejnou službu Evropské Unie..... | 20 |
| 3.5 | Závěr kapitoly..... | 20 |
| 4. | Rozhodnutí soudních institucí EU v oblasti životního prostředí..... | 22 |
| 4.1 | Včasná transpozice směrnice do vnitrostátního právního řádu..... | 25 |
| 4.2 | Forma transponujícího právního předpisu, význam faktického stavu..... | 27 |
| 4.3 | Význam cílů a účinnosti předpisů ES..... | 31 |
| 4.4 | Výklad ustanovení práva ES | 34 |
| 4.5 | Hranice mezi ochranou životního prostředí a ochranou volného trhu | 36 |
| 4.6 | Rozhodování Evropského soudního dvora v případech kolizí ochrany životního prostředí s jinými politikami Společenství, rozhodování Soudního dvora ve sporech mezi jednotlivými orgány Společenství..... | 39 |
| 4.7 | Ochrana životního prostředí a ekonomické zájmy | 41 |
| 4.8 | Povolení..... | 42 |
| 4.9 | Výjimky..... | 43 |
| 4.10 | Přímý účinek..... | 44 |
| 4.11 | Přísnější opatření | 45 |
| 4.12 | Práva a povinnosti jednotlivce vzhledem k soudům Společenství | 46 |
| 4.13 | Rozhodnutí Evropského soudního dvora..... | 49 |
| 4.14 | Závěr kapitoly..... | 52 |
| 5. | Rozhodnutí soudních institucí EU týkající se odpadů | 54 |
| 5.1 | Definice odpadu | 54 |
| 5.2 | Osobní působnost Rámcové směrnice o odpadech..... | 59 |
| 5.3 | Plány nakládání s odpady | 59 |

| | | |
|-----|---|----|
| 5.4 | Hierarchie nakládání s odpadem | 59 |
| 5.5 | Nedovolené skládky | 62 |
| 5.6 | Přeprava odpadu..... | 66 |
| 5.7 | Odpadní oleje..... | 71 |
| 5.8 | Rozhodnutí soudních institucí EU týkající se obalů a obalových odpadů | 72 |
| 5.9 | Závěr kapitoly | 74 |
| 6. | Plnění povinností České Republiky na poli práva životního prostředí ES | 75 |
| 6.1 | Transpozice směrnic Společenství | 75 |
| 6.2 | Řízení pro porušení povinnosti | 75 |
| 7. | Závěr..... | 78 |
| 8. | Seznam literatury..... | 81 |
| 8.1 | Literatura | 81 |
| 8.2 | Články | 81 |
| 8.3 | Překlady z anglického jazyka..... | 82 |

2. Úvod

Cílem této práce není vyčerpávající přehled judikatury Soudního dvora Evropských společenství - Evropského soudního dvora v enviromentální oblasti, ale spíše vytvoření ucelené představy o cílech, principech a klíčových místech tohoto složitého mechanismu, právními předpisy Evropského Společenství počínaje a jejich správnou aplikací členskými státy konče. Důraz bude kladen zejména na povahu a roli výkladu předpisů Společenství Evropským Soudním dvorem a také na to, že ke správné aplikaci někdy musí členský stát dovést až rozhodnutí Evropského Soudního dvora (dále také „ESD“, nebo „Soudní dvůr“), ať již se daného státu přímo týká, či nikoli.

Mojí snahou je zejména popsat klíčové oblasti, kterými se Evropský soudní dvůr ve svém rozhodování zabývá, a to s ukázkou úhlu pohledu jaký z jeho jednotlivých rozhodnutí vyplývá. Vzhledem k objemu judikatury Soudního dvora v oblasti životního prostředí je materiálu ke studiu opravdu dostatek a ačkoli lze v mnoha oblastech pozorovat pozvolný názorový posun, dá se říci, že se Evropský soudní dvůr jen nerad vzdává své ustálené rozhodovací „linie“, což může usnadňovat výklad a praktickou aplikaci nových předpisů, ale i naopak brzdit nápravu tam, kde by jí bylo třeba (viz např. přístup soukromých osob k soudní ochraně ve Společenství).

Vstup České republiky do Evropské unie, či spíše povinnosti, ke kterým se tímto vstupem náš stát zavázal, způsobily v oblasti práva životního prostředí velkou změnu. Ačkoli se tato změna promítla hlavně v legislativě, jež musela být v této oblasti přijata, i v případě jejího výkladu a aplikace je vždy dobré mít na paměti názory Evropského soudního dvora a principy jím zavedené, a vnitrostátní právní úpravu vždy v jejich světle srovnávat s relevantní směrnicí Společenství. Tato práce se tedy snaží být vodítkem k porozumění mechanismům, principům a úvahám, které Evropský soudní dvůr v jeho rozhodování vedou, a které jsou podstatné pro jakýkoli výklad či aplikaci práva Evropských Společenství v členských státech, tedy i v České republice.

Čísla v závorkách začínající C-../.. jsou čísla identifikující konkrétní rozhodnutí,

druhé dvojčíslí označuje rok podání žaloby, první je pořadím žaloby v daném roce. V textu je uvádím proto, aby v případě zájmu mohl čtenář konkrétní rozhodnutí vyhledat (např. na internetových stránkách <http://eur-lex.europa.eu/>) a seznámit se se všemi podrobnostmi daného případu. Po části věnované obecně rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věcech ochrany životního prostředí bude následovat kapitola podrobněji mapující tato rozhodnutí pro oblast odpadů a obalových odpadů, na které lze, vzhledem k množství případů, jimiž se Soudní dvůr zabýval, demonstrovat mnoho z obecných principů uvedených v předcházející kapitole.

Dle čl. 10 smlouvy o založení Evropského společenství (dále jen „SES“ či „smlouva ES“) jsou členské státy povinny naplňovat cíle této smlouvy, plnit závazky z ní plynoucí (a tedy plynoucích i ze všech předpisů na jejím základě přijatých) a zdržet se všech opatření, jež by mohly naplnění těchto cílů ohrozit, či zcela zabránit. Pro oblast životního prostředí je tato povinnost speciálně zakotvena v čl. 175 odst. 4 smlouvy ES. Evropské společenství se v oblastech jež svými akty upravuje, snaží o harmonizaci právních úprav členských států, a to ať již úplnou, či částečnou (ačkoli první enviromentální předpisy Společenství přijímané v sedmdesátých letech minulého století měly za cíl spíše stanovení minimálních standardů). Dvěma základními typy právních předpisů, jejichž podstatu jistě nemusím vysvětlovat, jsou směrnice a nařízení. Pokud nařízení platí v členských státech „tak jak stojí a leží“, pak směrnice vyžadují přijetí odpovídajících vnitrostátních právních předpisů. Pro tuto transpozici ukládají členským státům různé druhy povinností, zejména: 1. takové, které vyžadují legislativní kroky, jejichž naplnění podléhá soudnímu a administrativnímu přezkumu; 2. takové, které vyžadují kroky k dosažení cílů formulovaných obecným a nekvantifikovatelným způsobem, ponechávající členským státům určitou míru uvážení pokud jde o kroky které mají být podniknuty; 3. ty, které vyžadují po členském státu dosažení přesně stanovených a specifických výsledků v daném časovém úseku (C-60/01).

Je nasnadě, že jeden z nejčastějších problémů členských států s naplňováním závazků vůči Společenství a tedy i nejširší pole rozhodování Evropského soudního

dvora se týká směrnic a jejich transpozice do právních řádů členských států - členské státy musí každý předpis pochopit, zakomponovat do vnitrostátního právního řádu, uvést do života státní správou a pokusit se co nejvíce eliminovat riziko jeho porušování. V oblasti práva životního prostředí ES bývá navíc právní úprava obvykle poměrně detailní (i když i tady platí výjimky, zejména pokud jde o starší předpisy, např. směrnice 75/442/EHS o odpadu v původním znění má pouze tři stránky) a díky častým změnám dochází k větším či menším modifikacím cílů, jež daný předpis sleduje a tedy k modifikacím závazků států vůči Společenství. Problémy tkví někdy již v samotném pochopení cílů směrnic či jejich jednotlivých ustanovení členskými státy, mnohdy jde také o nečinnost, nekoordinovaný přístup a nebo neexistenci potřebných vnitrostátních orgánů, a vše završuje špatný monitoring praktického dodržování práva ES a jeho prosazování. Některé státy proto ve snaze vyhnout se problémům volí nejjednodušší metodu prakticky doslovného přejmutí textu směrnice do svého právního řádu, což nebývá vždy šťastným řešením (ačkoli například u definic je preciznost a přesnost obzvláště důležitá, naopak v případě některých směrnic klade tento postup obrovské nároky na výklad a praxi, neboť jazyk práva Evropského společenství je přeci jen odlišný od jazyka vnitrostátních právních předpisů). Pokud jde o monitoring naplňování práva ES, hrají členské státy a jejich instituce klíčovou roli, neboť Evropské Společenství (dále také „ES“) nemá žádný aparát tohoto plně schopný, a to přesto, že na základě pátého akčního programu vytvořilo ES síť inspekcí životního prostředí „IMPEL“ (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law), a „AC-IMPEL“ (pro kandidátské země EU) - jde pouze o neformální organizaci, s cílem výměny zkušeností a informací s prosazováním práva životního prostředí ES v praxi.

Hlavní institucí Společenství, jež kontroluje naplňování smlouvy ES a legislativních aktů na jejím základě přijatých je **Komise**. K usnadnění její role obsahují prakticky všechny směrnice lhůtu pro transpozici a povinnost členského státu notifikovat přijetí právního předpisu směrnicí do vnitrostátního právního řádu transponujícího (některé státy v rámci této notifikace posílají Komisi detailní

vysvětlení shody, v ostatních případech jde pouze o stručné informace, a je pouze na Komisi, aby příslušný vnitrostátní předpis vyhledala, a shodu posoudila). Povinnost notifikace obecně pro oblast životního prostředí zakotvila i směrnice 31/692/EHS - Podávání zpráv o implementaci enviromentálních směrnic (viz kapitola 4 této práce). V silách Komise už ale není monitoring praktického naplňování práva ES. Přínosem v této oblasti proto jistě byla směrnice 91/692/EHS, která zavedla povinnost členského státu každé tři roky vyplnit a zaslat Komisi unifikovaný dotazník informující o pokroku v implementaci předpisu (směrnice Rady 91/692/EHS kterou se normalizují a racionalizují zprávy o provádění některých směrnic týkajících se životního prostředí).

Dalšími významnými zdroji podnětů a informací, jež má Komise k dispozici jsou:

1. stížnosti zasílané jí občany členských států, nevládními organizacemi, místní samosprávou, někdy dokonce i ministry životního prostředí členských států. Dohromady jich bývá kolem tisíce ročně a (také) vzhledem k tomu klade Komise při jejich posuzování spíše důraz na systémové nedostatky v aplikaci práva ES, než lokální problémy či spory.
2. Písemné a ústní otázky Evropského Parlamentu, či jeho jednotlivých poslanců, adresované Komisi v souladu s čl. 197 smlouvy ES.
3. Petice, které obdržel Evropský Parlament od fyzických a právnických osob z členských států, a které Komisi postupuje k vyřízení.

Pro ilustraci: v roce 1999 zaznamenala Komise 2270 podnětů k zahájení procesu pro porušení povinností (z toho 1305 stížností, 16 otázek Evropského Parlamentu, 10 petic), cca. 68% z těchto podnětů vyústilo v otevření nových případů, v oblasti životního prostředí to bylo asi 28,5 % z nich.

Evropské Společenství je útvarem založeným na dobrovolnosti a spolupráci. Proto poté, co Komise zjistí potenciální porušení práva ES, konzultuje vše s dotčeným členským státem a dá mu tak možnost se vyjádřit a vše napravit. Pokud přesto není podezření rozptýleno, rozhodne Komise jako celek o dalším postupu. Následovat mohou tyto kroky (a to i v případě nedodržení rozhodnutí ESD):

1. formální dopis členskému státu, žádající jej o formální vyjádření se;

2. odůvodněné stanovisko, ve kterém je identifikována nesplněná povinnost a určena dodatečná lhůta k její nápravě (obvykle dvou měsíční);

3. předložení věci k rozhodnutí Evropskému soudnímu dvoru.

Proces lze v kterékoli fázi zastavit, dojde-li Komise k názoru, že k porušení nedošlo, popř. porušení bylo odstraněno, proto se do soudní fáze dostane mnohonásobně méně případů než kolik je zahájeno procesů pro porušení povinností (v roce 1999 10,6% všech případů, z toho 24,6% v oblasti životního prostředí, bohužel důvodem nebývá vždy pouze náprava závadného stavu, ale též nedostatek politické vůle Komise tak učinit). Považuji také za nutné podotknout, že v drtivé většině případů nenásledují fáze plynule za sebou, ale bývá mezi nimi i několikaletá prodleva (tedy např. členské státy nebývají žalovány okamžitě po uplynutí lhůty k nápravě a de facto mají k nápravě více času, na druhou stranu nesou v takovém případě určité riziko, protože i pokud by k nápravě v této době došlo, může Komise k žalobě přistoupit – viz níže. Otázkou je, zda by takový postup Komise nebyl vnímán spíše šikanózně a zda by Komise vzhledem ke způsobu rozhodování k takovému kroku vůbec mohla přistoupit. Jako doklad převažujícího, spíše liberálního přístupu, může sloužit případ Rakouské republiky, ve kterém Komise stáhla některé své žalobní důvody, neboť vzala v úvahu novely vnitrostátních zákonů dané nedostatky napravující, byť byly notifikovány pozdě (a pokračovala v žalobě pouze pro přetrvávající porušení, C-194/01)).

Cílem postupu před zahájením soudního řízení je dát členskému státu příležitost splnit danou povinnost a zároveň mu dát možnost efektivně se bránit (C-439/99, C-287/00, C-463/01). Předmětem těchto „diskusí“ je zároveň vymezen budoucí spor, neboť případná žaloba musí být v každém případě založena na stejném předmětu a důvodech jako odůvodněné stanovisko. Zachování pravidel tohoto postupu je základní zárukou ochrany práv dotčeného členského státu a je Evropským soudním dvorem bedlivě sledováno, nejde však o slepou shodu věcí a argumentace, ale respektování cíle a smyslu tohoto pravidla, skutečné možnosti členského státu adekvátně reagovat. Tak například je-li žalováno porušení ustanovení směrnice, která je v čase po ukončení před-soudní fáze nahrazena jinou směrnicí, je třeba

posoudit, zda se dané povinnosti shodují a pokud ano, nebrání to přípustnosti žaloby (C-392/99). Ačkoli se zdá toto pravidlo jednoduchým vodítkem, není tomu tak vždy – ve většině případů je ESD v posuzování přípustnosti žaloby relativně benevolentním, ale např. v případě Portugalska (C-272/01) shledal, že Komise tím, že žalovala tento členský pro neurčení všech vnitrozemských oblastí ke koupání tak, jak to vyžaduje směrnice 76/160/EHS (vnitrostátní právní úprava stanovila pro toto určení hranici 100 koupajících se osob denně, ačkoli směrnice žádné takové kritérium neobsahuje), vlastně nepřímo zpochybnila soulad vnitrostátního právního předpisu s touto směrnicí, ale nezmínila tuto skutečnost v před soudní fází (C-272/01) - žaloba tedy není přípustná.

Před-soudní stadium má ještě jeden velmi důležitý význam - pro rozhodnutí ve věci je rozhodným stav v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku. Tedy pokud členský stát před uplynutím této lhůty odstraní závadný stav, nehraje minulé pochybení žádnou roli a žaloba by musela být zamítnuta, naopak obrana členského státu v tom smyslu, že závadný stav již je odstraněn (byl odstraněn před podáním žaloby, nebo v průběhu řízení), ač tomu tak nebylo při uplynutí výše uvedené lhůty, bude vždy ESD odmítnuta. To svědčí o faktu, že cílem žaloby není „potrestání porušení“, ale dosažení rychlé nápravy. Z dosavadní judikatury lze vyvodit, že Soudní dvůr tuto zásadu dodržuje opravdu striktně. Např. v červnu 2004 bylo ESD z tohoto důvodu shledáno porušení směrnice 96/59/ES Spolkovou Republikou Německo, která dodala plán vyžadovaný čl. 11 směrnice pouhé čtyři dny po lhůtě uvedené v odůvodněném stanovisku (C-454/01).

Proces pro porušení povinností může zahájit dle čl. 227 SES i členský stát - viz kapitola 3.1 této práce.

3. Soudní instituce Evropské Unie (obecně)

3.1 Evropský soudní dvůr

Činnost Evropského soudního dvora upravují především články 220 – 245 Smlouvy ES. Dle čl. 220 je hlavním smyslem ESD a Soudu prvního stupně (viz dále) „...zajištění v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy.“. Jedná se jak o dohled nad souladem jednotlivých aktů členských států s ustanoveními smlouvy ES, tak o dohled nad plněním závazných předpisů přijatých na jejím základě. Soudní dvůr se skládá ze soudců jmenovaných společně vládami členských států z řad odborně a morálně způsobilých osob, jejich počet je stejný jako počet členských zemí Společenství. Soudci zasedají zásadně veřejně, v senátech nebo ve velkém senátu a stanoví-li tak statut ESD i v plénu. Soudcům asistuje osm generálních advokátů. Jsou vybíráni stejným způsobem jako soudci na shodné (šestileté) funkční období. Základní funkcí generálních advokátů je vypracovat a předložit ESD svůj právní rozbor projednávané věci, včetně odůvodněného návrhu rozhodnutí a tak posoudit věc jaksi v „první instanci“, aby ke každé důležité věci existovalo více posouzení¹. Jde však pouze o pomoc soudcům, které stanovisko generálního advokáta nijak nezavazuje.

Rozsudky ESD mají precedenční charakter, závazek členských států dle čl. 10 SES se vztahuje i na respektování výkladu práva ES Evropským soudním dvorem, zvláště jde-li o ustálenou judikaturu v určité oblasti. Tato povinnost má objektivní charakter a nelze se při ní dovolávat dobré víry ve správnost výkladu členským státem (C-227/01).

Řízení před (nejen) Evropským soudním dvorem je ovládáno mnoha zásadami, které se v obdobném významu vyskytují i ve vnitrostátních právních řádech členských států. Patří mezi ně zejména zásada dispoziční (včetně zásady „*ne ultra petita*“, ovšem omezeně platná např. v řízení dle čl. 228, viz dále), zásada projednací, zásada koncentrace, zásada ústnosti a bezprostřednosti, veřejnosti a v neposlední řadě zásada řádného řízení.

¹ Vladimír Týč, Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 5. vydání (Linde 2006, Str. 52).

ESD může rozhodovat o více než dvanácti druzích žalob, z pohledu práva životního prostředí ES jsou relevantní zejména následující:

1. žaloba Komise dle čl. 226 SES na neplnění povinností plynoucí ze smlouvy ES členským státem. Jde o neplnění, nebo porušení povinností plynoucích pro členský stát ze smlouvy ES či závazných aktů přijatých na jejím základě. V řízení o tomto druhu žaloby se nelze odvolávat na to, že nebyla způsobena žádná škoda, neboť porušení povinnosti členského státu je na vzniku škody nezávislé, dovolávat se nelze ani toho, že národní legislativa je lepší než předmětná legislativa ES. Ani argumentace neplatností (unlawfulness) dané směrnice či rozhodnutí by nebyla přípustná (C-194/01). Nelze argumentovat nadbytečností této žaloby z důvodu, že již v řízení o předběžné otázce (viz níže) bylo konstatováno porušení práva ES, neboť nález porušení jež bývá výsledkem v tomto druhu žaloby je, na rozdíl od nálezu ve věci zodpovězení předběžné otázky, podkladem pro případnou žalobu pro neplnění rozsudku ESD, navíc je pouze rozhodnutím Komise zda ze své pozice žalobu podá, či ne (C-301/95). Je třeba poznamenat, že za plnění předpisů ES odpovídá členský stát jako celek i v případě, že jsou dané otázky v kompetenci regionálních orgánů, jde navíc o odpovědnost objektivní, bez možnosti vyvinění na základě vyšší moci apod. (např. C-236/99). I v případě, že členský stát správně transponuje směrnici ES do svého právního řádu a dojde k porušení tohoto vnitrostátního právního předpisu (a tedy i dané směrnice) veřejnoprávním subjektem, jde o porušení povinnosti členského státu (C-83/03). Zajímavé je, že za porušení práva Společenství je ESD považováno i porušení mezinárodních úmluv uzavřených na základě sdílené pravomoci Společenstvím a členskými státy, neboť v takovém případě mají tyto úmluvy dle názoru ESD stejné postavení jako úmluvy uzavřené výlučně Společenstvím, jež na sebe převzalo odpovědnost za jejich řádné provedení, zajišťování dodržování závazků z nich plynoucích je tedy povinností členských států vůči Společenství. Navíc je dle ESD v zájmu jak ES tak členských států závazky z nich plynoucí dodržovat bez ohledu na to, zda již

- byly převedeny do právního řádu Společenství, či nikoli (v případě C-239/03 to byla Úmluva o ochraně Středozemního moře před znečišťováním a Protokol o ochraně Středozemního moře před znečišťováním z pozemních zdrojů);
2. žaloba členského státu dle čl. 227 SES na neplnění povinností plynoucí ze smlouvy ES jiným členským státem. Členský stát je před předáním věci ESD povinen věc předložit Komisi. Ta si vyžádá stanoviska obou dotčených států a vydá odůvodněné stanovisko. Až pokud by odůvodněné stanovisko nebylo vydáno do 3 měsíců ode dne, kdy obdržela věc od členského státu, je tento oprávněn obrátit se na ESD. V letech 1976 – 2005 ale žádná taková enviromentální žaloba nebyla podána.
 3. žaloba Komise dle čl. 228 SES na neplnění rozsudku ESD - členskému státu může být od doby účinnosti Maastrichtské smlouvy uložena za nenapravení porušení, o němž bylo rozhodnuto v řízení dle čl. 226-227 SES, jednorázová nebo opakovaná pokuta. Poprvé se tak stalo v případě porušení směrnic 75/442/EHS o odpadu a 91/689/EHS o nebezpečném odpadu na Krétě. Řecké republice byla v tomto řízení udělena opakovaná pokuta ve výši 20 000 EUR denně až do odstranění nedostatků (případ C-45/91, resp. C-387/97). V listopadu 2003 vyvrátil ESD obavy některých autorů zda nepůjde o ojedinělý jev, když udělil pokutu Španělskému království (shodou okolností také šlo o porušení enviromentální legislativy – dnes již zrušené směrnice 76/160/EHS o jakosti vod ke koupání). ESD stanovil, že ačkoli čl. 228 SES nestanoví lhůtu pro splnění rozhodnutí konstatujícího nesplnění povinnosti, musí k odstranění vad dojít nejdříve jak je to možné. V tomto případě uběhlo od původního rozhodnutí téměř 6 let, od Komisi stanovené lhůty k nápravě více než 3 roky. ESD k výpočtu pokuty použil soustavu kritérií (na rozdíl od předchozího rozhodnutí) zahrnujících délku porušení, vážnost porušení, HDP Španělska (jako kritérium platební schopnosti), apod. Pokuta byla z hledem k roční frekvenci reportů o stavu plnění směrnice jako roční, každý rok se měla znovu určit výše pokuty vzhledem k procentu k posunu s plněním povinností (C-278/01). Historicky třetím rozhodnutím v této oblasti je případ C-304/02

Komise vs. Francie. ESD zde uložil Francouzské republice, v souladu s Komisí navrhovanou částkou, pokutu ve výši 57 761 250 Euro ode dne doručení rozhodnutí za každých ukončených šest měsíců trvání závadného stavu konstatovaného původním rozhodnutím (C-64/88). Při odůvodnění této částky ESD podrobně rozebral způsob jejího výpočtu, který je obdobný jako v předcházejícím případě. Vzhledem k závažnosti porušení („ohrožení základního cíle společné politiky rybolovu“) a délce porušení (téměř 9 let) a dopadům dotčeného jednání na soukromé a veřejné zájmy uložil nad rámec návrhů Komise a přes námitky členských států, včetně České republiky, jednorázovou paušální pokutu ve výši 20 000 000 Euro. ESD zde poprvé judikoval, že není vázán návrhem Komise pokud jde o ukládanou sankci. Dále vyložil, že čl. 228 SES umožňující uložit členskému státu „zaplacení paušální částky nebo penále“ je nutno vykládat ve světle účelu a kontextu tohoto ustanovení a tedy spojka „nebo“ zde nemá alternativní smysl, ale vede ke kumulativnímu výkladu, paušální a opakovaná pokuta pak tvoří jeden trest.

4. žaloba dle čl. 230-231 SES na vyshlovení neplatnosti právního aktu (závazného aktu, tedy nikoli doporučení a stanovisek) přijatého společně Evropským parlamentem a Radou, aktů Rady, aktů Evropského parlamentu majících právní účinky vůči třetím osobám, nebo aktů Komise a Evropské Centrální Banky (ECB). Žalobu může ve dvouměsíční lhůtě podat členský stát, Evropský parlament, Rada, Komise Účetní dvůr, ECB, nebo soukromá osoba ohledně aktů jí určených, nebo se jí bezprostředně a osobně dotýkajících. Dále viz kapitola 4.12.
5. žaloba dle čl. 232 SES na nečinnost orgánu ES. Žalobcem může orgán Společenství, členský stát, nebo soukromá osoba již měl být daný právně závazný akt určen. Daný orgán musí být na svou nečinnost upozorněn a musí mu být poskytnuta dvouměsíční lhůta k nápravě.
6. řízení dle čl. 234 SES o předběžné otázce. Jde o nástroj spolupráce mezi ESD a soudy členských států. Vnitrostátní soudy se na ESD mohou obracet s otázkami na interpretaci smlouvy ES, platnost a interpretaci aktů ES

přijatých orgány Společenství a Evropskou Centrální Bankou a interpretaci stanov některých institucí zřízených Radou (pokud to tyto stanovy dovolují), avšak pouze v případě, že odpověď na takovou otázku je nezbytná pro jejich rozhodnutí. Odmítnout odpovědět může ESD pouze je-li zřejmé, že dotaz nemá žádný vztah k realitě či předmětu sporu, jedná-li se o hypotetický problém a pokud ESD nedisponuje skutkovými nebo právními informacemi nezbytnými pro užitečnou odpověď (C-379/98). Za soudy jsou pro tento případ považovány i vyšetřovací orgány a samosoudci v trestních věcech oprávnění nezávisle rozhodovat. Zda vůbec předložit dotaz Evropskému Soudnímu dvoru, stejně jako znění dotazu je zcela na rozhodnutí soudů (C-235/02). Jedinou výjimkou je povinnost podání otázky ESD v případě, že je použito právního aktu Společenství a zároveň jde o takové stadium řízení, ve kterém již není možný řádný vnitrostátní opravný prostředek. Rozhodnutí je pro vnitrostátní soud závazné pouze v daném konkrétním případě. Pro Českou republiku je v této souvislosti důležitým rozhodnutí C-302/04 ve kterém se ESD pro svou nepřislušnost odmítl zabývat otázkou maďarského soudu na výklad práva ES, neboť skutkové okolnosti daného případu nastaly před vstupem Maďarska do EU. Povinnost konformního výkladu (a tedy i respektování ustálené judikatury ESD) dle čl. 10 SES tím samozřejmě dotčena není. Ačkoli je cílem tohoto druhu řízení pomoc národním soudům a ESD bere tuto úlohu velmi vážně, lze najít i případy, ve kterých se Evropský soudní dvůr řídil spíše formálními kritérii než snahou o takovou pomoc.

7. žaloby dle čl. 242-243 SES a čl. 225 odst. 1 SES, na základě kterých může ESD nařídit odklad vykonatelnosti aktu (obecně žaloby u ESD, ani opravné prostředky nemají odkladný účinek) nebo předběžné opatření v případě, že žalobce (kumulativně) (i) prokáže, že jeho nenařazením utrpí vážnou a nenapravitelnou újmu; (ii) prokáže naléhavost, která se musí týkat přímo jeho a musí být dostatečně pravděpodobná a předvídatelná (což je nutno také prokázat) (např. přísězné prohlášení distributora, že jeho zákazníci přestanou výrobek kupovat nepostačuje k prokázání takové reakce zákazníků, ani

k prokázání dopadu takové reakce na výrobce); (iii) prokáže zjevné skutkové a právní důvody; (iv) prokáže osobní dotčenost aktem (tedy případ, kdy „je fyzická či právnická osoba aktem zasažena z důvodu zvláštních vlastností, či faktické situace, která tuto osobu vymezuje a individualizuje vůči všem ostatním osobám a kterou je účast ve správním řízení pouze v případě, že je této osobě přiznává právo ES určité procesní záruky“ (T-291/04)); a (v) splní některé další podmínky. Vážnou a nenapravitelnou újmu nemůže, až na výjimky, být újma finanční (toto kritérium posuzuje ESD dosti přísně – viz např. odmítnutí žádosti v případě T-291/04, kde právnická osoba žádající o odklad opatření neprokázala, že nedisponuje finančními rezervami, které by jí pomohly „přežít“ do rozhodnutí v hlavním líčení.). Naléhavost, osobní dotčenost a skutkové a právní podmínky musejí být zřejmé již ze samotného návrhu předběžného opatření (mimo jiné T-117/05 - okolnost, že pozemky spadající pod Komisi nově zřízené oblasti zvláštní ochrany jsou sporným aktem dotčeny jako jediné, není dostatečnou pro určení osobní dotčenosti). Jeden příklad za všechny: rozhodnutí o návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí Komise o žádosti o spolufinancování z Fondu soudržnosti, navazujícího na rozhodnutí Řecké vlády o zřízení nové skládky poblíž jiné, kapacitně nedostačující. Žalobci (město Dimos Ano Liosion a někteří jeho obyvatelé) argumentovali k podpoře své žádosti mimo jiné zhoršením životního prostředí, zhoršením hospodářství, zhoršením v sociální oblasti, znemožněním vybudování městského parku, absolutní změnou stávajícího způsobu života obyvatel sociálních bytů, vzdálených jeden kilometr od areálu výstavby skládky, dále částečným zalesněním místa výstavby skládky a katastrofálními důsledky stavby pro životní prostředí ve městě Ano Liosia, pro zdraví žalobců, pro hodnotu pozemků a rozvoj města. Komise oponovala, a ESD se k jejímu názoru přiklonil když stanovil, že „rozhodnutí je naopak exemplární z hlediska environmentálních podmínek, navíc stanovuje zvláštní kritéria jejich dodržování, aby byla zlepšena situace zacházení s odpady v celém Řecku“, navíc je pod stálou kontrolou Komise (která může

spolufinancování zastavit, pokud nebudou tyto enviromentální podmínky dodržovány), „argumenty žalobců jsou vágní, nepodložené a neurčité“ (např. vybudování městského parku je pouze navrhováno do budoucna) a „tedy není žalobci prokázána hrozící škoda“. ESD dále vyjádřil pochybnosti o bezprostředním a osobním dotčení žalobců rozhodnutím, vzhledem k tomu, že újma nevyplývá ze sporného rozhodnutí Komise, ale z vnitrostátních rozhodnutí, proti kterým se žalobci mají bránit vnitrostátními postupy a rozhodnutí Komise „přispívá pouze nepřimo k uskutečnění projektu“. Konečně fakt, že „řecká vláda podepsala smlouvu týkající se projektu, že tato je platnou a řízení o studii a provedení uvedeného projektu probíhají a postupují velice rychle a náklady Komisi jsou již vynakládány, ani spolu s výše uvedenými argumenty neprokazují existenci naléhavosti nutnou k oprávněnosti návrhu na nařízení odkladu vykonatelnosti“ (T-85/05).

Připomínky k tomuto rozhodnutí viz kapitola 4.12.

ESD rozhoduje v naprosté většině případů v plénu, rozsudkem po veřejném slyšení stran a předložení stanoviska generálním advokátem, přičemž počet procesů u ESD rok od roku vzrůstá (v roce 1958 to bylo 42 případů, v roce 1998 už 482 případů a v roce 1999 již 541 případů). Jak již bylo řečeno v úvodu, rozhodnutí Evropského soudního dvora jsou velmi důležitá pro správnou interpretaci a aplikaci práva ES. ESD ve své praxi formuloval množství principů, které nejsou v SES výslovně uvedeny, ale přesto jsou považovány za zásady na nichž je smlouva ES postavena.

Žalobu může mimo Komise podat Evropský Parlament, Účetní dvůr, Evropská Centrální banka, a u vybraných druhů žalob za účelem ochrany svých práv též fyzická či právnická osoba pokud jde o rozhodnutí, které se jí bezprostředně a osobně dotýká.

3.2 Soud prvního stupně

Soud prvního stupně byl zřízen na základě Jednotného Evropského Aktu v roce 1987 (článek 224 a další smlouvy ES). Hlavním motivem k jeho vzniku byla snaha

o odlehčení ESD po neúnosném nárůstu jeho agendy. Má nejméně tolik soudců, kolik je členských států (přesný počet soudců má určit Statut ESD). Způsob jmenování, způsobilost soudců i funkční období jsou stejné jako u Evropského soudního dvora. Smlouva ES zde umožňuje zřízení funkce generálního advokáta Statutem ESD – ten tak činí tím, že zakotvuje možnost ustavit soudce Soudu prvního stupně generálním advokátem ve věci, kterou sám jako soudce nerozhoduje. Soud zasedá v komorách o třech až pěti soudcích, dle Jednacího řádu i ve velkém senátu, či plénu. Postupem času se „osamostatňuje“ – již není „přiřazen k Evropskému soudnímu dvoru“, ale je „příslušný k rozhodování v prvním stupni“, naopak „přiřazené k Soudu prvního stupně“ mohou být soudní komory (viz dále).

Jeho agenda je tvořena rozhodováním o žalobách (mimo těch podaných členským státem) dle čl. 230, 232, 235, 236 a 238 SES s výjimkou žalob v působnosti některé soudní komory, přičemž Statut ESD jeho věcnou příslušnost může jak rozšířit, tak zúžit (jak je tomu např. u rozhodování o předběžné otázce, některých případech týkajících se čl. 230, 232 SES). Proti jeho rozhodnutí se strany mohou v právních otázkách odvolat k ESD; rozhodnutí jsou přezkoumatelná Soudním dvorem také v případech „vážného ohrožení jednoty nebo souladu práva Společenství“. V takových případech může věc k rozhodnutí ESD postoupit sám Soud prvního stupně.

3.3 Soudní komory

Jde o soudní orgány Společenství, které může v souladu s čl. 225a SES vytvořit Rada pro prvo-stupňové rozhodování ve specializovaných oblastech. Působnost každé komory, její složení i pravidla jejího jednání určí či schválí Rada, subsidiárně pak platí ustanovení SES týkající se Evropského soudního dvora a Statut Evropského soudního dvora.

O opravných prostředcích proti rozhodnutím komor rozhoduje Soud prvního stupně, uplatnit je lze pouze v právních otázkách a, stanoví-li tak rozhodnutí o zřízení soudní komory, také ve skutkových otázkách. Členové komory jsou

jmenování Radou z řad morálně a odborně způsobilých osob.

Jako první byl takto zřízen

3.4 Soud pro veřejnou službu Evropské Unie

a to rozhodnutím Rady z 2.11.2004 (2004/752/ES) jako soud připojený k Soudu prvního stupně. Do jeho příslušnosti spadá rozhodování sporů z veřejné služby Společenství v prvním stupni. Skládá se ze 7 soudců majících stejné postavení, jako soudci Soudu prvního stupně, jmenovaných na 6 let. Jim asistují čtyři odborníci na právo služebního poměru a pracovní právo zaměstnanců EU. Soud by měl rozhodovat postupem přizpůsobeným zvláštnostem sporů, jimiž se zabývá a v každém stadiu řízení zkoumat možnost narovnání. Rozhoduje v senátech o třech soudcích, ve věcech vymezených jednacím řádem v senátu o pěti soudcích, v plénu, popř. rozhoduje samosoudce. S omezením na právní otázky je možno podat proti rozhodnutí tohoto soudu opravný prostředek k Soudu prvního stupně.

3.5 Závěr kapitoly

V této kapitole je možno seznámit se se základními informacemi o jednotlivých soudních orgánech Společenství – Evropském soudním dvoře, Soudu prvního stupně a soudních komorách, respektive prvé z nich - Soudu pro veřejnou službu Evropské Unie. Dále jsou zde popsány jednotlivé typy řízení aplikovatelné v oblasti práva životního prostředí, a to zejména řízení o neplnění povinností plynoucích ze smlouvy ES členským státem (čl. 226 SES), řízení o neplnění rozsudku ESD (čl. 228 SES), řízení o vyslovení neplatnosti právního aktu (čl. 230-231 SES), a řízení o předběžné otázce (čl. 234 SES). Popis těchto řízení je uveden v části věnující se Evropskému soudnímu dvoru, jako orgánu, který může působnost stanovenou Soudu prvního stupně ve smlouvě ES, jak zúžit, tak rozšířit (poněkud stranou zde ovšem stojí soudní komory, jejichž působnost určuje ve zřizovacím aktu Rada).

Pokud jde o dopady na ochranu životního prostředí, tak nesporně velkým pokrokem v uplatňování práva Společenství bylo zavedení možnosti, na základě žaloby dle čl. 228, rozhodnout o uložení pokuty státu nerespektujícímu rozsudek

ESD, již jednou porušení povinnosti konstatujícím (dle čl. 226 SES). Jak se zdá, Evropský soudní dvůr zostřuje postupně donucovací výraz tohoto nástroje a dodává mu částečně i výraz nápravný. Na druhé straně této linky stojí rozhodování o předběžných otázkách dle čl. 234, které jako nástroj naopak pomoci a spolupráce dává členským státům možnost být ve své (nejen) aplikaci práva Společenství s tímto právem co nejvíce v souladu.

4. Rozhodnutí soudních institucí EU v oblasti životního prostředí

Drtivou většinu případů projednávaných Evropským soudním dvorem v oblasti životního prostředí tvoří žaloby pro neplnění povinnosti podávané Komisí na členské státy na základě článku 226 SES. Jak bylo řečeno již v předchozí části této práce, jejich počet již dlouho nezadržitelně stoupá. Problém může tkvít v tom, že do konce 80. let nebyla transpozice a implementace předpisů ES Komisí příliš ostře sledována - a to se postupně výrazně mění. Někteří autoři (Glachant²) naopak tvrdí, že problémem EU není nedostatečná transpozice a implementace směrnic, ale naopak převýšení a faktické překonání požadavků směrnic, způsobované mimo jiné interakcí s jinými politikami a vnitrostátní i komunitární legislativou (což může způsobit nejen kladně, ale i záporně), tlakem veřejnosti na přísnější řešení některých problémů apod. Čím exaktněji pak směrnice upravuje cíle a způsoby jejich dosažení, tím menší je prostor pro vyrovnávání těchto interakcí v procesu implementace.

Pokud jde o rozhodující **soudní instituci** Evropského Společenství, naprostá většina případů je předkládána Evropskému soudnímu dvoru, zatímco Soud první instance ve věcech životního prostředí téměř nejedná.

Pokud bychom chtěli hovořit o žalobních **důvodech**, pak nejvíce žalob je podáváno pro opožděnou transpozici směrnic, popř. opožděné oznámení transpozice směrnic do vnitrostátního právního řádu (této povinnosti není členský stát zbaven ani v případě, že se na jeho území aktivita upravená danou směrnicí nevyskytuje (např. také z důvodu, že by se mohla vyskytnout později)). Různé povinnosti notifikace se vyskytují i v samotných směrnicích. Zároveň s formální notifikací je nutno poskytnout Komisi všechna ustanovení předpisů danou směrnicí implementujících a to nejen celostátních, ale i regionálních (to platí i v případě, že celostátní předpis má v případě rozporu či omezení svého obsahu regionálními předpisy přímou účinnost (C-301/95)). Statisticky bylo k 31.12.1999 v EU aplikovatelných 1508 směrnic, přičemž členské státy notifikovaly transpozici u

² Matthieu Glachant: The need for adaptability in EU environmental policy design and implementation (European Environment 11/2001, str. 229-249).

94,53% z nich. Povinnost notifikace přitom musí splnit i ten členský stát, jež v daném časovém úseku žádné požadované informace k dispozici nemá (tedy daná skutečnost v členském státě nenastala) (C-392/99).

Další velkou skupinu případů tvoří rozhodnutí týkající se věcných chyb při transpozici směrnic, zde však bývá problematickým dokazování nenaplnění cíle směrnice. Poněkud stranou stojí poměrně časté a neméně důležité rozhodování o předběžné otázce³.

Po **věcné stránce** se nejvíce rozhodnutí týká Rámcové směrnice o odpadech 75/442/EHS a směrnice 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků.

Pokud jde o **časové hledisko**, celý proces trvá u ESD obvykle několik let (podle typu procesu, v průměru 25 měsíců, před-soudní fáze u Komise pak trvá ještě déle). Obecně se zde vyskytují dva extrémy - není výjimkou, že se k ESD případ dostane až po několika letech od porušení povinnosti a ke konečné nápravě dochází se zpožděním ještě větším, a naopak, v jiných případech se doba od porušení povinnosti po shledání tohoto porušení a jeho nápravu čítá v řádu měsíců. Např. v případě neúplné transpozice směrnice 79/869/EHS Portugalskou republikou byl průběh následující:

- › 1.1. 1989 uběhla tomuto členskému státu lhůta pro transpozici směrnice;
- › 7.3. 1990 přijala Portugalská republika vyhlášku směrnicí transponující a informovala o tomto kroku Komisi;
- › 6.7. 1993 Komise zaslala Portugalské republice, poté co shledala vyhlášku nedostatečnou, žádost o vyjádření se, a poskytla tomuto členskému státu lhůtu tří měsíců na dokončení transpozice;
- › 10.6. 1994 Portugalsko odpovědělo, že do tří měsíců transpozici dokončí;
- › 10.6. 1996 zaslala Komise tomuto členskému státu odůvodněné stanovisko s dvouměsíční lhůtou k nápravě;
- › 9.12. 1996 Portugalská republika zaslala odpověď na odůvodněné stanovisko,

³ Dle přednášky prof. Krámera konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy 6.11.2006 bylo do roku 2005 321 žalob podáno na základě čl. 226 SES, v 97 případech ESD rozhodoval o předběžných otázkách a v 34 případech řešil platnost aktů Společenství (čl. 230 SES). Ostatní čísla jsou zanedbatelná.

ve které uvedla, že reviduje technické aspekty novely transponujícího předpis;

- › 24.7. 1997 podala Komise žalobu k ESD;
- › v srpnu 1998 Portugalská republika nedostatek odstranila.

Shodou okolností téhož členského státu se týkalo další rozhodnutí s poměrně dlouhou dobou od porušení po rozhodnutí (ačkoli tomu tak bylo z jiného důvodu než ve výše uvedeném případě) – lhůta pro transpozici směrnice 75/439/EHS uběhla v roce 1990, Komise však na to, že byla transponována pouze její část „narazila“ teprve v roce 2000 poté, co se tohoto členského státu dotázala na její plnění v letech 1995 – 1997. Rozhodnutí ESD padlo 27.1. 2005 (C-92/03).

Na druhou stranu např. v případě opožděné transpozice směrnice 92/43/EHS vydala Komise odůvodněné stanovisko proti Řecku a Německu již po dvou měsících od vypršení lhůty, a ESD ve věci rozhodl již za 8 (resp. 10) měsíců od podání žaloby. Z takto rychlého postupu je dle Dusíka⁴ patrný zřejmý zájem Komise na hladkém průběhu transpozice. Pokud je v některých případech postup Komise spíše benevolentní a zdlouhavý, a v některých případech naopak takto rychlý, nelze se ubránit otázce, jaký vliv v těchto případech hrají politická rozhodnutí a jakou „právní jistotu“ a „rovnost“ mají členské státy v případě opožděné transpozice předpisů ES.

Na **straně** žalobce či žalovaného může být nejen jeden subjekt, ale také tzv. „*společenství ve sporu*“, popř. zde může být vedle hlavního i vedlejší účastník (účastníci).

Pokud jde o **postoj žalované strany**, ve většině případů se více či méně brání a snaží se, byť někdy i nepodloženými či absurdními argumenty, hájit. V některých případech ale sám žalovaný uzná porušení své povinnosti a snaží se dokázat snahu po nápravě (např. C-423/02), či se takovým postupem snaží snížit náklady řízení, které mu Soudní dvůr v případě „prohry“ uloží zaplatit. Mimo **výroku** kdo je povinen zaplatit náklady řízení, ESD v každém rozhodnutí konstatuje porušení

⁴ JUDr. Jan Dusík: Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu – zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora (Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001).

dané povinnosti, popř. žalobu z části, či zcela zamítne. Sankce čekají členský stát až na základě žaloby dle článku 228 SES.

Evropský soudní dvůr ve svém rozhodování přísně dodržuje zásadu, že každé tvrzení musí být dostatečně **prokázáno**, je tedy vždy nezbytné přesně označit jak porušené ustanovení práva ES, tak předložit faktické důkazy tohoto porušení (např. C-431/92, C-117/02 – zde Komise žalovala Portugalskou republiku pro neprovedení posouzení vlivu projektu turistického komplexu umístěného v území národního parku na životní prostředí. Portugalská vláda prokázala, že pro tento národní park byly již dříve, na základě odborných expertiz a veřejných diskusí, přijaty plány rozvoje, toto území bylo rozděleno na zóny s různými stupni ochrany, a zóna v níž se daný projekt měl nacházet byla označena za zónou pro turistické aktivity. ESD žalobu zamítl, protože Komise založila svou žalobu na pouhém faktu umístění projektu na daném území a neprokázala, že tento projekt má či může mít významný vliv na životní prostředí (a tedy, že došlo k porušení směrnice 85/337/EHS zajistit, aby veškeré projekty, které mohou mít významný vliv na životní prostředí byly podrobeny posouzení tohoto vlivu. Dále o této problematice viz část o významu cílů směrnic).

4.1 Včasná transpozice směrnice do vnitrostátního právního řádu

Drtivá většina směrnic obsahuje lhůtu či lhůty, v níž jsou členské státy povinny přijmout transponující právní předpisy a prakticky dosáhnout cílů směrnicí stanovených. Pokud tomu tak v konkrétním případě není, neznamená to ještě, a to zvláště pokud jde o tak důležitou oblast práva ES jakou je ochrana životního prostředí, že by si státy mohly určit relevantní okamžik dle vlastního uvážení. Ten je třeba odvíjet přiměřeně od cíle směrnice (C-282/02, zde navíc Komise navrhla v průběhu doby termíny pro provedení dané směrnice a dotčený stát – Irsko, proti nim nevzneslo námitky, daly se tedy dle ESD považovat za směrodatné).

Mezi přijetím směrnice orgány Společenství a uplynutím lhůty pro její transpozici, ačkoli není členský stát ještě povinen se směrnicí řídit, není stát ani oprávněn přijímat předpisy, jež by mohly ztížit, či znemožnit realizaci jejího cíle. Opak by

byl v rozporu s čl. 10 a 249 SES (C- 129/96). Přijetí transponujícího předpisu po lhůtě samozřejmě neopravňuje členský stát, aby z působnosti směrnice vyňal případy, na něž by se, pokud by stát předpis včas transponoval, směrnice vztahovala.

Pokud členský stát z nějakého důvodu není schopen lhůtu k transpozici směrnice dodržet, není jiné cesty, než tak co nejrychleji učinit. Dle ustálené judikatury nelze argumentovat praktickými, finančními, ani administrativními potížemi státu (C-42/89, C-290/89), okolnostmi plynoucími z vnitrostátního právního řádu (např. zákazem retroaktivity (C-150/97)), zrušením transponujícího předpisu vnitrostátním soudem (C-292/99) ani komplexností a složitostí daného předpisu ES (C-350/04). Za okolnost plynoucí z vnitrostátního právního řádu, je přitom považováno i regionální členění státu a přenesení kompetence transponovat směrnici na regionální vlády, protože vzhledem k výlučné kompetenci členského státu rozdělit své normativní pravomoci mezi své orgány, je také členský stát plně odpovědný za porušení práva ES těmito orgány (C-87/02). Argumentem pro ESD není ani fakt, že byla učiněna všechna proveditelná opatření, aniž se dostavil předpokládaný výsledek, neboť členské státy jsou, jak již bylo řečeno, směrnicemi vázány co do cíle, nikoli jen co do postupu směrnicí stanoveného (C-337/89), nepomůže ani částečné splnění požadavků směrnice s odvoláním na vůli splnit její požadavky stoprocentně (C-71/97). Smysl žádat o výjimku, či o prodloužení lhůty pro transpozici má pouze v době, kdy lhůta pro transpozici ještě neuplynula (C-42/89).⁵

Pokud jde o porušení povinnosti členského státu plynoucího z ustanovení směrnice, není na překážku jeho shledání Soudním dvorem ani fakt, že členský stát dotčenou směrnicí dosud ani netransponoval. To by pak mohlo být důvodem další žaloby (ESD v dubnu 2000 rozhodl o porušení povinnosti Španělského království - nedodržení lhůty k předložení akčních programů dle směrnice 91/676/EHS i přes to, že tento členský stát směrnicí ještě netransponoval

⁵ Prof.Dr.Ludwig Krämer: European Environmental Law, Casebook (1998)

(C-274/98)).

Zajímavým je rozhodnutí vydané v březnu 2001 - Lucembursko netransponovalo směrnici 91/676/EHS a na jeho území tedy i po uplynutí lhůty ve směrnici stanovené platily staré právní předpisy. ESD zde konstatoval nesprávnou transpozici směrnice starými právními předpisy – netranspozici by pravděpodobně konstatoval pouze v případě, že by v členském státě neexistoval žádný právní předpis upravující danou materii (C-266/00). S tím souvisí i rozhodnutí C-127/02 - Evropský soudní dvůr v něm stanovil, že vnitrostátní soud má právo ověřovat, zda nebyly překročeny meze volného uvážení daného právem ES členskému státu i v případě, že daná směrnice nebyla do vnitrostátního právního řádu vůbec provedena, přestože lhůta pro transpozici již uplynula.

4.2 Forma transponujícího právního předpisu, význam faktického stavu

Povinnosti členských států týkající se jejich vázanosti cíli směrnic mají dvě neoddělitelné stránky, které je nutno mít k tomu, aby členský stát svým závazkům dostal, vždy na paměti. Jde o formální a faktické naplnění požadavků směrnice. První z nich spočívá v povinnosti členských států každou směrnicí formálně transponovat do vnitrostátního právního řádu právním předpisem (popř. předpisy) s celostátní působností obecnou závazností a jasným významem poskytujícím dostatečnou právní jistotu všem dotčeným subjektům. Potvrzují to např. rozhodnutí týkající se Německa, jež transponovalo směrnici 80/779/EHS pomocí oběžníku, který přes své vydání na základě obecného zákonného zmocnění sám nemá obecnou závaznost a dle ESD tedy neposkytuje osobám dostatek jistoty a vědomí závaznosti, což je vždy nutným předpokladem pro dovolání se práva (C-361/88, další případy: C-13/90, C-14/90, C-262/95, C-58/89). Také to, že Německo přeneslo povinnost dozoru nad dodržováním směrnice 80/68/EHS na místní správní orgány (což je samo o sobě v pořádku), a podobu tohoto dozoru ponechalo na vnitřních pokynech a správních opatřeních, shledal ESD porušením povinnosti tohoto členského státu (C-131/88). Povinnosti stanovené směrnicí musí být do právního řádu transponovány vždy, i když se některá z nich týká pouze samotného

členského státu (např. Belgie neuspěla s tvrzením, že není nutno zapracovat do transponujícího předpisu povinnost určitých konzultací s Komisí v případě vyjmenovaných příhraničních opatření, neboť takové opatření provádět nehodlá a v případě, že ano, konzultace by jistě provedla (C-186/91)).

Některé směrnice dovolují, aby byly jejich části naplněny i dobrovolnými dohodami ekonomických subjektů. V této dobrovolnosti, ale může být problém – pokud není dostatečná motivace subjektů se samostatně regulovat (což bývá velmi zřídka), musí v pozadí dobrovolnosti stát dostatečně silná hrozba státní regulace. Klady dobrovolných dohod jsou zejména úspora nákladů, motivace participujících osob dohodu plnit a rychlost (není nutno procházet legislativním procesem). Jak ale ukazuje zkušenost Spojeného Království týkající se směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech, není to snadná cesta a v konečném důsledku může vést k negaci všech výše popsaných kladů (v tomto případě bylo hlavní překážkou velké množství zapojených subjektů a rozmanitost jejich zájmů, tvrdost konkurence mezi nimi, strach z „černých pasažérů“, tedy subjektů, jež by zůstaly stát mimo dobrovolný systém a pouze z něj těžily, dále nedostatek informací státních orgánů nutných k posouzení efektivnosti dosažené dohody, nedostatek účinné hrozby ze strany vlády, apod. Více Fiona Nuan: Barriers to the user of voluntary agreements: a case study of the development of packaging waste regulations in the UK (European Environment 9/1999)).

Samozřejmě, pokud je hlavní povinnost zakotvena v obecně závazném právním předpise, lze pak postupovat různě, vždy však v souladu s takovou hlavní povinností. To platí v případě většiny programů k ochraně životního prostředí, které obvykle nemusejí být přijaty stejným druhem předpisu jako směrnice, musejí však vést k naplnění cílů, které jsou na ně kladeny - jejich právní forma je tedy přímo odvislá od těchto cílů. Nikdy však není dovoleno nezakotvit je legislativně vůbec (např. C-396/01). Kupříkladu Španělsko neuspělo s tvrzením, že není podstatné přijetí programů (dle směrnice 91/157/EHS) „na papíře“, ale probíhající vědecký průzkum, osvětová činnost, investice atd. a Soudní dvůr rozhodl, že *„praktické a fragmentové naplňování různých aktivit, jež mají být obsaženy*

v daných programech nepostačuje“ (C-289/7). Obdobně v případě týkajícím se Belgie ESD konstatoval, že programy nelze nahradit praktickými kroky dosaženými před uplynutím lhůty pro implementaci (ač většina cílů směrnice byla již v Belgii naplněna) (C-347/97).

Druhou stranou mince je, jak již bylo řečeno, faktický stav odpovídající cílům směrnice. Z judikatury Evropského soudního dvora je jednoznačné, že sám o sobě nepostačuje a neospravedlňuje opožděnou či špatnou transpozici směrnice (C-150/97). Pokud nejsou faktické účinky podepřeny právním předpisem s celostátní působností a obecnou závazností, nelze mít totiž jistotu, že se faktický stav, v rozporu s cílem směrnice, nezmění. Členské státy mají povinnost zabezpečit plnění svých závazků z práva ES plynoucích po celou dobu platnosti těchto závazků a bylo by v rozporu s cíli právní úpravy Společenství, aby se Společenství spokojilo s faktickým souladem a muselo s konstatováním porušení čekat, až se skutečnost z jakéhokoli důvodu změní. I když se na území členského státu nevyskytuje předmět úpravy dané směrnice, je-li prakticky možné či pravděpodobné, že se toto bez vědomí státu a bez jeho možnosti toto účinně ovlivnit změní, musí být příslušná směrnice transponována a její transpozice notifikována (např. C-435/99). Ale i v případě, že není fakticky možné či pravděpodobné, aby k praktickému porušení směrnice došlo, existuje-li vnitrostátní legislativa rozporná s komunitární, jde o porušení povinnosti členského státu (v konkrétním případě Francouzská republika nechránila některé druhy ptačích hnízd a vajec po dobu lovecké sezony, ačkoli všechny měly být dle směrnice 79/409/EHS chráněny celoročně, a byla shledána porušující právo ES i přes to, že dané druhy v inkriminované době vůbec nehnízdí (C-252/85)). Naopak v případě Belgie Evropský soudní dvůr uznal, že pro region Brusel neexistuje povinnost transpozice směrnic 75/440/EHS a 79/869/EHS, protože se zde žádné povrchové vody určené pro výrobu pitné vody nenachází (C-290/89). ESD tak pravděpodobně postupoval z toho důvodu, že k pozdějšímu porušení směrnic prakticky nemůže dojít, neboť výskyt povrchových vod není okolností, jež by podléhala změnám a pokud ano, tak jen zcela výjimečně a se svolením státu. Cíle

směrnic tak porušeny nebyly a v budoucnu být ani nemohou, a ani fyzické či právnické osoby nemohou utrpět chybějící právní úpravou újmu. Pokud by se stát rozhodl povrchové vody v regionu zříditi, bylo by samozřejmě nutno směrnice v plném rozsahu, nejpozději ve stejný okamžik jako takové zřízení, transponovat. V případě ptačích hnízd však šlo o porušení jasně zakotvené povinnosti celoročně chránit ptačí hnízda, pokud by směrnice zamýšlela učinit tuto povinnost flexibilní dle doby hnízdění, bylo by to v ní jasně stanoveno, navíc nelze spoléhat a udržet pod kontrolou to, že v praxi nedojde k hnízdění „mimo obvyklou dobu“.

Výše naznačeným a neméně důležitým důvodem pro to, aby byly povinnosti směrnic zakotveny obecně závaznými právními předpisy, je také to, že soukromé osoby musejí mít právně jistou možnost dovolat se ustanovení určených k ochraně jejich práv. To platí nejen v případech, kdy je cílem směrnice ochrana lidského zdraví (C-361/88, C-59/89).

Důležité je, že praktické následky (nedosažení cíle směrnice) není nutno v případě špatné transpozice dokazovat, postačuje prokázání nesouladu transponujícího právního předpisu se směrnicí (C-392/96). Stejně jako ve vnitrostátním právu nelze faktické nenaplnění cíle směrnice omlouvat její očekávanou novelizací (C-92/96).

Pokud jde o rozsah porušení směrnice, domnívám se, že může mít vliv pouze ve stádiu předsoudním, kdy pokud je nesoulad s cíli směrnice zanedbatelný a vůle státu k nápravě dostatečná, může Komise zvolit benevolentnější přístup a dát porušujícímu členskému státu větší prostor nedostatky odstranit. Pokud je však žaloba před ESD podána, nemá faktický rozsah porušení směrnice vliv na konstatování tohoto porušení. To dokazují i mnohá rozhodnutí ESD mezi nimi například:

- › rozhodnutí týkající se nedodržení závazných limitů kvality vody ke koupání, ve kterém Německo neuspělo s argumentem, že polovina případů porušení je nezávažných na to, aby kvůli nim bylo rozhodnuto o porušení povinnosti (C-198/97);
- › rozhodnutí v případě kvality vod ke koupání ve Francii, ve kterém Francie neúspěšně argumentovala malou rozlohou oblastí a postupným zlepšováním

stavu (C-147/00);

- › případ skládky biologického a chemického odpadu v Itálii, argumentující, že místo je tak malé, že nesplňuje kriteria pro porušení povinností (C-365/97).

I jednorázové faktické překročení závazných limitů stanovených směrnicí je porušením povinností, a v případě, že členský stát argumentuje při nedodržení limitů jejich absolutní nespłnitelností, musí toto věrohodně doložit (C-198/97). Pokud nelze cíl směrnice v praxi naplnit zcela, ale je to možné z části, musí tak být učiněno, a zároveň výslovně (z důvodu právní jistoty) v transponujícím předpise stanoveno, nelze se spokojit s možností odvodit si takovou možnost z daného předpisu výkladem (C-217/97).

Považuji za důležité podotknout, že členské státy mají některými směrnicemi samotnými stanovenou možnost zmírnit jejich dopad – zvláště tomu bylo dle Krámera⁶ u směrnic přijatých do roku 1987 – některé z nich obsahovaly alternativní metody stanovení standardů ze kterých si bylo možno vybrat, některé umožnily členským státům identifikovat rizikové oblasti, ve kterých nemusely dostát požadavkům dané směrnice a vypracovat pro ně plány k nápravě, některé směrnice dokonce umožnily členským státům rozhodnout o své teritoriální aplikaci, či obsahovaly přímo ustanovení o své neaplikaci na určité území po určitou dobu.

4.3 Význam cílů a účinnosti předpisů ES

Cíl či cíle jsou jedním ze základních prvků předpisů ES. Každá směrnice zavazuje členské státy pokud jde o cíle a účinky, jež zamýšlí vyvolat. Výslovně toto ESD potvrdil v případě C-56/90, když stanovil, že pokud směrnice stanoví jako povinnost „přijetí všech potřebných opatření k dosažení cílů“ nelze argumentovat tím, že povinností státu je pouhé přijetí těchto opatření a ne dosažení cílů jako takových. Ani tvrzení členského státu, že „si stanovil vyšší cíle, než jsou dány směrnicí“, jej nezavazuje povinností ve vymezeném čase naplnit alespoň cíle

⁶ Ludwig Krämer: Differentiation in EU environmental policy (European Environmental Review, May 2000, str. 133-139).

směrnici dané (C-282/02).

Vzhledem k výše uvedenému, pokud směrnice výslovně nezakotví povinnost některou svou část převzít doslovně, popř. dodržovat jiná pravidla týkající se formálně jejího obsahu, není k tomu členský stát povinen. Tak například pokud směrnice sice dělí předmětnou část životního prostředí do skupin, ale nestanoví povinnost toto dělení zachovat, nedojde-li nepřevzetím členění k ohrožení cíle směrnice, není zakotvení skupin v transponujícím předpise nutné (C-58/89). ESD však k pojmu cíl, či cíle směrnice přistupuje značně široce, nejde jen o jakési obecné cíle ve směrnici obsažené, musejí být brány v úvahu i relativní podrobnosti a cesty směrnicí zamýšlené k uskutečnění těchto cílů, tedy například pokud by takové dělení do skupin mělo za cíl zavést pro dané skupiny různý režim ochrany či nakládání a nesloužilo jen pro přehlednost a snadnější orientaci v textu předpisu, pak je nutno toto dělení zachovat. To je i příklad směrnice 80/68/EHS (o ochraně podzemních vod před znečištěním způsobeným nebezpečnými látkami), která nebezpečné látky dělí do dvou skupin, pro vypouštění látek první skupiny zavádí povolovací režim, vypouštění látek z druhé skupiny je zcela zakázáno. Zahrnutí obou skupin pod režim zákazu je porušením jejího cíle (C-360/87). Stejný princip platí v případě, že se cíl směrnice uskutečňuje stanovením hierarchie (zde odstraňování odpadních olejů) od nejméně po nejvíce zatěžující životní prostředí. Členský stát je povinen podmínky dodržení této hierarchie explicitně transponovat a při užívání volného uvážení daného směrnici umožňujícím mu „dolaďovat“ hranice mezi jednotlivými stupni dodržovat princip proporcionality (C-102/97).

V případě směrnic obsahujících **několik cílů** je důležitý jejich vzájemný vztah – pokud jsou cíle rovnocenné, je třeba je naplňovat všechny stejnou měrou (C-278/85), v případě, že rovnocenné nejsou, je nutno mezi nimi dodržovat zásadu proporcionality. To dokazuje případ nevymezení vhodných vod pro život ryb Spolkovou republikou Německo (směrnice 78/659/EHS pro vody kde mohou žít ryby a 79/923/EHS pro vody kde mohou žít koryši a měkkýši). ESD odmítl argument Německé vlády, že ryby, koryši a měkkýši jsou určeni k lidské konzumaci pouze pokud neobsahují nadměrné množství nebezpečných látek, a tedy

cíl ochrany lidského zdraví je dodržen, a konstatoval, že primárním cílem směrnic není zabránit lidem v konzumaci závadných ryb (korýšů, měkkýšů), ale podpora jejich života a životního prostředí, ochrana lidského zdraví je pak až sekundárním cílem obou směrnic (C-298/95). (Dále pak C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-154/95 a C-157/95).

K cílům směrnic je vždy nutno přistupovat s ohledem na **zásadu obezřetnosti** (tedy zvážit, zda z vědeckého hlediska neexistuje důvodná pochybnost o nepřítomnosti negativních účinků), která je jedním ze základů politiky vysoké úrovně ochrany životního prostředí (174/2 SES) (C-127/02).

Několik rozhodnutí týkajících se cílů směrnic souvisí s procedurou posuzování vlivů projektů na životní prostředí („EIA“ – směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí). Procedura EIA, jejímž cílem je ochrana lidského zdraví a životního prostředí, je zamýšlena především pro velké projekty s delší dobou stavby a dle směrnice je povinná u projektů „*jejichž charakteristika to vyžaduje*“. Členským státům se nejistota, pokud jde o to který projekt toto posouzení vyžaduje a který nikoli, v ekonomickém procesu očividně příliš nezamlouvala. Proto v rozporu s cílem směrnice vyjímaly z této povinnosti některé skupiny projektů (jejich vyjmenováním, či stanovením neadekvátních prahových hodnot), ačkoli jejich významný vliv na životní prostředí zcela nevykloučily, což je dle názoru ESD zcela nemožné, jelikož např. nelze předem určit různý vliv různého umístění projektu. Pokud by směrnice zamýšlela stanovit nějaká kritéria, pak by tak dle Soudního dvora učinila, v rozporu s tvrzením stran se tedy nejedná o vágnost, ale záměr (C-133/94, C-72/95, C-301/95). Jako obzvláště důležitou shledal ESD v souladu s cílem této směrnice kumulaci vlivů - např. jeden projekt menších rozměrů může být bez výraznějšího vlivu na životní prostředí, pokud je ale takových menších projektů v okolí více, už tomu tak být nemusí, navíc pokud by se ke kumulaci vlivů nepřihlíželo, bylo by možno směrnici obcházet rozdělením jednoho projektu na několik menších (C-392/96, C-127/02). V případě, že by došlo k potvrzení významného vlivu vnitrostátním právním předpisem vyloučeného druhu projektu

na životní prostředí, bylo by nezbytné takový předpis zrušit a byl by založen přímý účinek směrnice.

Ačkoli se může zdát, že se Soudní dvůr ve svém rozhodování někdy příliš řídí formálními hledisky, skutečné naplnění cíle směrnice je zkoumáno vždy přísně a pečlivě. V případě různých **programů** k nápravě životního prostředí ESD kupříkladu vždy zkoumá, zda k cíli zamýšlenému směrnicí skutečně vedou a pokud jsou příliš obecné, či nekomplexní, je na tento stav pohlíženo, jako by nebyly přijaty vůbec (C-232/95, C-233/95, C-384/97, C-214/97).

Dále k cílům směrnic už jen ve zkratce některá rozhodnutí potvrzující výše uvedená tvrzení:

- › Cílem směrnice 79/409/EHS je ochrana všech druhů ptactva. Ačkoli přesná data loveckých sezón ponechává směrnice na členských státech, nelze je stanovit podle termínů, kdy migruje většina ptactva (doby migrace se mohou značně lišit též v důsledku meteorologických jevů a ochrana je stanovena pro všechny druhy ptactva, nikoli pro většinu), ani nelze z důvodu rušení hájení a možné záměny druhů již lovených s ještě nelovenými stanovit různá data ukončení loveckých sezón v jedné oblasti, ledaže by členský stát prokázal, že porušení cíle směrnice je vyloučeno (C-435/92).
- › Aby bylo možno vody považovat za zasažené znečištěním dle směrnice 91/676/EHS o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, není nutno aby veškeré znečištění pocházelo ze zemědělských zdrojů, postačí, když tyto zdroje výrazně k znečištění přispívají (C-416/02).
- › Skutečnost, že znečištění má původ vně členského státu není důvodem pro nevypracování plánu zlepšení kvality (C-58/89 – znečištění povrchových vod v Bavorsku, kde zdroje znečištění byly Československého původu).

4.4 Výklad ustanovení práva ES

Existuje poměrně ustálená judikatura ESD týkající se postupu při pochybnostech o významu jednotlivých ustanovení předpisů Společenství. V souladu s ní, je každé ustanovení nutno vykládat v kontextu cíle celého předpisu, systematicky vzhledem

k ostatním ustanovením tohoto předpisu, s ohledem na historické souvislosti a též ve světle všech jazykových verzí daného předpisu. Právní předpisy ES je nutno vykládat stejně pečlivě jako předpisy vnitrostátní. Tak například je-li směrnicí zcela zakázáno vypouštění určitých škodlivých látek, není možno považovat za souladný ten vnitrostátní právní předpis, který umožňuje vypouštění těchto látek po předchozím vydání povolení a odvolávat se na fakt, že je relevantní ustanovení směrnice systematicky řazeno mezi výjimky (C-131/88). Pokud je směrnicí stanoven výčet, předcházený slovem „zejména“, je chybou, pokud členský stát do transponujícího předpisu pojme pouze výslovně uvedený výčet, bez odůvodněného nezařazení dalších možných variant (C-69/99). Obdobným příkladem nutnosti pečlivého výkladu je rozhodnutí v případě C-282/02: čl. 9 směrnice 76/464/EHS stanoví, že „...*provádění opatření přijatých v souladu s touto směrnicí nesmí v žádném případě vést k znečištění vod...*“. Neprovedení směrnice vůbec, nebo její částečné provedení, ale není možno pod tento článek podřadit a tedy žalobu založenou na čl. 9 nelze v žádném případě použít.

Že Soudní dvůr řeší v oblasti životního prostředí mnohdy nelehké výkladové problémy dokazuje i případ pana van Rooije. Ten se domáhal ochrany povrchových vod před znečištěním parami obsahujícími látky užívané k impregnaci dřeva (kontaminované páry se usazovaly v půdě a na střeších domů a odtud byly deštěm spláchnuty do povrchových vod). ESD zkoumal, zda pojem „znečištění“, obsažený ve směrnici 76/464/EHS pokrývá i tuto problematiku a, mimo jiné, jazykovým rozborem pojmu „discharge“ a jeho různých překladů, dospěl k názoru, že se tento pojem vztahuje na kapalné i tuhé skupenství a tedy i na dotčený případ (C-231/97).

Výklad směrnic je, jak bylo uvedeno výše, velmi úzce spojen s cíli směrnic a musí být s nimi vždy v souladu (viz např. rozhodnutí C-304/02, uvedené v kapitole 3.1 výše). V případě otázky jak úzce, či široce vykládat některý pojem obsažený v enviromentálním právu Společenství, není-li ze samotné textace předpisu jasná odpověď, je obvykle cíl související s ochranou životního prostředí argumentem Soudního dvora pro podporu extenzivního výkladu pojmů směřujících k ochraně

životního prostředí, a naopak restriktivního výkladu pojmů tuto ochranu omezujících. To dokazuje například směrnice 90/313/EHS a pojem informací o životním prostředí, jež ESD vyložil jako „každý údaj nebo správní činnost, která se životního prostředí dotýká a je v držení veřejného orgánu“ (C-321/96). Další příklady jsou uvedeny v kapitole 5 této práce.

4.5 Hranice mezi ochranou životního prostředí a ochranou volného trhu

Jak je zřejmé již z postavy těchto dvou oblastí, dochází mezi nimi k častým střetům a konfliktům. Určitou bariéru pro volný trh a „svobodný“ průmyslový rozvoj představuje jistě každý předpis na ochranu životního prostředí. Konfliktům se Společenství snaží zabránit především zapracováním požadavků na integraci ochrany životního prostředí do ostatních politik ES. Již v rozhodnutí C-120/78 (Cassis de Dijon) určil Soudní dvůr seznam důležitých, mandatorních požadavků (efektivita fiskálního dohledu, ochrana veřejného zdraví, poctivost obchodních transakcí a ochrana spotřebitele), které za podmínky zejména přiměřenosti a nediskriminace, neexistuje-li harmonizovaná úprava, ospravedlňují zásah do jiných práv garantovaných SES. Tento seznam pak svým rozhodnutím v případě C-240/83 rozšířil i o požadavek ochrany životního prostředí, když stanovil, že *“princip volného obchodu nelze považovat za absolutní, neboť je předmětem určitých omezení odůvodněných cíli obecného zájmu Společenství za předpokladu, že nejsou podstatně nevyvážené“* a dále, že *„ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů Společenství a ... je obecným zájmem“*.

Dle Notara⁷ lze od 90. let minulého století pozorovat v rozhodování ESD *„progresivní rozšíření překážek volného obchodu včetně diskriminačních opatření, jež jsou ospravedlnitelné mandatorními požadavky ochrany lidského zdraví“*.

Nejdůležitějšími případy v této oblasti jsou případy Copenhagenský odpad, Dánské lahve a Dusseldorp.

První z těchto rozsudků, jež byl vynesena ještě před účinností Jednotného

⁷ Nicola Notaro: European community waste movements: The Copenhagen waste case (European Environmental Review, November 2000, str. 304-312).

Evropského aktu, je rozsudek ve věci Dánské lahve (C-302/86). V tomto případě uznal ESD Dánskou roční kvótu 3000 hl. pro dovoz neschválených (vratných) nápojových obalů na jednoho výrobce za opatření, jež může být ve prospěch životního prostředí, výšku této kvóty ale shledal bez vlivu na životní prostředí a prohlásil ji za nástroj kvantitativního omezení dovozu. Bez většího vlivu na životní prostředí shledal i omezení počtu typů vratných obalů uváděných na trh, jejich schvalování ale prohlásil za překážku, která by mohla způsobit dovozcům značné finanční náklady a porušuje zásadu proporcionality. Argument Dánska, že je vhodné pro chod systému vratných obalů udržovat počet jejich typů v zemi kolem třiceti Soudní dvůr odmítl s tím, že tento systém měl za následek, stav kdy (1) byl-li povolen jeden druh obalu, muselo být zároveň zrušeno povolení pro jiný, dříve schválený druh a zároveň (2) mohlo být naplnění této kvóty jediným důvodem odmítnutí povolení obalu. Výsledek tohoto rozhodnutí lze shrnout do následujícího principu: pokud některé opatření členského státu nemá oporu v právu ES, pak je nutno posuzovat skutečný cíl tohoto opatření a je-li tento cíl ekologický (mandatorní), pak poměr tohoto cíle k jiným, potenciálně diskriminačním cílům. Aby bylo možno posoudit opatření jako souladné s právem ES, je třeba, aby ekologický (či jiný mandatorní) cíl a účinek opatření byl prokazatelný, opodstatněný, nediskriminující a proporcionalní.

V druhém případě se před Soudním dvorem jednalo o následujících skutkových okolnostech: produkce stavebního odpadu v oblasti Copenhagenu činila 20% tohoto typu odpadu produkovaného v rámci celého Dánska. Vzhledem k nedostatečné kapacitě recyklačních zařízení ve městě a okolí, bylo z tohoto množství recyklováno pouze 16%. Aby podpořilo investice do potřebného zařízení, přijalo město Copenhagen nařízení, jejichž výsledkem byla možnost zpracovávat stavební odpad pocházející z dané oblasti pouze třemi zařízeními, a tedy možné omezení vnitřního trhu. ESD zkoumal soulad zmíněných nařízení se smlouvou ES a prohlásil jejich přijetí možným, pokud by producenti odpadu měli zachovánu možnost jej vyvážet. Zároveň však vyjádřil pochybnost, že je tato podmínka v tomto případě splněna a uvedl, že jelikož nic a nikdo zde neindikoval

nebezpečnost transportu stavebního odpadu pro životní prostředí, nelze se opřít o čl. 30 SES. Dále uvedl, že „ochrana životního prostředí nemůže ospravedlnit jakékoli omezení exportu, zvláště pokud jde o odpad určený k obnově“, což ovšem podle Notara⁸ znamená, že v některých případech ji ospravedlnit může (C-209/98). Posledním z výše zmíněných případů je rozhodnutí Dusseldorp (C-203/96): Evropský soudní dvůr v něm posuzoval soulad zákazu exportu filtrů na odpadní oleje z Nizozemí v případech, kdy postačuje kapacita domácích zařízení pro zpracování odpadu a zahraniční zařízení není technicky vyspělejší než domácí, s právem ES a uznal je neoprávněným a diskriminačním. Jakkoli se dle Notara Evropský soudní dvůr klonil k uznání mandatorních požadavků ochrany životního prostředí jako převažujících nad tímto faktem (jelikož transport odpadu je obecně ohrožením životního prostředí i v případě, že nejde o nebezpečný odpad), Nizozemská vláda hájila opatření pouze jeho nezbytností pro to, aby měl místní podnik dostatek odpadu a mohl jej užívat jako enviromentálně příznivější palivo, než jaké by používal, kdyby jej neměl dostatek. To jsou ale dle ESD výhradně ekonomické důvody, jež nemohou vůči diskriminačnímu opatření uspět. Dle Notara je Dusseldorp prvním případem, kdy ESD jasně uznal diskriminační charakter opatření a zároveň zkoumal možnost uplatnění mandatorních požadavků ochrany životního prostředí (dříve se spíše snažil argumentovat nediskriminační povahou takových opatření). Jak lze usuzovat z výše uvedeného, při posuzování konkrétních opatření členských států se Evropský soudní dvůr snaží vždy nezávisle na tvrzení daného státu odhalit skutečný důvod toho kterého opatření.

To potvrzuje i poslední rozhodnutí, jež bych ráda v této kapitole uvedla. V něm Italská republika neumožnila cizím dovozcům regenerovaných olejů čerpat daňové úlevy poskytované vnitrostátním subjektům s odůvodněním, že nelze při dovozu rozeznat regenerovaný olej od primárního. Její odůvodnění Soudní dvůr odmítl s tím, že není problém zavést dovozcům povinnost regeneraci prokázat (C-21/79).

⁸ Nicola Notaro European community waste movements The Copenhagen waste case (European Environmental Review, November 2000, str 304-312)

4.6 Rozhodování Evropského soudního dvora v případech kolizí ochrany životního prostředí s jinými politikami Společenství, rozhodování Soudního dvora ve sporech mezi jednotlivými orgány Společenství

Jak již bylo řečeno, konfliktům se Společenství snaží zabránit především zapracováním požadavků na integraci ochrany životního prostředí do ostatních politik ES. V každém případě se zde uplatní mandatorní požadavek ochrany životního prostředí tak, jak je popsán výše. Přesto by se rozhodovací praxe někdy mohla zdát poněkud zvláštní. Takovým rozsudkem je například žaloba C-300/89 (Komise a Evropský parlament vs. Rada). ESD v něm zrušil směrnici 89/428/EHS o postupech harmonizace programů pro omezování a případné vyloučení znečištění způsobeného odpadem z průmyslu oxidu titaničitého, neboť byla dle jeho mínění založena nesprávně na čl. 175 SES (ochrana životního prostředí), ač obsahovala rovnocenně jak cíl ochrany životního prostředí, tak cíl harmonizace vnitřního trhu (čl. 95 SES). Přes to, že směrnice výslovně uváděla jako svůj „hlavní účel“ právě ochranu životního prostředí, Soudní dvůr judikoval rovnocennost cílů s následující argumentací: *„Tím, že ukládá povinnosti týkající se nakládání s odpadem obsahujícím oxid titaničitý, směrnice zároveň vede k redukci znečištění a k zavedení větší uniformity podmínek průmyslové produkce a tedy i podmínek hospodářské soutěže.“* Jinými slovy omezováním množství takového odpadu směrnice vlastně stanovuje podmínky provozu celého průmyslového odvětví v němž k produkci tohoto odpadu dochází. Poté stanovil, že vzhledem k různým způsobům rozhodování vycházejícím z relevantních ustanovení SES, vzhledem k integraci ochrany životního prostředí do ostatních politik Společenství (čl. 174 SES) a vzhledem k tomu, že čl. 95 obsahuje požadavek založit přijatá opatření na vysoké úrovni ochrany životního prostředí, postačuje založení směrnice na čl. 95 SES (ve kterém je tedy vlastně ochrana životního prostředí již zahrnuta). Nerada bych spekulovala o tom, zda důvody zrušení směrnice leží v „ochraně“ kompetencí Komise, či ve preferencích jednotlivých politik, každopádně argumentace Soudního dvora se zdá velmi nepřesvědčivou a účelovou.

V dalším, obdobném případě, stála Komise proti Evropskému Parlamentu a Radě

(na jejichž stranu se připojily Francie, Finsko a Spojené království) s žalobou o neplatnost nařízení 304/2003 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek, z důvodu založení tohoto nařízení na čl. 175 SES (životní prostředí), namísto, dle Komise správného čl. 133 SES (společná obchodní politika). ESD judikoval, že cílem nařízení je rovnocenně jak chránit životní prostředí a lidské zdraví před účinky nebezpečných chemikálií, tak regulovat obchod s nimi a dané nařízení pro jeho nezaložení na obou člancích zrušil. V odůvodnění pak uvedl, že ačkoli to, že přijetí mezinárodní úmluvy je opřeno o určitý článek SES, neznamená nutnost o stejný článek opřít i opatření Společenství úmluvu implementující, v tomto případě (tedy v případě Rotterdamské úmluvy o postupu předchozího souhlasu pro určité nebezpečné chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodu) je to nutné pro „jasnou konvergenci obou oblastí“ (C-178/03). Vzhledem k ponechání nařízení v účinnosti („*po přiměřenou lhůtu, do přijetí náhrady*“) a jasným odkazům preambule nařízení na Rotterdamskou úmluvu, jako jednomu z důvodů pro přijetí nařízení, je otázka, zda je pro zrušení nařízení nějaký jiný důvod, než dělení kompetencí mezi orgány ES a zda je toto opravdu tak zásadní problém, že je k jehož vyřešení nutné předpis zrušit.

Ačkoli by se po provedených úpravách smlouvy ES mohlo zdát, že případů střetů kompetencí orgánů Společenství již příliš nebude, následující případ demonstruje, že přijetím Smlouvy o Evropské Unii není situace o mnoho jednodušší. Žalobu tentokrát podala Komise a Evropský Parlament na Radu (na její stranu se připojilo jedenáct členských států) za účelem prohlášení neplatnosti Rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV o trestněprávní ochraně životního prostředí, z důvodu jeho založení na Smlouvě o Evropské Unii a nikoli SES (čl. 175 a 251). ESD toto Rámcové rozhodnutí překvapivě zrušil s tím, že ačkoli jde o trestněprávní materii, která obecně v kompetenci Společenství není, hlavním účelem Rámcového rozhodnutí je ochrana životního prostředí jako taková, rozhodnutí bylo reakcí na zvyšující se počet útoků a závažných škod způsobovaných na životním prostředí a nic nesmí bránit Společenství podniknout, ač v oblasti trestního práva členských států, kroky k zajištění plné efektivnosti svých aktů. Proto je podle Soudního dvora

správným základem smlouva ES, resp. její čl. 175 (C-176/03). To, že takovýmto způsobem lze ze strany Společenství zasahovat do velké části druhého a třetího pilíře, a tedy rozmělnit samotnou podstatu Evropské Unie, jako dobrovolného svazku suverénních států, které se své kompetence musejí zřici výslovně a dobrovolně, je nasnadě.

4.7 Ochrana životního prostředí a ekonomické zájmy

Z rozhodnutí Soudního dvora lze dovozovat, že mandatomím požadavkem ani veřejným zájmem ovlivňujícím aplikaci práva životního prostředí Společenství nejsou a nemohou být zájmy ekonomické. Např. v případě Španělského království Evropský soudní dvůr odmítl zásahy do území naplňujícího kritéria směrnice pro Oblasti zvláštní ochrany dle směrnice 79/409/EHS („SPA“) (ačkoli za něj nebylo vyhlášeno) odůvodněné ekonomickými cíli (C-355/90).

Jak bylo uvedeno výše u případu Dusseldorp (C-203/96), Nizozemská vláda v tomto sporu neuspěla, neboť hájila přijaté opatření pouze jeho nezbytností pro to, aby měl místní podnik dostatek odpadu a mohl jej užívat jako enviromentálně příznivější palivo, než jaké by používal, kdyby jej neměl dostatek. To jsou ale dle ESD výhradně ekonomické důvody, jež nemohou vůči diskriminačnímu opatření uspět. V případech (C-172/82, C-295/82 a C-173/83), týkajících se zákazu vývozu odpadních olejů k dalšímu zpracování z Francouzské republiky, respektive příkazu jejich zpracování pouze v zařízeních určených pro každou oblast státu, ESD rozhodl ve stejném duchu a konstatoval, že důvody opatření jsou pouze ekonomické. Zamýšleného ekonomického účinku lze, dle jeho mínění, dosáhnout i mírnějším opatřením, např. náhradami ztrát ze strany státu (nebral však ohled na to, zda takové ekonomické „přežití“ poskytuje dostatek prostoru pro rozvoj ochrany životního prostředí – BAT, apod.).⁹

Naopak v případě C-57/89, týkajícím se výstavby projektu ve SPA, se Komisi ekonomickou motivaci, stejně jako hrozbu jednání Německa pro populaci

⁹ Argumenty Soudního dvora se dle Notara zdají být založeny na faktu, že směrnice ve všech členských státech zajišťuje shodnou úroveň ochrany, zůstává tedy nezodpovězena otázka, zda je takové omezení volného pohybu možné v případech, kdy tomu tak není. (Nicola Notaro: European community waste movements: The Copenhagen waste case (European Environmental Review, November 2000, str. 304-312)).

ohroženého druhu ptactva, nepodařilo dostatečně prokázat a Německo úspěšně argumentovalo veřejným zájmem ochrany lidských životů a ochrany před povodněmi. ESD v tomto případě kupodivu přistoupil k poměrně striktnímu výkladu směrnice v tom smyslu, že sice zřizování SPA musí podléhat ornitologickým kritériím (a tedy určité míře uvážení státu), zmenšení SPA je naopak možné převažuje-li veřejný zájem na daném zásahu (zejména zájem na lidských životech) nad zájmem dosažení ekologických cílů směrnicí sledovaných, nesmí však jít o zájmy ekonomické (též C-44/95).

4.8 Povolení

I v případě institutu povolení hraje cíl a účinek, který předpis Společenství sleduje, klíčovou roli. Proto pro určení co je povolením a co naopak, nehrají roli formální hlediska toho kterého institutu vnitrostátního právního řádu, ale faktické, v praxi dosahované výsledky. Za povolení lze tedy považovat i jiné formy souhlasu odpovědného veřejného orgánu (např. vládní nařízení týkající se konkrétního provozovatele ve spojení s dohodou mezi odpovědným ministerstvem a tímto provozovatelem – C-239/03). Povolení je většinou úzce navázáno na některý z cílů směrnice, kterému napomáhá k realizaci, proto udělené povolení musí obsahovat podmínky výkonu povolované činnosti a další ustanovení zajišťující splnění tohoto cíle (C-494/01). Někdy je pro splnění takové podmínky nutno splnit předcházející povinnosti a pokud se tak nestane, dojde k porušení jak původní povinnosti, tak povinnosti týkající se povolení. Tak směrnice 76/464/EHS ukládá členským státům vytvoření programů obsahujících, mimo jiné, konkrétní jakostní cíle. Pokud je vypouštění některých látek do životního prostředí podmíněno vydáním povolení jakostní cíle respektujícím, ale takové programy neexistují, vylučuje tento fakt sám o sobě možnost splnění povinnosti vydávat povolení splňující požadavky směrnice (C-282/02).

V případě, že směrnice podmiňuje určitou činnost udělením povolení (tedy výslovným a informovaným projevem vůle), je s ní v rozporu, pokud vnitrostátní úprava umožní fikci vydání povolení v případě nečinnosti vnitrostátní instituce po

určitou dobu (C-360/87).

Povolení musejí být vydávána vždy po zvážení všech kritérií daných právním předpisem Společenství, který jejich vydávání vyžaduje, povinnost zvážit tato kritéria a řídit se jimi musí být ve vnitrostátní legislativě k zajištění právní jistoty, jasnosti a přesnosti výslovně zakotvena, nepostačuje pouhé určení, že je nutno přezkoumávat „*fakta a důkazy potřebné k rozhodnutí*“ (C-131/88). V zásadě je možné, aby byla odvoditelná z různých předpisů, ale musí být dodržena zásada právní jistoty (odvoditelnost musí být relativně zjevná) (C-392/99).

Jak konstatoval ESD, režim zákazu v zásadě představuje alternativu k režimu povolení, musí být ale fakticky dosaženo shodného cíle (v konkrétním případě porušení Irsko doplnilo režim zákazu liberační doložkou zbavující odpovědnosti osoby, jež učinily veškerá přiměřená opatření k zabránění znečištění vod danými látkami, navíc místní orgány měly pravomoc nařídít těmto osobám přijetí konkrétních opatření v rámci svého správního uvážení (C-282/02)).

4.9 Výjimky

Základní zásadou v oblasti výjimek z povinností daných směrnicemi je, že veškeré výjimky musejí být danou směrnicí výslovně povoleny (C-262/85) a jejich výklad musí být vždy s ohledem na cíle sledované danou směrnicí restriktivní. Výjimky je nutno zakotvit do transponujícího předpisu pouze pro případy směrnicí předpokládané a uvést zde jako závazný předpoklad jejich aplikace všechny podmínky pro ně směrnicí stanovené (C-42/89, C-392/96, C-340/96, C-262/85, C-157/89, C-339/87, a další). V souladu s povinností restriktivního výkladu výjimek je i nutnost jednoznačnosti a jasnosti jejich významu (např. Německo jako výjimku ze zákazu lovu a odchytu divokého ptactva a ničení jejich hnízd dle směrnice 79/409/EHS, stanovilo „*normální využívání půdy pro lesnictví, zemědělství, rybářství a získávání produkce z těchto činností*“. Nikde v právních předpisech Německa se však definice „normálního využívání“ neobjevila, ESD proto rozhodl, že nelze posoudit splnění požadavků směrnice pro výjimky z výše uvedeného zákazu a proto je toto ustanovení se směrnicí rozporným (C-412/85)).

V každém případě musí být dodržen cíl sledovaný směrnicí při zakotvení dané výjimky. Tak výjimky stanovené dnes již zrušenou směrnicí 80/778/EHS o jakosti vody určené pro lidskou spotřebu, zakotvené zde pro případy havarijních situací, je nutno aplikovat pouze na náhlé situace, které vyvolávají problémy zásobování pitnou vodou, a nelze jimi řešit dlouhodobě nevyhovující stav (C-228/87). Pokud je těchto cílů u některé z výjimek více (ať již rovnocenných, či nikoli), je rozhodující pro stanovení, zda se na konkrétní případ výjimka vztahuje fakt, v jakém poměru jsou konkrétní účely jejich aplikace (C-435/97).

Výjimky mohou mít také význam formální, zvláště pokud se v určité lhůtě oznamují Komisi tak, jak tomu bylo v případě směrnice 76/160/EHS o kvalitě vod ke koupání. V tomto případě bylo cílem výjimky také to, aby Komise mohla navrhnout opatření k co nejlepšímu dosažení cíle směrnice, proto nebylo možno výjimku stanovit po uplynutí dané lhůty (C-56/90).

4.10 Přímý účinek

Směrnice jako takové jsou závazné pro členské státy, včetně právnických osob s monopolním postavením na trhu a významnou státní účastí (bylo tak rozhodnuto např. v případě takového distributora plynu), nikoli však pro fyzické či právnické osoby. Aby se tyto mohly dovolávat přímo ustanovení dané směrnice, musí tato ustanovení mít tzv. „přímý účinek“. Dle ustálené judikatury je přímý účinek možný pouze v případě, že s ohledem na své znění, účel a povahu obsahuje dané ustanovení jasnou a přesnou povinnost nepodléhající, pokud jde o její splnění nebo účinky, přijetí následného aktu. Okolnost, že ustanovení přiznává členskému státu diskreční pravomoc přímou povahu tohoto ustanovení popírat nemusí (C-213/03). Přímý účinek může nastat pouze v případě, že vnitrostátní úprava transponující směrnicí/ část směrnice zcela chybí (C-81/96). Vnitrostátní soud může při nedostatečné transpozici směrnice hodnotit správnost opatření zákonodárce i z hlediska toho, zda byly správně naplněny podmínky stanovené směrnicí – jsou-li dány ostatní podmínky přímého účinku směrnice (C-287/98).

4.11 Přísnější opatření

Při přijímání přísnějšího opatření se členský stát může opřít v zásadě o dvě ustanovení práva ES: čl. 30 smlouvy ES (pokud jde o tam uvedené důvody) a v oblasti práva životního prostředí speciálně o čl. 176 SES. Všechna přísnější opatření musejí být slučitelná se smlouvou ES, opatření opřena o čl. 176 musí členský stát oznámit Komisi. Výjimkou jsou případy, kdy je některá oblast úpravy předmětem úplné harmonizace předpisy Společenství (a cílem předpisů v těchto oblastech je tedy, mimo jiné, aby ve všech členských státech platila shodná pravidla) - zde musí být každé relevantní vnitrostátní opatření, posuzováno nikoli vzhledem k primárnímu právu ES, ale vzhledem k harmonizačnímu opatření (C-37/92, C-309/02). Tedy v případě, že je přijata směrnice, jejímž prostřednictvím dochází k plné harmonizaci, článek 30 (resp. 176) SES se nepoužije (C-29/87, C-169/89). V některých případech je přijetí přísnějšího opatření výslovně dovoleno samotným předpis ES (směrnici). Považuji za důležité zde podotknout, že environmentální právní předpisy Společenství, obzvláště to platí pro směrnice přijaté do konce 80. let, byly přijímány jako minimální standard a členské státy si mohly udržet své stávající, popř. přijímat nové, přísnější právní předpisy. Ostatně i Evropský soudní dvůr potvrdil relativně nedávno, že „*právní úprava Společenství v oblasti životního prostředí nemá za cíl úplnou harmonizaci*“ (C-6/03).

Další podmínkou souladu přísnějšího ustanovení vnitrostátního práva s právem ES je, že toto opatření sleduje shodný cíl jako relevantní, mírnější ustanovení práva ES. Tedy pokud členský stát namísto programů pro snížení znečištění zavede emisní hodnoty a povolovací řízení, nejde o přísnější opatření, ale o zcela jiné opatření s potenciálně odlišnými dopady (C-84/97).

Přísnější opatření musí rovněž respektovat zásadu proporcionality. Zásada se však nepoužije, je-li přísnější opatření opřeno o čl. 176 SES, překračuje-li minimální požadavky stanovené směrnicí a nejsou-li dotčena jiná ustanovení smlouvy ES (např. C-6/03: ESD shledal, že německá právní úprava je v souladu s právem ES, ačkoli pro skládkování odpadu regulovaném směrnicí 1999/31/ES stanoví přísnější prahové hodnoty některých látek obsažených v odpadu ukládaném na skládku,

aplikuje kratší lhůty ke snižování těchto hodnot, nařizuje předchozí úpravu odpadu přísněji než směrnice a navíc vztahuje všechny tyto povinnosti i na jiné druhy odpadů než je stanoveno ve směrnici.)

Pokud je přísnější opatření v souladu s výše uvedenými pravidly, pak není problémem, že umožňuje dosažení také ekonomických cílů (C-72/83, C-118/86).

Ukázkovým případem v této oblasti je případ *Adher-Waggon vs. Německo* (C-389/96), týkající se dovozu letadla zakoupeného v Dánsku do Německa. Tam letadlo neobdrželo nezbytná povolení k provozu, neboť jeho hladina hluku byla vyšší než povoloval Německý zákon, ačkoli byla stále v souladu s limity jež připouštěly předpisy ES a legislativa ostatních členských zemí, včetně Dánska. Navíc byla v Německu provozována letadla se stejně vysokou hlukovou hladinou jako předmětný letoun. Evropský soudní dvůr ovšem uznal, vzhledem k hustotě osídlení Německa, potřebu zvýšené ochrany veřejného zdraví a shledal cestu omezení hluku stanovením nižšího limitu za efektivní. S vědomím toho, že letadla s vyšší hladinou hluku jsou postupně z provozu vyřazována a jsou provozována jen ta, jež byla v provozu dříve než uplynula transpoziční lhůta směrnice, resp. započala účinnost transponujícího zákona, a také s vědomím toho, že dané přísnější ustanovení vytváří překážku volného pohybu v rámci ES, konstatoval ESD, že dané opatření splňuje podmínku přiměřenosti vzhledem ke svému cíli a k prostředkům, jimiž je tohoto cíle dosahováno, stejně jako ostatní podmínky přípustnosti a je tedy v souladu s právními předpisy ES.

4.12 Práva a povinnosti jednotlivce vzhledem k soudům Společenství

Pro doplnění této kapitoly je třeba uvést ještě jednu důležitou oblast, a tou je přehled prostředků, které má k obraně svých práv k dispozici soukromá fyzická a právnická osoba. Předně lze využít **mimosoudní** ochrany ve formě petičního práva k Evropskému parlamentu, které má každý občan Evropské Unie a každá soukromá fyzická a právnická osoba s bydlištěm, resp. sídlem v členském státě EU. Stejný okruh osob má právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv se stížnostmi na nesprávný úřední postup všech orgánů Společenství s výjimkou ESD

a Soudu prvního stupně.

Pokud jde o samotná **soudní řízení** před soudními orgány Společenství, soukromá osoba se na straně žalobce může účastnit několika z nich. Vždy jde o tzv. nepriviligovaného žalobce, tedy žalobce, jež musí pro právo žalovat splňovat několik podmínek (na rozdíl od tzv. privilegovaných žalobců, jimiž jsou členské státy a různé orgány Společenství). Tedy: (i) soukromé osoby se mohou účastnit pouze vyjmenovaných přímých žalob (nikoli např. řízení o předběžné otázce), (ii) musí jim svědčit bezprostřední dotčenost (tedy do zájmů dané osoby zasáhne sám předmětný akt a nikoli až jeho následky) a (iii) osobní dotčenost (tedy jestliže „*určité osobní vlastnosti žalobce nebo zvláštní okolnosti odlišují žalobce od ostatních osob a individualizují jej obdobně, jako adresáta rozhodnutí*“) napadanou skutečností (mimo jiné C-106/98). Soukromé osoby mají povinnost nechat se zastupovat advokátem, nebo vysokoškolským učitelem majícím právo vystupovat před soudem členského státu.

Z pohledu práva životního prostředí mohou být relevantní následující druhy řízení:

1. Žaloby proti orgánům Společenství pro neplatnost právního aktu jimi vydaného (čl. 230 SES). Žalobci zde mohou být i osoby z nečlenských států. Napadený akt (zásadní je faktická, nikoli právní povaha daného aktu, tedy např. v případě C-250/81 byla za takový akt uznána i faxová zpráva Komise zamítající žádost o informace) musí „*způsobovat závazné právní účinky a poškozovat zájmy žalobce zásahem do jeho právního postavení*“ závazným způsobem. Bezprostřední a osobní dotčenost nemusí žalobce prokazovat pouze je-li adresátem daného aktu.
2. Žaloby proti orgánům Společenství pro nečinnost (čl. 232 SES) – platí obdobné podmínky jako výše u žaloby pro neplatnost, avšak žaloba se zde může dotýkat pouze nevydání aktů, které měly být adresovány žalobci.
3. Žaloby o náhradu škody. Jde o mimosmluvní odpovědnost Společenství za škodu způsobenou jeho orgány či zaměstnanci při výkonu jejich funkcí. Žalobcem zde může být i soukromá osoba z nečlenského státu mající dle

vnitrostátního práva procesní způsobilost. (Samozřejmě v případě škody způsobené členským státem porušením povinností plynoucích pro něj z práva Společenství, se soukromá osoba může domáhat náhrady škody proti takovému státu u vnitrostátního soudu. Evropský soudní dvůr se zde uplatní v případě potřeby pouze v řízení o předběžných otázkách položených rozhodujícím vnitrostátním soudem (např. spojené případy C-6/90 a C9/90)).

4. Žaloby o odklad vykonatelnosti aktu, nebo o vydání předběžného opatření v případech týkajících se žalob ve kterých soukromé subjekty mohou vystupovat jako žalobci. Více viz kapitola 3.1.
5. Incidenční řízení dle čl. 241 SES je jakýmsi doplňkem – vedlejším řízením k žalobě o neplatnost. Jejím předmětem je (ne)platnost nařízení, popř. aktů ES majících obdobné účinky jako nařízení.
6. spory ze soukromých smluv na základě rozhodčích doložek v nich obsažených, v nichž je jednou smluvní stranou Společenství, nebo osoba jednající jeho jménem.

Výše uvedený požadavek na osobní dotčenost žalobců vykládaný ESD ve smyslu individualizace, je v oblasti životního prostředí velkou a téměř nepřekonatelnou překážkou obrany jednotlivců i skupin, neboť enviromentálními akty Společenství, jak uvádí Komárek¹⁰, je z povahy věci postižen prakticky kdokoli. Přes velkou kritiku ze strany odborníků i organizací, kteří poukazují, mimo jiné, na rozpor zavedené praxe ESD s Aarhurskou úmluvou¹¹ a základními lidskými právy (právem na soudní ochranu) Soudní dvůr trvá na ustálené judikatuře a s nápravou odkazuje na vnitrostátní soudy (viz např. případ T-85/05 uvedený podrobněji v kapitole 3.1 kde navíc, obdobně jako v jiných případech přinejmenším sporně, popírá ESD dopad rozhodnutí Komise na stavbu realizovanou vnitrostátními orgány), popř. na změnu Smlouvy ES, která ovšem není v dohlednu. Možnost vnitrostátních soudů domoci se zrušení aktu Společenství je ovšem velice

¹⁰ Jan Komárek: Aktivní legitimace neprivilegovaných žalobcův řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí (České právo životního prostředí 1/2003, str.3-18).

¹¹ Aarhurská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí.

komplikovaná - tkví pouze v iniciaci řízení o předběžných otázkách a podle Komárka závisí na množství podmínek, mimo jiné na tom, zda soud posoudí námitky žalobce k takovému kroku jako dostatečně důvodné, jak zformuluje otázky, apod. Orgán ES, který sporný akt vydal, navíc není účastníkem takového řízení a nemůže se tedy účinně bránit.

4.13 Rozhodnutí Evropského soudního dvora

K tomu, aby byl obraz o rozhodování Evropského soudního dvora ucelený, považují za důležité uvést některá jeho rozhodnutí, „nezapadající“ do výše uvedených částí, trochu podrobněji. Jde o případy, na nichž je možno komplexněji sledovat přístup ESD ke směrnici Společenství a z nich plynoucím povinnostem členských států v oblasti práva životního prostředí, stejně jako k argumentaci stran sporu, nebo naopak je na nich možno vidět stránky tohoto rozhodování, které chyběly v předchozích částech.

(1) Poměrně značné porušení směrnice 91/271/EHS (čištění městských odpadních vod) Francouzskou republikou a dobrou ukázkou postoje Evropského soudního dvora, představuje rozhodnutí v případě C-280/02. Francouzská republika nevymezila, ač měla, v povodí 4 významných francouzských řek oblasti citlivé z důvodu eutrofizace, a zároveň pro tyto oblasti, stejně jako pro některé oblasti jako citlivé správně vymezené, nezavedla režim přísnějšího čištění vypouštěných městských odpadních vod tak, jak k tomu byla povinna. Žaloba tedy obsahovala dva žalobní důvody – nevymezení citlivých oblastí a porušení povinností zavést režim ochrany v oblastech s definovanou faktickou situací. Pokud jde o první žalobní důvod, obrana členského státu byla odmítnuta na základě následujících argumentů ESD: (i) ESD dodefinoval na základě odborných expertiz pojem eutrofizace jako stav kumulativního naplnění čtyř kritérií („*obohacování vod živinami, urychlený růst řas a vyšších rostlin, nežádoucí porušení rovnováhy mezi organismy přítomnými ve vodách, a zhoršení jakosti těchto vod*“), přičemž prohlásil, že je nutno považovat za porušení rovnováhy vodního ekosystému šíření i jen jednoho druhu řas či rostlin, a to i v případě, že

nemá přímý vliv na ostatní druhy, neboť jen tím, že se nadměrně a nepřírozně množí zabírá prostor a způsobuje úbytek ostatních druhů; (ii) za nežádoucí vlivy je nutno považovat vzhledem k cílům směrnice i negativní působení na člověka, půdu, vodu, vzduch a krajinu; (iii) kritérium jakosti vod ve vztahu k určování citlivých oblastí je nutno vykládat extenzivně, jako vztahující se nejen na zhoršení jakosti vody, ale „*rovněž na poškození barvy, vzhledu, chuti nebo pachu vody a všechny ostatní změny, které znemožňují nebo omezují užívání vody pro turismus, rybolov nebo chov ryb, sběr a pěstování měkkýšů, jímání pitné vody nebo ochlazování průmyslových zařízení*“; (iv) pro vymezení citlivé oblasti není významným fakt, že žádná aglomerace s populací vyšší než vyžaduje směrnice do ní neprovádí vypouštění, ani fakt, že přívod odpadních vod nemá na danou oblast eutrofizační vliv; a nakonec (v) ani otázka, zda lze snížit přívod živin městského původu není relevantní. Z výše uvedených důvodů, vzhledem k čl. 174 SES dle kterého je politika ES v oblasti životního prostředí založena na zásadě obezřetnosti, ESD judikoval, že pokud existuje dostatečný stupeň pravděpodobnosti spojení mezi jedním kritériem eutrofizace a vypouštěním městských odpadních vod a jsou splněna i ostatní kritéria směrnici stanovená, je nutno tuto oblast považovat za citlivou oblast. Druhý žalobní důvod byl také shledán opodstatněným.

(2) V případě týkajícím se Španělska a směrnice 79/409/EHS shledal ESD tradiční španělský způsob lovu drozdů „parany“ (soustava lepidel umístěných na stromech, na které jsou ptáci vlákáni vábničkami a po kontaktu s lepidlem přestanou být schopni létat) nevýběrovým (tedy zakázaným a znemožňujícím povolit výjimku ze směrnice) i přes to, že měli lovci uloženu povinnost jiné druhy ptáků než drozdy zbavit lepidla a vypustit. Prohlásil, že důvodem povolení výjimky je spíše tradice v daném regionu, než důvody uváděné španělskou vládou. Mezi tyto patřil argument, že by zákaz mohl vyvolat sociální nepokoje, odlišné chování lovců v daném regionu, ochrana úrody oliv a vína a nemožnost použití poplašných děl z důvodu rizika vzniku požárů - jinými slovy nemožnost jiného uspokojivého řešení. ESD se opřel o argumentaci Komise, která postupně všechny

tyto argumenty vyvrátila, mimo jiné prokázala, že až 69% ptáků je takto uloveno mimo území, kde se olivy či víno pěstují. Důležitou skutečností je, že za účelem určení, zda byla splněna podmínka malého množství takto ulovených ptáků, připustil ESD jako referenční základ hodnoty uvedené v pracích výboru ORNIS, které ačkoli nejsou pro členské státy právně závazné, požívají vědecké vážnosti a nebyly relevantním způsobem zpochybněny (C-79/03).

(3) Z následujících případů je zřejmé, že Soudní dvůr při svém rozhodování používá i „selského rozumu“:

- › Středem prvního případu byla Řecká republika a její tvrzení, že neporušila směrnici 91/271/EHS vypouštěním odpadních vod do citlivé oblasti, neboť tyto vody sbírá do usazovacích nádrží a vsakovacích jam, všechny je pravidelně nakládá do tankerů a převáží do zařízení oprávněného s nimi nakládat. Evropský soudní dvůr zpochybnil možnost převážet 25 000 m² odpadních vod denně, stejně jako tvrzenou kapacitu tankerů (2 500 - 3 000 m²) a dodal, že tvrzené použití vsakovacích jam k uložení odpadní vody vede k nepřímému vypouštění odpadní vody do této oblasti a, z jeho pohledu, není rozdíl mezi přímým a nepřímým vypouštěním do citlivé oblasti (C-119/02).
- › V souladu s cíli směrnice 76/464/EHS ESD stanovil ESD ve druhém případě, že *„každé vypouštění jedné nebo více látek vede dříve či později ke znečištění“* (C-84/97).
- › V posledním případě, který bych zde ráda zmínila, šlo o hnojení půdy kalem z chovu prasat. Komise žalovala Španělsko, mimo jiné pro to, že před každým hnojením nenařizovalo provádět hydrologické studie, ačkoli se jím zhoršovala kvalita spodní vody. ESD v rozporu s tvrzením Komise judikoval, že systém ochrany vod před tímto typem znečištění je založen jiným předpisem, než jehož porušení Komise žádala konstatovat, zejména ale uvedl, že potvrzení žaloby by znamenalo, že členské státy musí nést mnohem větší břemeno, než na ně předpisy ES upravující tuto oblast zamýšlely vložít. Proto žalobu v této věci zamítl (C-121/03).

4.14 Závěr kapitoly

V této kapitole byly uvedeny základní informace o případech, které Evropský soudní dvůr rozhoduje a o způsobech a zásadách jakými se řídí. Je zřejmé, že daleko nejčastěji projednávaným před Soudním dvorem je porušení povinnosti členského státu žalované Komisí dle čl. 226 SES a že členské státy, pokud nejde z nějakého důvodu o právě „ostře sledovanou materii“, mohou počítat s opravdu dlouhým procesem. K tomu, aby se členský stát do takové situace nedostal, je nutné řádně plnit povinnosti související jak s transpozicí směrnic, tak s jejich implementací, tedy včas, právním předpisem s celostátní působností obecnou závazností a jasným významem zakotvit povinnosti směrnice ve vnitrostátním právním řádu a zároveň zajistit faktické naplnění cíle, či cílů dané směrnice. Ostatně cíl směrnice je pojmem, který má stěžejní roli v případě výkladu směrnic, transpozice směrnic (včetně zejména zakotvování povolení a výjimek aplikace směrnic), i jejich implementace.

Podstatným je, že Evropský soudní dvůr ve sporech které rozhoduje vystupuje jako nezávislá soudní instituce, hájící právo Společenství stejně důsledně, jako jakýkoli vnitrostátní soud. Snad o to důsledněji, že vzhledem k stále ještě mnohým bílým místům tohoto „právního řádu“, jež není možno zaplnit jinak než výkladem, je jako ten, komu byla úloha vykládat právo Společenství oficiálně svěřena, nucen klást velký důraz na smysl a cíl dané právní úpravy Společenství, než je tomu mnohdy při aplikaci vnitrostátních právních předpisů soudy členských států. Pravdou je, že rozhodování Soudního dvora není vždy nesporné a dochází v něm čas od času k rozhodnutím odůvodněným poněkud paradoxně. Bohužel, teze o občasných excesech pravděpodobně neobstojí ve světle zejména případů rozhodování podle čl. 230 SES a při rozhodování o přípustnosti účasti soukromých osob na straně žalobců, kde nutí přinejmenším zarážející argumentace Soudního dvora k položení si otázky, zda nebylo rozumné a zejména cílem předpisů řízené rozhodování Soudního dvora nahrazeno rozhodováním poněkud účelovým.

Přesto měl a má Evropský soudní dvůr za dobu své existence pro právo životního prostředí Společenství velký pozitivní význam. Již v polovině osmdesátých let

minulého století zařadil mezi tzv. mandatorní podmínky, umožňující zúžit za určitých podmínek ostatní svobody zaručené smlouvou ES, i ochranu životního prostředí a jejich aplikaci postupně rozšiřuje. Tuto ochranu rozšiřuje také pomocí stanovování pravidel pro extenzivní a restriktivní výklad ustanovení práva ES.

5. Rozhodnutí soudních institucí EU týkající se odpadů

Když se podíváme na doposud konaná řízení před Evropským soudním dvorem týkající se odpadů a obalů zdá se, že Komise více než kdekoli jinde využívá individuálních případů porušení práva ES k identifikaci obecných problémů naplňování cílů v této oblasti. Řada států má i přes dlouhou dobu platnosti Rámcové směrnice o odpadech (75/442/EHS, nahrazena 5. dubna 2006 novou směrnicí 2006/12/ES) (dále také „Rámcová směrnice“) a dalších předpisů v této oblasti stále problémy s jejich naplňováním, zejména pokud jde o plány nakládání s odpady a materiály či látky spadající pod pojem odpad (definice odpadu ovšem, dlužno říci, stále není zcela bez nejasností). Proto také stále platí, jak bylo uvedeno v kapitole 4, že je tato směrnice předpisem Společenství nejčastěji „vystupujícím“ před ESD. Z toho důvodu bude na dalších stránkách této práce převažovat právě Rámcová směrnice o odpadech a nařízení 259/93 o dohledu a kontrole nad přepravou odpadu v rámci, do a ven z Evropského společenství.

5.1 Definice odpadu

Začneme základním pojmem v této oblasti - definicí pojmu „odpad“. V Rámcové směrnici o odpadech zakotvená definice (čl. 1 a): „*jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze I, kterých se držitel zbavuje, nebo má v úmyslu se zbavit, nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil*“ se od roku 1991 příliš nezměnila. ESD tuto definici dále vyložil a doplnil následovně:

V prvé řadě, je důležité při zkoumání, zda lze některou látku zahrnout pod pojem odpad, veškeré okolnosti daného konkrétního případu posoudit a zvážit dohromady. Ani to, že osoba která látku produkuje, ji považuje za odpad, nemůže samo o sobě znamenat, že taková látka odpadem skutečně je (C-235/02).

Ústředním pojmem týkajícím se odpadu je termín „zbavit se“. Ten musí být, stejně jako samotný pojem odpadu, vykládán vždy ve světle cílů směrnice a nesmí být vykládán restriktivně (C-126/96). Na úmysl zbavit se může ukázat několik znaků, např. to, že jde o nechtěný výstup při procesu zpracování jiné látky, to, že výsledná látka nemá běžné použití, skutečnost, že látka se zpracovává způsobem, který vede

k jejímu zmizení, stejně jako to, že k dalšímu použití této látky je nutno podniknout kroky k zabránění škod na životním prostředí. Na opak ukazují např. skutečnost, že některá látka nevzniká při výrobním procesu automaticky vždy, ale až na základě volby, to, že danou látku lze ekonomicky dobře využít, apod. Vzhledem k tomu, že Rámcová směrnice neobsahuje žádné určující kritérium, mohou si členské státy v rámci směrnici daném samy definovat způsoby dokazování různých způsobů „zbavení se“ (C-418/97, C-419/97, a další).

Seznam odpadů uvedený v příloze č. I. Rámcové směrnice o odpadech, stejně jako seznam obsažený v Evropském katalogu odpadů, je pro definování látky jako odpadu pouze vodítkem. Jako odpad musí být látka definována primárně dle jednání a úmyslu jejího držitele. Obdobně platí, že nelze kvalifikaci látky jako odpadu podepřít pouze tím, že podstupuje proces uvedený jako způsob nakládání s odpadem v příloze č. II Rámcové směrnice. Subjektivní úmysl zbavit se pak není nutný, pokud existuje zákonná povinnost zbavit se, neboť nelze vázat splnění cíle směrnice pouze na vůli držitele odpadu. V takovém případě tedy i když tento subjektivní úmysl neexistuje, jedná se o odpad.

Jak bylo uvedeno výše, a jak opakovaně konstatoval ESD, *„okolnost, že užívaná látka je zbytkem z výroby, představuje v zásadě nepřímý důkaz existence jednání, úmyslu nebo povinnosti zbavit se odpadu“*. Nejde však pouze o nechtěný a nepoužitelný zbytek, stále je nutno mít na mysli celou šíři pojmu odpad. Například v případě nezamýšlených produktů výroby dále upravovaných tak, aby mohly sloužit jako palivo v cementárnách nebo elektrárnách (C-418/97, C-419/97) judikoval ESD, že charakter procesu vedoucího k jejich vzniku není pro určení, zda jde o odpad, rozhodujícím a je nutno se dívat na všechny konkrétní okolnosti. Tedy i dále využitelný materiál - výrobní reziduum, odpovídající jinak definici odpadu, který je více méně nechtěným výsledkem průmyslového procesu, i pokud se tento proces jeho produkcí nepřerušuje a materiál jej neopouští (ESD používá pojem *„uzavřený průmyslový proces“*) je odpadem (C-206/88, C-207/88, C-129/96, C-9/00 atp.).

Odpadem v této souvislosti, ale není tzv. *„vedlejší produkt“*, tedy produkt procesu

výroby nebo těžby, u něhož je jisté (tedy nikoli pouze pravděpodobné) opakované použití v rámci uzavřeného průmyslového procesu, a to bez předchozího zpracování. Jistotu opakovaného použití může nahradit „běžná možnost“ spojená s očekávaným hospodářským prospěchem z takového konání. Tuto argumentaci ale nelze použít pro zbytky ze spotřeby, ani pro zbytky, které nelze podřadit pod pojem použité věci a které je možno opakovaně použít bez předchozího zpracování (případ Niselli - C-457/02).

Pojem vedlejší produkt rozvedl Evropský Soudní Dvůr i v dalších řízeních. Tak v případě Palin Granit (C-9/00), ve kterém bylo ústřední otázkou určení, zda kameny vyvezené z dolu, které není možno použít k účelům zamýšleným těžbou a které jsou provozovatelem dolu odloženy v blízkosti tohoto dolu jsou, či nejsou odpadem. ESD potvrdil, že držitel, který kámen odkládá aby byl skladován do chvíle, než jej bude moci dále použít (tedy po dobu neurčitou) se jej zbavuje a tudíž se o odpad skutečně jedná. Místo skladování kamene, jeho složení (tedy stejné složení jako kámen těžený a užitkováný – v tomto případě šlo o menší kusy, přičemž komerční hodnota kamenů je závislá na velikosti, tvaru a možnosti užití kamene) ani fakt, že nepředstavuje žádné nebezpečí pro lidské zdraví ani životní prostředí, nemá na toto určení vliv. Takový kámen představuje pro svého držitele zátěž, kterou se snaží minimalizovat. O vedlejší produkt by šlo pouze v případě, že kámen zamýšlí jeho držitel po ukončení těžby použít k vyplnění dolu, tento kámen je provozovatelem dolu přesně identifikován a oddělen od ostatních, a zároveň jsou odpovědnému veřejnému orgánu poskytnuty dostatečné záruky jeho dalšího použití. Na dotčeném veřejném orgánu pak je určit, je-li lhůta skladování příliš dlouhá na to, aby byly garance poskytnuté provozovatelem dostatečné. Pokud ale jde o kámen, který je určen k použití při stavbě, či jiných konstrukčních činnostech, ale jeho použití je vzhledem k jeho povaze nejisté (byť by bylo pravděpodobné) a před jeho skutečným použitím je nutný určitý proces úpravy, jde o odpad (také C-114/01).

Shodný princip se uplatní i v případě kalu vzniklého z chovu prasat. Je-li používán k hnojení pole (a to bez rozdílu, zda jde o pole patřící stejnému vlastníku jako

chov, musí však jít o jasně identifikovaná pole a jisté využití kalu na nich) a je-li skladován výhradně k tomuto účelu, osoba vlastníci chov se jej nezbavuje a tedy nejde o odpad ani v případě, že je porušena zásada dobré zemědělské praxe pokud jde o množství užitého kalu (jeho použití k těmto účelům ovšem obecně v souladu s dobrou zemědělskou praxí je), či maximální limity stanovené směrnicí 91/676/EHS. Může sice dojít k porušení těchto předpisů, to ale nemá vliv na podřazení takového kalu pod pojem odpad (C-121/03, C-416/02).

Je důležité si uvědomit, že koncept odpadu nevyklučuje z tohoto pojmu automaticky látky způsobilé k ekonomickému využití. Odpad je zbožím v souladu s čl. 28 smlouvy ES a to bez ohledu na svou potenciální využitelnost, jakkoli je zvláštním druhem zboží. V případě ekonomicky bezcenného nerecyklovatelného odpadu, je jeho důležitost hlavně právní – spočívá v právních povinnostech, které se jej s cílem zamezit škodám na lidském zdraví a životním prostředí týkají. Hranice mezi recyklovatelným (tedy ekonomicky cenným) a nerecyklovatelným odpadem je navíc jen obtížně určitelná a pohyblivá s ohledem na technologický pokrok (C-2/90). Jak uvádí Krämer¹² každý odpad má někde na světě nějakou ekonomickou hodnotu, ke všemu se tato hodnota v čase mění. Proto by spojení definice odpadu s nulovou ekonomickou hodnotou vedlo k vymazání pojmu odpad vůbec.

V relativně zajímavém rozhodnutí o předběžné otázce v případě C-1/03 označil ESD za odpad i neúmyslně čerpací stanicí vypuštěné uhlovodíky a zeminu jimi znečištěnou. Ve své argumentaci se opřel o cíle Rámcové směrnice o odpadech a čl. 174 odst. 2 SES a zopakoval názor, že pojem „zbavit se“ nesmí být vykládán restriktivně. V případě, že určitá látka nepředstavuje vedlejší produkt výroby, ale výrobní reziduum (což je v případě náhodně vypuštěných uhlíků nesporné, neboť jejich uvedení na trh by nebylo možné bez předchozí úpravy a i tak by bylo nejisté), musí být tato látka považována za zátěž, již se držitel zbavuje, a to i v případě, že se tak stane neúmyslně. Tento závěr je dle Soudního dvora jednak podpořen tím, že příloha I Rámcové směrnice o odpadech zmiňuje jako odpad

¹² Ludwig Krämer - "The distinction between product and waste in Community law" (Environmental Liability 2003/11).

„látky náhodně vypuštěné, ztracené nebo znehodnocené nehodou, včetně všech látek, vybavení atd. znečištěných v důsledku uvedené nehody“, patří sem tedy i kontaminovaná zemina, pokud není od uhlovodíků oddělitelná, jednak se zde uplatní zákaz Rámcové směrnice „opustit, nepovoleně ukládat a nekontrolovaným způsobem odstraňovat odpady“. Navíc, pokud by nebylo na tyto látky pohlíženo jako na odpad, pak by se jejich držitel dostal v rozporu s cíli Rámcové směrnice zcela mimo její dosah (v tomto případě jde navíc o nebezpečný odpad).

Na začátku této kapitoly byl zmíněn Evropský katalog odpadů¹³. Jedná se o seznam odpadů vypracovaný Komisí v souladu s čl. 1 novely Rámcové směrnice o odpadech (91/156/EHS). Evropský soudní dvůr judikoval, že a rozdíl od názoru Komise nemají členské státy povinnost Evropský katalog odpadů přejímat slovo od slova a pokud bude zaručeno užití tohoto katalogu všude tam, kde to právo ES požaduje, mohou členské státy přijímat v této oblasti vlastní předpisy. Stejný princip se uplatní i v případě Seznamu nebezpečného odpadu (C- 194/01).

Jelikož je Rámcová směrnice směrnicí platnou subsidiárně pro většinu ostatních předpisů v této oblasti, je definice odpadu platnou všude tam, kde není speciální právní úpravou ES stanoveno jinak. Evropské Společenství se však snaží o zachování jednotnosti právní úpravy a tak k odlišnostem dochází pouze v odůvodněných případech. Tak např. nařízení 259/93, stejně jako předpis který jej v brzké době nahradí - nařízení č. 1013/2006 o přepravě odpadů, pojem odpadu nedefinuje, ale odkazuje ve svém čl. 2 na definici odpadu Rámcové směrnice. Opačným příkladem je nakládání se zvířecími zdechlinami a odpad vzniklý z chovu prasat - to je upraveno směrnicí 90/667/EHS a směrnicí 91/676/EHS jako speciální legislativou a tedy Rámcová směrnice o odpadech se na ně nevztahuje (C-121/03).

Nutno podotknout, že přístup ESD k definici odpadu je stále značně rigidní.

¹³ Rozhodnutí Komise 2000/532/EC, které do Evropského katalogu odpadů zařadilo i původně samostatný seznam nebezpečných odpadů.

5.2 Osobní působnost Rámcové směrnice o odpadech

V souladu s cílem směrnice („ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a skládkování odpadů“), je nutno i její osobní působnost vykládat extenzivně a zajistit, že se žádný odpad neocitne bez odpovědné osoby. Povinnosti z Rámcové směrnice o odpadech se vztahují na všechny osoby, jež se podílejí na provádění činností v ní uvedených, bez ohledu na jejich právní statut, časové omezení, účel jejich činnosti, či jiné vlivy (C372/86, C-374/85).

5.3 Plány nakládání s odpady

Jak bylo řečeno v úvodu této části, poměrně velké množství rozhodnutí ESD na poli odpadů se týká plánů k nakládání s nimi, zvláště pokud jde o povinnosti při jejich tvorbě či notifikaci. Povinnost sestavovat plány nakládání s odpady a programy likvidace toxického a nebezpečného odpadu, byla do práva ES zavedena právě Rámcovou směrnicí o odpadech a směrnicí 78/319/EHS o toxických a nebezpečných odpadech. Tato povinnost je nezbytná k dosažení cílů obou směrnic, proto byť malé pochybení v této oblasti považuje ESD za velmi závažné. I když směrnice nestanoví závaznou lhůtu k jejich sestavení („*jak jen to bude možné*“), jelikož tato povinnost byla zavedena v roce 1978, je nutno lhůtu k jejich přijetí posuzovat přiměřeně k tomuto datu. Jejich absencí ve Francii v roce 2002 tak nelze shledat dodržující rozumné lhůty pro aplikaci (C-292/99). Ve smyslu směrnice však „nakládáním“ s odpadem není jeho dočasné skladování, ač i při této činnosti je třeba mít na zřeteli ochranu lidského zdraví a životního prostředí (C-175/98, C-177/98).

5.4 Hierarchie nakládání s odpadem

Stěžejními pojmy týkajícími se nakládání s odpadem, jsou pojmy předcházení vzniku, využívání, recyklace, znovu požití a odstraňování odpadu, obsažené v čl. 3, resp. čl. 1 Rámcové směrnice. Jde o tzv. hierarchii nakládání s odpadem, uvedenou ve zjednodušené podobě v Rámcové směrnicí o odpadech již v její původní verzi z roku 1975. V Rámcové směrnicí je však, na rozdíl od některých

speciálních úprav (např. směrnice o obalech a obalových odpadech, směrnice o nakládání s odpadními oleji), výslovně před ostatními preferována pouze prevence (a samozřejmě odstraňování je až na konci řetězce). Každý z těchto pojmů má různý právní význam a různou roli. V souladu s cíli Rámcové směrnice o odpadech, i v souladu s cílem zajištění správné funkce vnitřního trhu je, aby tyto pojmy byly vykládány jednotně a kupříkladu to, co je v jednom státě považováno za recyklované nebylo v jiném státě považováno za odpad (C-444/00). Význam pojmu předcházení vzniku odpadu není jistě nutné vysvětlovat, význam využití a odstraňování je nastíněn netaxativními seznamy obsaženými v přílohách II a II B¹⁴ Rámcové směrnice. Jde o seznamy obvyklých operací tak, jak se vyskytují v praxi, někdy pouze o obecně pojatou skupinu operací, v případě některých pouze o příklad. Neexistuje preference mezi jednotlivými druhy operací uvnitř té které přílohy, což se týká i operace „*použití hlavně jako palivo*“ (C-600/00, C-418/97, C-419/97). Základním cílem využití (a tedy i recyklace) v souladu s Rámcovou směrnicí je, aby odpad sloužil užitečnému účelu tím, že nahrazuje jiné materiály, které by jinak danému účelu sloužily samy, a tedy umožňuje zachování přírodních zdrojů. Recyklace je formou využití obsahující v sobě základní podmínku, že dojde ke vzniku nového produktu, či nového materiálu, který může sloužit k původnímu účelu použití materiálu i k jinému účelu; po jeho vzniku ale nesmí následovat zbavení se. K naplnění obsahu pojmu recyklace plně postačuje samotný vznik nového produktu či materiálu, není třeba, aby byl tento použit. V případě předběžných otázek anglického soudu v případě C- 444/00, byl proces zpracování kovových odřezků, které soukromá společnost sbírala, třídila, testovala na radiaci, čistila, řezala, oddělovala a rozřezávala, shledán v souladu s výše popsaným jako zpracování odpadu a nikoli recyklace, neboť výsledkem nebyl čistý kov, ale směs obsahující několik kovových prvků, barvu, olej, a nekovové materiály (ačkoli dohromady v množství pouze od 3 do 7 % objemu), které by musely být ještě

¹⁴ Stejně jako zde, i v souladu s cílem směrnice (91/689/EHS) o nebezpečných odpadech je, aby seznam nebezpečných odpadů dle její přílohy nebyl taxativní a členské státy si mohly tento seznam doplnit o látky mající alespoň jednu nebezpečnou vlastnost dle přílohy III směrnice. O tom pak informují Komisi která zváží, zda není nutno směrnicí novelizovat (C-318/98).

odejmuty, pokud by měla být vyprodukována ocel. Daná společnost pak tento odpad prodávala k výrobě ocelových prutů, plechů a lan. Jejich výrobu pak Soudní dvůr posoudil již jako recyklaci.

Nový pojem „úplná regenerace“ zavedl ESD ve spojených případech C-418/97a C-419/97. Znamená stav, kdy procesem využití vznikne materiál podobný surovému materiálu, ačkoli i v tomto případě může být výsledkem procesu odpad, má-li držitel v úmyslu/je povinen se jej zbavit. Takovou operací ale nemůže být postup, ve kterém je odpad pouze roztříděn, či předpřipraven.

Jednou z forem využití je také znovu použití. Rámcová směrnice jej sice nijak nedefinuje, je ale zřejmé, že na rozdíl od využití, které vyžaduje, aby odpad prošel úpravou, znovu použití toto nevyžaduje vůbec, nebo pouze minimálně, a tedy nevyžaduje ani výdej energie k tomu potřebný. Výsledkem může být až surovina plnící původní cíl (nebo cíl jiný – šlo by spíše o „nahrazení“ přírodního zdroje tímto původně odpadem).

Nakládání s odpadem většinou představuje několikafázový proces, přesto je na něj nutno pohlížet komplexně jako na jedinou operaci. Výjimkou je přeprava odpadů - implementace nařízení 259/93, při níž je třeba určit povahu každé samostatné fáze nakládání s odpadem a podřadit ji vždy pod jeden pojem z výše uvedených (není možná jejich kombinace). Pro určení důvodu přepravy odpadu (zda jde o přepravu k dalšímu využití, nebo o přepravu k odstranění), je pak relevantní pouze operace bezprostředně následující po přepravě odpadu (C-116/01).

Členské státy mohou stanovit kritéria pro rozlišování mezi jednotlivými způsoby nakládání s odpady, musejí ale být v souladu s Rámcovou směrnicí o odpadech. Kalorická hodnota spalovaného odpadu však relevantním kritériem není (C-116/01).

Pokud jde o zmíněné spalování odpadu, i v případě, že se tak děje za účelem získání energie, jde o proces odstranění. To platí samozřejmě i v případě, že je odpad zpracováván v zařízení, které je určeno k odstranění odpadu (primárním cílem je termální zpracování vedoucí k mineralizaci odpadu a výroba tepla (či energie) je pouze sekundárním produktem), a vzniklé teplo (energie) je využíváno

(C-458/00).

Jak uvádí Pocklington,¹⁵ pozornost dnešní právní úpravy se přesunula ze snahy definovat různé materiály jako odpad, na oblast přepravy odpadu a na výklad pojmů spojených s nakládáním s odpadem. V dnešní době podle něj již není tak důležitá hierarchie nakládání s odpadem, jako „*hierarchie životního cyklu*“ - prevence a teprve pak znovu užití - recyklace - kultivace - jiný způsob získání sekundární suroviny - a nakonec bezpečné odstranění. Zdá se, že i v Evropském Společenství sílí názor, že recyklace není cílem sama pro sebe, ale v každém konkrétním případě je nutno zvažovat všechny okolnosti a podmínky, složení daného odpadu, místo jeho výskytu, ... a tedy i všechny možnosti naložení s odpadem podle jejich dopadu na životní prostředí. Například to, jak daleko je recyklační zařízení od odpadu, jaké jsou možnosti transportu odpadu do takového zařízení, jak by transport ovlivňoval či ohrožoval životní prostředí, kolik zdrojů by na něj bylo nutno vynaložit, jaká jsou zařízení na odstranění odpadu v okolí uskladnění odpadu, apod.

5.5 Nedovolené skládky

Bohužel musím konstatovat, že pokud jde o zákaz Rámcové směrnice o odpadech opustit, nepovoleně ukládat a nekontrolovaným způsobem odstraňovat odpady, a pokud jde o povinnosti plynoucí ze směrnice 1999/31/ES o skládkování odpadu, mají členské státy stále značné problémy zejména s faktickým stavem na svém území. Lze tvrdit, že odkládání odpadu jednotlivými osobami nelze se strany státu stoprocentně uhlídat, ale v tomto případě je nutno více než kdekoli jinde zdůraznit to, co bylo uvedeno již v úvodu této práce, totiž že Komise se nesnaží „stíhat“ jednotlivá lokální porušení, ale pochybení, která by již očím státu uniknout neměly. Navíc celý proces před podáním žaloby k ESD poskytuje v převaze případu členskému státu dostatek času a prostoru na sjednání nápravy. Na problematičnost této oblasti ukazuje i následujících několik rozhodnutí

¹⁵ David Pocklington: *Opening Pandora's Box: EU review of the definition of „Waste“* (European Environmental Review, July 2003, str.204-215) a David Pocklington: *„Recovery“ and „recycling“ in EU waste management law* (European Environmental Review, October 2000, str. 272-276).

Evropského soudního dvora:

› Komise podala 23.3.2005 žalobu na Itálii, ve které konstatovala velké množství nekontrolovaných protiprávních skládek, obsahujících též nebezpečný odpad, a dospěla k názoru, že Italská vláda tyto toleruje.

› Španělsko: (i) provozovalo skládku v La Bañeza vzniklou před rokem 1975 bez toho, aby tato měla povolení (španělská vláda tvrdila, že toto povolení skládka dostala v letech 1979/1980, nebyla však schopna jej předložit) a aniž tato byla v technicky vyhovujícím stavu (rozsudek C-398/02 z 27. května 2004) a (ii) nepřijalo opatření nezbytná k zajištění použití čtyř článků Rámcové směrnice a porušilo ji tím, že připustilo existenci nekontrolovaných skládek ve dvou svých Autonomních oblastech (Kanárských ostrovů a Andalusie) (rozsudek C-157/04 z 28.4.2005).

› V listopadu 2004 prohrála Řecká vláda spor s Komisí týkající se skládky v Péra Galini na Krétě. Bylo prokázáno, že skládka, fungující od roku 1994, přes všechna opatření provedená řeckou vládou, znečišťuje životní prostředí (zejména prosakuje do okolí, přilehlého potoka a odtud do moře) a ohrožuje zdraví obyvatel. ESD konstatoval, že sice „*v zásadě není možné z nesouladu faktické situace s cíli stanovenými v článku 4 směrnice přímo vyvozovat, že dotýčný členský stát nutně nesplnil povinnosti tímto ustanovením vyžadované, přetrvávání faktické situace, zejména pokud způsobuje značné zhoršení životního prostředí v průběhu delší doby bez zásahu příslušných orgánů, však může ukazovat, že členské státy překročily volné uvážení, které jim přiznává toto ustanovení*“. Rovněž judikoval porušení článku 9 tím, že Řecko vydalo této skládce povolení neobsahující nezbytné informace (C-420/02).

› Opravdu velmi alarmujícím je rozhodnutí ESD z dubna 2005, resp. zjištění Komise, o něž se toto rozhodnutí opírá. Komise postupně obdržela dvanáct stížností na faktický stav v Irsku, na základě kterých provedla rozsáhlé šetření a byla nucena konstatovat, že ačkoli se po přijetí transponujícího zákona v roce 1996 právní stav v Irsku zlepšil, faktický stav výsledku zamýšlenému směrnicí rozhodně neodpovídá. Podle názoru Komise zde nejde jen o izolované případy

porušení Rámcové směrnice, ale o „*nedostatečnou systematickou obecnou správní praxi*“. Proto si v daném řízení vyhradila, za účelem znázornění obecného nesplnění povinnosti směrnice, právo uvádět další příklady porušení směrnice, i když nebyly uvedeny v odůvodněném stanovisku. Evropský Soudní dvůr k tomu pod podmínkou nezměnitelnosti předmětu sporu svolil a zároveň uvedl, že „*správní praxe může být předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti, v případě, že představuje určitý stupeň stálosti a obecnosti*“. Pro lepší představu o skutkových okolnostech ve zkratce uvádím výčet konstatovaných porušení:

- příslušný orgán v roce 1997 toleroval nepovolené vykládky odpadu ze stavby a demolic ve třech mokřadech značného významu pro životní prostředí, jež byly touto činností velmi poškozeny;
- příslušný orgán toleroval od roku 1990 soukromému subjektu nepovolené ukládání velkého množství organického odpadu do povrchových nádrží a odstraňování těchto odpadů jejich vyvážením, a to bez územního rozhodnutí. Jako důkaz tolerance bylo navíc tomuto subjektu územní rozhodnutí v roce 1998 uděleno;
- soukromému provozovateli, který v letech 1995 - 2001 bez povolení skladoval odpady a vystavil tím okolní obyvatelstvo značnému množství škodlivin, udělil vnitrostátní soudní orgán za celou dobu trvání této činnosti pokutu pouze třikrát a to tak nízkou, že nemůže být dle názoru ESD považována za dostatečně účinnou sankci k zabránění protiprávnímu konání. Naopak, v roce 2001 bylo provozovateli uděleno k této činnosti povolení;
- nepovoleně byla provozována městská skládka v hrabství Carlow a tři městské skládky v hrabství Dometal;
- rada hrabství Cork v letech 1991 - 2002 tolerovala nepovolený provoz zařízení na skladování a zpracování odpadů v oblasti s podzemní vodou, jejíž kontaminace nemohla být vyloučena, navíc byla tato zařízení posléze zahrnuta do územního rozhodnutí;
- příslušné orgány od roku 1997 tolerovaly vykládky odpadů ze staveb a demolic v zeleni a nepovolený provoz zařízení na zpracování kovového

odpadu na poloostrově Poolbeg, a pomohly těmto zařízením získat dotaci ES. Vykládky byly posléze s vědomím daných orgánů zarovnány, aby sloužily jako základ pro spojení kanalizačního potrubí;

- příslušnými orgány byl tolerován nepovolený provoz dvou městských skládek v sousedství zvláště chráněného území a mokřadu, navrženého jako místo přírodního dědictví. Tyto skládky způsobily zmenšení plochy uvedených území a značné škody na životním prostředí, zejména na podzemních vodách. Skládky byly nakonec v roce 2001 povoleny, aniž by byly zcela odstraněny jejich negativní vlivy na okolí;
- příslušné místní orgány tolerovaly soukromému subjektu od 80. let nepovolený provoz zařízení na zpracování odpadů ve zrušených lomech v povodí řeky Barrow, které se vyznačuje značným množstvím podzemní vody;
- docházelo k nepovoleným vykládkám a ukládání odpadů ze staveb a demolic poblíž mořského břehu;
- rada hrabství Waterford tolerovala v mokřadech do konce roku 2001 nepovolené ukládání odpadů;
- v legislativě nebyl proveden čl. 12 směrnice (povinnost registrace/povolení pro podniky provádějící sběr komunálního odpadu);
- nebyly prováděny přiměřené a pravidelné kontroly subjektů disponujících povoleními dle Rámcové směrnice a nebyly prováděny kontroly vedení záznamů těchto subjektů;
- ačkoli dle Rámcové směrnice musí být všechny operace úpravy odpadů prováděny na základě předchozího povolení již od roku 1977, městské odpady v Irsku se tomuto podřídily teprve v roce 1996, navíc Irská vláda připustila, že ke dni uplynutí lhůty k nápravě uvedené v odůvodněném stanovisku z roku 2001 nemělo povolení čtrnáct činných skládek. V případě odstraňování odpadů soukromými subjekty byla Rámcová směrnice naplněna od roku 1980, v případě využití odpadů soukromými subjekty tomu tak bylo až od roku 1998. Irsko navíc považovalo podání žádosti o povolení za svého

druhu registraci a po dobu vyřizování povolení tolerovalo pokračování provozu dotčených zařízení (bez toho, aby provedlo jejich registraci). Vyřizování těchto povolení přitom trvalo v průměru 808 dní, někdy však i 48 měsíců. Udělením povoleními pak dle ESD docházelo k „legalizaci“ předchozí nepovolené činnosti. V jiných případech nepodnikaly dotčené orgány vůbec žádné, nebo alespoň žádné účinné kroky k zamezení protiprávní činnosti;

- Dle Komisi předložených studií z roku 2001 byla v této době „*irská síť zařízení na odstraňování odpadů téměř přetížená*“, což bylo doplněno skutečností, že po celém území státu byly roztroušeny stovky až tisíce nelegálních skládek (např. v hrabství Wicklow jich bylo téměř sto, některé z nich velmi rozsáhlé a obsahující nebezpečné nemocniční odpady). Tím porušilo Irsko svou povinnost naplnit jeden z cílů Rámcové směrnice (a její čl. 5) „*vybudování jednotné a přiměřené sítě zařízení na odstraňování odpadů s využitím nejlepší dostupné technologie nevyžadující nadměrné náklady, která umožní odstraňování odpadů v jednom z nejbližších vhodných zařízení*“.

Dle rozhodnutí Evropského soudního dvora v tomto případě bylo prokázáno, že Irsko obecným a trvajícím způsobem neplnilo svou povinnost zajistit správné provedení článků 9 a 10 směrnice a „*v rozhodné době v Irsku existovala obecná tendence příslušných místních orgánů tolerovat situace nedodržování uvedených ustanovení*“. Vzhledem k výše uvedenému konstatoval Soudní dvůr i porušení čl. 10 SES, neboť „*Irsko nesplnilo svou povinnost pomoci Komisi tím, že bude loajálně spolupracovat při každém šetření dle čl. 226 SES a poskytnout jí veškeré požadované informace*“.

5.6 Přeprava odpadu

Jak bylo uvedeno v úvodu této kapitoly, přeprava odpadů se stává stále důležitějším pojmem. První případy byly Evropským soudním dvorem rozhodovány již na počátku 80. let minulého století. Tato oblast má souvislost jak

s ochranou životního prostředí, tak se samotnou podstatou Evropského Společenství – svobodou pohybu zboží. Proti „běžnému“ zboží má však odpad neoddiskutovatelné rozdíly. Toho si je plně vědom i Evropský soudní dvůr, z jehož ustálené judikatury lze odvodit, že tato zvláštní povaha odpadu, stejně jako základní principy Evropského práva životního prostředí, jež je nutno aplikovat i v této oblasti a kterými je zejména princip likvidace u zdroje, princip soběstačnosti a blízkosti, může být a je důvodem ospravedlňujícím diferenciaci odpadu podle toho, zda je dovezen či nikoli (C-2/90 – Valonský odpad – viz dále). Tyto principy se ale dle ESD uplatní pouze v případě přes-hraničního pohybu odpadů za účelem odstranění (je v souladu s právem Společenství (čl. 176 smlouvy ES a nařízením 259/93), pokud členský stát preferuje odstranění odpadu na svém území a vývoz podmíní získáním povolení, jsou-li tato opatření nediskriminační a prokazatelně potřebná pro ochranu životního prostředí, nelze však použít paušální zákaz vývozu (C-422/92)). Neuplatní se však při pohybu odpadu k jeho opětovnému použití.

Několikrát zmíněný případ Valonský odpad, je pro oblast přepravy odpadu stěžejním, avšak nikoli jednoduchým rozhodnutím. Evropský soudní dvůr se v něm zabýval souladem ustanovení valonského práva zakazujícím dovoz odpadu ke skládkování či odhození z jiných zemí či regionů s právem Společenství. Při jeho řešení zkoumal možnost aplikace několika předpisů - Rámcové směrnice o odpadech, směrnice o nebezpečných odpadech a SES. Rámcovou směrnicí z použití vyloučil, neboť je zaměřena primárně na ochranu životního prostředí a o dovozu odpadu za tímto účelem vůbec nemluví. Naopak směrnice o nebezpečných odpadech stanovuje pro postup přepravy nebezpečného odpadu přesné podmínky a je proto aplikovatelná, pokud jde o nebezpečné odpady, i na tento případ. Její podmínky ale nedovolují paušálně zakázat dovoz odpadů a jelikož je směrnice dle ESD plně harmonizační, použití čl. 30 SES je vyloučeno (viz kapitola 4.11 této práce). Pokud jde o aplikaci SES (případ se dotýká hlavně jejích částí o volném pohybu zboží) shledal ESD ustanovení valonského práva diskriminačními. Pokud jde o ne-nebezpečný odpad, opřel se ESD o mandatorní požadavky ochrany životního prostředí (problémy s množstvím odpadu a možnosti

jej pojmout ve valonském regionu, „*nebezpečnost akumulace odpadu pro zdraví a životní prostředí*“), a se zdůrazněním zvláštní povahy odpadu jako zboží stanovil, že s odkazem na princip blízkosti (čl. 174 SES) a soběstačnosti jsou taková opatření možná. Své závěry v tomto případě podepřel i ustanoveními Basilejské úmluvy o kontrole mezinárodní přepravy a nakládání s nebezpečným odpadem, čímž si vysloužil kritiku z řad odborné veřejnosti (úmluva se týká pouze nebezpečného odpadu a navíc nebyla ještě účinná). Výše uvedené závěry, tedy povolení paušálního zákazu vývozu pokud jde o nikoli nebezpečný odpad a zákaz paušálního zákazu vývozu pokud jde o nebezpečný odpad, jsou mnohými autory (např. Notaro) rozporovány jako politické rozhodnutí vnášející do výkladu práva ES v této oblasti značnou právní nejistotu.

Další případy, které zde budou uvedeny, se týkají převážně nařízení 259/93. Jsou zajímavé zejména z pohledu principů aplikovatelných na posuzování přepravy kompetentními orgány členských států, ukazují ale také stránku rozhodování Soudního dvora, která nemusela být v záplavě cílů ochrany životního prostředí na předchozích stránkách tak zřetelná – ochranu soukromých osob a jejich právní jistoty. Jelikož u nařízení neexistuje povinnost (ale v zásadě ani možnost) transpozice do vnitrostátního právního řádu, týkají se následující případy zejména výkladu a praktického naplňování ustanovení tohoto nařízení. (Členské státy mohou přijmout k nařízení prováděcí předpisy, pokud tím „*nenaruší jeho přímou použitelnost, nezastřou jeho povahu práva Společenství a upřesní výkon diskreční pravomoci udělené tímto nařízením, přičemž musí zůstat v mezích ustanovení tohoto nařízení*“ (C-113/02). V judikatuře ESD se však takové případy vyskytují pouze výjimečně).

V prvním z těchto případů německá soukromá společnost EU-Wood-Trading zamýšlela přepravit do Itálie k výrobě dřevotřískových desek (tedy k využití) dřevěný odpad obsahující olovo. Německý orgán kompetentní pro rozhodování v této věci vznesl proti přepravě námitku, jejímž důvodem byla skutečnost, že množství obsaženého olova překračovalo německou normu určenou k ochraně

lidského zdraví a životního prostředí, která ovšem je přísnější, nežli norma italská. Evropský soudní dvůr vyslovil názor, že v souladu s cílem nařízení, politiky životního prostředí Společenství a vůlí zákonodárce je, aby příslušné orgány byly informovány o celém procesu přepravy a mohly se k celému tomuto procesu vyjádřit a případně vznášet námitky. Z toho plyne i právo relevantních orgánů posuzovat nejen přepravu jako takovou, ale i podmínky, za nichž dojde k využití odpadů. To platí i jde-li o kritéria, jimž podléhá využívání odpadů v odesílajícím státě, třebaže jsou tato přísnější než ta ve státě přijímajícím, pokud sledují stejné cíle jako příslušný předpis ES, a je-li dodržena zásada proporcionality. Oznamovatel ale není povinen dokazovat, že s odpadem bude ve státě, kam je vezen, nakládáno s obdobnou péčí jako ve státě původu. Případné riziko přepravy založené na těchto předpisech je povinen prokázat orgán vznášející z tohoto důvodu námitku (C-277/02, také C-215/04).

Zajímavý, avšak poněkud fakticky spletitý případ se týkal společnosti Siomab. Ta oznámila záměr převést z Bruselu do Německa odpady (zejména soli) a uložit je zde v hlubinném solném dole. Relevantní orgán Bruselu měl za to, že v žádosti uvedená klasifikace typu přepravy není správná, po vzájemných konzultacích proto společnost klasifikaci pozměnila na přepravu za účelem trvalého uložení. Poté, co byla takto upravená žádost postoupena německému odpovědnému orgánu, byla zamítnuta s tím, že trvalé ukládání není v dotčeném dole povoleno. Společnost tedy zaslala bruselskému orgánu nové oznámení přepravy s původní klasifikací, ten však žádost odmítl. ESD se v odpovědi na předběžnou otázku opřel o povinnosti členských států trestat veškerý ilegální převoz odpadů a podniknout všechna potřebná opatření k tomu, aby byl zajištěn soulad veškeré přepravy odpadů s nařízením (čl. 26 a čl. 30 nařízení) a odvodil, že všechny příslušné orgány musí soulad kvalifikace přepravy s nařízením zkoumat. Pokud daný orgán shledá, že klasifikace v souladu s nařízením není, musí uplatnit námitku nesprávné klasifikace a přepravu zamítnout, nemá ale právo změnit ji z úřední povinnosti. Protože návrhovaatel má bezvýhradně zaručeno vyřízení své žádosti do 30 dnů,

může orgán vznést své námitky pouze během této lhůty, nikoli po jejím uplynutí. Nesmí však odmítnout provést předání nákladního listu ostatním orgánům a příjemci, je oprávněn pouze svoji námitku navrhovateli a ostatním orgánům zaslat. To, že dle čl. 3 odst. 8 nařízení má příslušný orgán právo odmítnout předat oznámení přepravy odpadu určeného k odstranění dalšímu státu má-li bezprostřední námitky, a contrario znamená, že u přepravy odpadu určeného k využití je tato možnost vyloučena. Opačný výklad by mohl vést k situaci, kdy by stejná přeprava byla přezkoumávána různými orgány dle odlišných kapitol nařízení (C-472/02, C-6/00). Na toto rozhodnutí navázal ESD svou argumentací později, když prohlásil, že protože za nutný předpoklad činnosti orgánů posuzujících plánovanou přepravu považuje nařízení jejich dostatečnou informovanost, tak v případě, že tomu tak není (konkrétně zde nebylo orgánu státu původu oznámeno z jakých materiálů se skládá elektrický odpad), vzhledem k tomu, že nařízení pro takový případ nemá speciální ustanovení, musí být interpretací dovozeno, že námitku lze vznést i z tohoto důvodu. Nelze ale mít z důvodu ochrany právní jistoty žadatelů za to, že lhůta pro posouzení žádosti nepočala plynout a přestat tedy konat (C-271/04).

Zajímavým je případ C-389/00 – šlo o Německem zavedenou povinnost při každé notifikaci přepravy odpadu do jiného členského státu přispívat poměrně do fondu, z něž měly být hrazeny náklady na návrat odpadu odmítnutého jiným členským státem, pokud odpovědný exportní subjekt nebyl znám, či nebyl schopen náklady nést. Německo označovalo tento poplatek proporcionalní platbou za možnost vývozu odpadu, poskytovanou na základě německé garance návratu odpadů. Evropský soudní dvůr s ním nesouhlasil a stanovil, že danou garanci poskytují všechny členské státy proto, že jde o jejich povinnost z právní úpravy ES, nikoli o benefit vývozcům. Výše německého příspěvku nebyla žádným způsobem svázána s výší nákladů na návrat odpadů, a ačkoli po třech letech byla jeho poměrná část vrácena, nevracela se část pokrývající administrativní náklady fondu, ani finanční ztráta hodnoty příspěvku, a poplatníkům tak vznikala prokazatelná škoda. V drtivé většině případů vrácení odpadu zpět do Německa šlo navíc statisticky

o nenotifikovaný export a tak vývozci respektující pravidla na ilegální vývozce doslovně dopláci. Ze všech výše uvedených důvodů není takový poplatek v souladu s právem Společenství.

5.7 Odpadní oleje

Tato oblast je upravena směrnicí 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji. Asi nejdůležitější řízení před ESD se zde týkaly porušení povinnosti upřednostňovat regeneraci odpadních olejů před jinými formami jejich likvidace dle čl. 3 směrnice („*Pokud to technická, hospodářská a organizační omezení umožňují, přijmou členské státy opatření nezbytná pro přednostní zpracovávání odpadních olejů regenerací.*“). Problém, který toto ustanovení členským státům způsobovalo, tkví v tom, že jeho výklad není tak jednoznačným, jak by se na první pohled mohlo zdát, a je podstatně modifikován cílem směrnice. Tak Rakousko (C-15/03) i Portugalsko (C-92/03) s opřením o toto ustanovení neupřednostnilo regeneraci odpadních olejů s odůvodněním, že nedisponuje potřebným zařízením, protože celková roční produkce tohoto odpadu nepostačuje k zajištění jeho rentability a z důvodu proporcionality by tato povinnost měla být přizpůsobena konkrétní situaci členského státu, tendenci poklesu spotřeby a dalším podmínkám. Navíc mohou subjekty vyvážet odpadní oleje ze země a tím ještě snížit množství, které by bylo možno ve státě regenerovat. Evropský soudní dvůr tuto argumentaci odmítl, s tím, že (i) nařízení 259/93 umožňuje státu zabránit takovému vývozu; (ii) jedním z hlavních cílů směrnice je upřednostnit regeneraci odpadů; a (iii) pokud by za výchozí bod byla považována současná situace státu, vedlo by to k zachování statu quo a do značné míry ohrožení či derogaci tohoto cíle. Ve směrnici zmíněná technická, hospodářská a organizační omezení mají dle Soudního dvora za cíl vymezení rozsahu působnosti a obsahu povinnosti zajistit přednostní regeneraci odpadních olejů, nikoli stanovení výjimek. Obdobně rozhodl ESD i v případě Spojeného Království, kde navíc uvedl, že omezení musejí být chápána jako vyjádření zásady proporcionality vůči povinnosti regenerace, nikoli jako svolení pro její úplné vyloučení (C-424/02).

Další rozhodnutí z této oblasti již byly zmíněny v jiných částech této práce.

5.8 Rozhodnutí soudních institucí EU týkající se obalů a obalových odpadů

Obalové odpady reprezentují nezanedbatelnou část všech odpadů – např. ve Velké Británii je to kolem pěti procent všech vyprodukovaných odpadů. Hlavními cíli směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech je, na rozdíl od většiny ostatních environmentálních předpisů Společenství, jak ochrana životního prostředí, tak zabezpečení fungování vnitřního trhu. Už proto je jádro většiny problémů v této oblasti zapříčiněno nesprávnou aplikací principu proporcionality při vyvažování těchto dvou cílů. Judikatura týkající se obalů a obalových odpadů není zdaleka tak rozmanitá jako tomu je v případě judikatury týkající se odpadů jako takových, důvody mohou ležet jak ve stáří obou směrnic (směrnice o obalech a obalových odpadech je o téměř dvacet let mladší), tak v tom, že jde o směrnici speciální a v mnoha otázkách se uplatní Rámcová směrnice o odpadech (popř. nařízení 259/93). Zejména pokud jde o definici obalových odpadů, odkazuje směrnice 94/62/ES v souladu s cílem zachování jednotnosti právní úpravy na definici odpadu Rámcové směrnice (*„jakékoli obaly nebo obalové materiály, na které se vztahuje definice odpadu podle směrnice 75/442/EHS, s výjimkou odpadů vznikajících při výrobě“*).

Jedním z prvních důležitých rozhodnutí v této oblasti je rozsudek Soudního dvora ve věci Dánské lahve (C-302/86), který je podrobně zmiňován již v kapitole 5.

Dalším důležitým rozhodnutím je případ týkající se regulace opakovaně užívaných nápojových obalů ve Spolkové republice Německo. Tamní legislativa dávala distributorům nápojů na výběr: používat opakovaně použitelné obaly, nebo používat jednorázové obaly a účastnit se hromadného systému sběru odpadů. V případě poklesu procenta opakovaně použitelných obalů pod 72% umožnila ale vláda stanovit povinnost vybírat zálohu na obaly a ty pak zpětně odebírat (k tomu došlo 1.1. 2003 pro obaly z minerálních vod, piva a osvěžujících nápojů). Žalobci u vnitrostátního soudu toto neshledávali souladným s právem ES a tvrdili, že němečtí distributoři měli díky této právní úpravě tendenci regulovat svůj sortiment

nápojů tak, aby podíl opakovaně použitelných nápojů neklesl pod uvedenou hranici a tedy omezovat počty obalů na jedno použití, což mimo jiné nutilo výrobce mající své sídlo mimo území Německa přecházet na systém opakovaně použitelných obalů a zatěžovalo je vyššími náklady než vnitrostátní producenty (např. museli měnit etikety - dle předložené studie z roku 2001 bylo 90% obalů německých výrobců opakovaně použitelných, zatímco u zahraničních výrobců to bylo 71%). ESD v odpovědi na otázky německého soudu uvedl, že jelikož směrnice nezavádí hierarchii mezi opakovaně použitelným, recyklovatelným a jinak využitelným obalem, ani neuděluje výrobcům či distributorům právo na určitý systém nakládání s obaly, postup státu je na jeho úvaze. Avšak jelikož směrnice nezakládá úplnou harmonizaci, musí být přijatá opatření v souladu s ustanoveními Smlouvy ES a tedy i se zákazem diskriminace a překážek volného obchodu. V případě přechodu na jiný systém nakládání s obaly nesmí být ohrožena možnost výrobců a distributorů se stoprocentně účastnit nového systému již od počátku (např. přechodnou lhůtou), a k tomu musí být splněna podmínka, že mezi starým a novým systémem nedojde k přerušení (které by bylo v rozporu s cíli směrnice). ESD dále judikoval, že ač německý zákon stanoví stejné podmínky pro tuzemské i zahraniční výrobce a distributory, ve svém důsledku vede kvůli zvýšeným nákladům na označování obalů ke ztížení postavení zahraničních subjektů, protože jak bylo prokázáno, mají tyto nepochybně vyšší podíl jednorázových obalů na trhu v Německu, než tuzemští. To by mohlo způsobit překážku na trhu ve smyslu čl. 28 SES. K otázce proporcionality se Soudní dvůr nevyjádřil a ponechal posouzení, zda zákon ponechává výrobcům a distributorům dostatečnou lhůtu na přizpůsobení se novému systému, na vnitrostátním soudu (C-309/02). V navazujícím rozhodnutí o žalobě Komise ESD zopakoval argumenty týkající se použitelnosti čl. 28 SES a konstatoval, že lhůta šesti měsíců, jež byla poskytnuta pro výrobce minerálních vod dostatečnou lhůtou ve smyslu výše uvedeném není. Navíc do poskytnuté lhůty nelze započítávat čas, kdy změna systému mohla být pouze očekávána, závisela také na rozhodnutí vlády a její počátek byl značně nejistý. Překážka trhu dle čl. 28 SES zde je o to výraznější, že se jedná o přírodní minerální vody, pro něž je

zvláštním předpisem (směrnice 80/777/EHS o sblížení právních předpisů členských států týkajících se využívání a prodeje přírodních minerálních vod) stanovena povinnost balení u zdroje (C-463/01).

5.9 Závěr kapitoly

Účelem této kapitoly bylo podrobněji demonstrovat pravidla a skutečnosti uvedené v kapitole 4 na ucelené materii. Vzhledem k počtu případů, týkajících se zejména odpadů, které ESD ve své praxi řešil, jde o oblast k takové demonstraci vskutku ideální. A nejen pro ni – lze na ní pozorovat i vývoj názorů Evropského soudního dvora, jejich postupné dokreslování. K tomu se hodí zejména první část – definice pojmu odpad, stejně jako část zabývající se hierarchií nakládání s odpadem. Sledovat zde je možno nejen názorový posun Soudního dvora pokud jde o výklad legislativních textů Společenství, ale také postupné vytváření nových pojmů danou oblast dokreslujících a upřesňujících. Nejen na množství případů uvedených v této oblasti, ale zejména pak v případech uvedených v části zabývající se nedovolenými skládkami a v části o přepravě odpadu, pak lze vidět jak velké, zejména praktické, problémy členské státy v této oblasti stále mají.

6. Plnění povinností České Republiky na poli práva životního prostředí ES

6.1 Transpozice směrnic Společenství

Dle informací vlády ČR Česká republika v oblasti práva životního prostředí do dnešního dne řádně transponovala všechny směrnice k jejichž transpozici byla povinna¹⁶, s výjimkou dvou předpisů. Těmi jsou Směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/33/ES, kterou se mění směrnice 1999/32/ES, pokud jde o obsah síry v lodních palivech, které byly v rozporu s povinnostmi ČR transponovány pouze částečně. Dalšími netransponovanými předpisy, ohledně kterých má však Česká republika vyjednána přechodná období jsou Směrnice 91/271/EEC o čištění městských odpadních vod (přechodné období do 31. 12. 2006, částečně do 31.12.2010), Směrnice 2001/80/ES o omezení emisí znečišťujících látek do ovzduší z velkých spalovacích zařízení pro teplárnu Přerov a Novou Huť, a.s (přechodné období do 31.12.2007), a z části Směrnice 2002/96/ES o odpadu z elektrických a elektronických zařízení (přechodné období do 31.12.2008) a Směrnice 2004/12/ES novelizující směrnici 94/62/ES o obalech a obalových odpadech (přechodné období do 31.12.2012).

6.2 Řízení pro porušení povinnosti

Dle Mgr. Hroudové z Ministerstva životního prostředí ČR, bylo od vstupu země do EU řízení pro porušení povinnosti v oblasti životního prostředí zahájeno v cca. 22 případech (v roce 2004 osm, v roce 2005 deset, a v roce 2006 čtyři řízení, z tohoto počtu celkem deset se týkalo oblasti odpadů a obalových odpadů). Většina z nich byla Komisí zastavena již v před-soudní fázi. Typově v nich krátce po vstupu země do EU převažovala řízení zahájená pro nedostatečnou notifikaci (kupř. nezaslání národních alokačních plánů pro druhou fázi evropského systému obchodování s emisemi v roce 2004). V tuto chvíli se porušení povinnosti neoznámením již prakticky nevyskytuje a převažujícími jsou případy vytýkané

¹⁶ Oficiální informace obsažené v informační databázi ISAP provozované vládou České republiky.

špatné transpozice či implementace předpisů ES. Ze všech případů řízení zahájených Evropskou Komisí zůstávají k únoru 2007 v před-soudní fázi u Komise otevřeny tři případy. Těmi jsou:

1. řízení ve fázi formálního upozornění, týkajícího se řádného provedení čl. 10a odst. 1, 2. a 3 a bodu 10 a) a b) přílohy II směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Česká republika na toto upozornění odpověděla, že v průběhu prvního čtvrtletí roku 2007 bude vládě ČR předložen návrh zákona nedostatky odstraňujícího, přijetí tohoto zákona Parlamentem ČR je odhadováno na konec roku 2007.
2. řízení ve fázi formálního upozornění, týkajícího se neprovedení, či špatného provedení více než deseti ustanovení směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (to přiznává i vláda ČR, viz výše). Česká republika na toto upozornění opět odpověděla tak, že v průběhu prvního čtvrtletí roku 2007 bude vládě ČR předložen návrh zákona nedostatky odstraňujícího a přijetí tohoto zákona Parlamentem ČR je odhadováno na konec roku 2007.
3. řízení ve fázi formálního upozornění, týkajícího se nesprávného, či neúplného provedení několika článků směrnice 79/409/EHS a jednoho čl. směrnice 92/43/EHS. Česká republika předala Evropské Komisi odpověď, v níž (i) některá porušení odmítla a odůvodnila řádnost vnitrostátní právní úpravy, (ii) pokud jde o některá porušení, ačkoli uznala nejednoznačnost vnitrostátní právní úpravy, obhajuje řádnost právní úpravy, a (iii) uznala, že §45h zákona 114/1992 stanovující výjimku při posuzování vlivů na území NATURA 2000, není v souladu se směrnicí a přislíbila nápravu.

Žádný z výše uvedených případů zatím dle paní Hroudové nenaznačuje, že by se nedostatky nepodařilo odstranit v takové lhůtě, aby věc byla Komisí žalována. Samozřejmě jde ale o stav, ve kterém toto riziko existuje, a záleží pouze na postoji Komise, zda tak opravdu neučiní.

Za nejzávažnější případ známého porušení povinností České Republiky v oblasti životního prostředí, lze považovat problematiku hluku (Směrnice Evropského

parlamentu a Rady 2002/49/ES o hodnocení a řízení hluku ve venkovním prostředí). Pravděpodobně proto, že ze strany státních orgánů nebylo v legislativním procesu počítáno s dostatečnou časovou rezervou, relevantní zákon, ačkoli Parlamentem ČR schválen (již ale po lhůtě k transpozici) nebyl prezidentem republiky podepsán (z důvodů ustanovení dodaného levicovými stranami, obsahujícího zákaz převodu nemocnic na obchodní společnosti), dospělo zde řízení vedené Komisí jako zatím jediné do stádia žaloby u ESD pro netranspozici směrnice ve lhůtě v ní uvedené (červenec 2004). Po uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku (to bylo Komisí vydáno již v červenci 2005) a podání žaloby byl nedostatek napraven. Česká republika zaslala Komisi žádost o stažení žaloby, v současné době na ni ještě nemá odpověď.

Výše uvedený problém – podcenění délky legislativního procesu a vůbec spoléhání se na dlouhodobý charakter řízení před Komisí zdá se není v tuto chvíli pro Českou republiku ničím výjimečným. Jak uvedl v polovině roku 2005 pro portál Euroskop Dušan Uher z vládního odboru kompatibility s právem ES „*Obecně se dá říci, že většina položek, které jsme zatím nemohli do Bruselu nahlásit jako hotové, leží na stolech ve sněmovně*“. Věta zazněla v článku nazvaném „Česko je v přijímání legislativy EU nejhorším "nováčkem“.

7. Závěr

V této práci jsem se pokusila vytvořit mozaiku rozhodování Evropského soudního dvora - seskládaná dohromady snad umožňuje komplexnější pohled na logiku rozhodování této Evropské instituce. Za jednoznačně nejdůležitější v části 4, zabývající se judikaturou Soudního dvora, považuji principy týkající se nejen faktických povinností vztahujících se k transpozici směrnic členskými státy, ale také zejména cíle právních předpisů Společenství a faktické naplňování těchto cílů v členských státech. Tato důležitost nepochybně vyplývá z podstaty Evropských společenství - rozmanitosti jednotlivých právních řádů, jejich historické podmíněnosti a variability tohoto „puzzle“, do kterého musí úprava vyžadovaná Společenstvím zapadnout. Proto pravděpodobně není možné Evropské předpisy konstruovat výrazně jinak, ačkoli nepochybně jde o dvojsečnou zbraň. Na jednu stranu tento princip nesvazuje členskými státy ruce tak, aby se konečný předpis platný vnitrostátně jevil jeho adresátům jako cizí těleso, na druhou stranu je někdy velmi těžké bez pomoci ESD najít skutečně správný výklad cílů daného předpisu, sladit různé vnitrostátní zájmy a vybalancovat vše v očekávaný výsledek. Komplikacím přispívají jak bílá místa v textu předpisů a množství možných výkladů, tak různé politické tlaky, ať už vnitrostátní, či mezinárodní. Přesto se neubráním tomu říci, že výklad právního předpisu podmíněný duchem který řídil jeho vznik je něčím, co ve vnitrostátním právu někdy opravdu chybí a pomocí právního řádu Společenství se tato mezera může pomalu zaplňovat. Tím spíše, že nejde o utopickou představu o říší smyslu a spravedlnosti, ale o právní, logicky odůvodnitelné a fakty podložené hledání hranice mezi poměrně reálnou ideou a skutečností.

Bohužel si nelze nepovšimnout „excesů“ (či hůře, téměř obvyklého jevu, pokud jde o některé oblasti) z této praxe, většinou hlasitě Soudnímu dvoru vytýkaných odborníky, pro jeho nelogickou, či zjevně nesprávnou argumentaci v takových případech. K tomu bych ráda přidala jeden dojem. Bohužel se mi zdá, že v případě některých rozhodnutí Soudního dvora se nelze ubránit překvapení a pocitu, že dané rozhodnutí již není v mezích jakékoli předvídatelnosti a cílem legislativy ES

odůvodňuje i neodůvodnitelné. Dobrou zprávou však je, že poměr rozhodnutí takového druhu, jako je uvedeno v tomto odstavci, vůči těm uvedeným výše, je stále ku velkému prospěchu těch druhých.

Pokud jde o část této práce zabývající se odpady, jejím účelem bylo jednak výše uvedenou mozaiku ukázat na ucelenějším obraze, jednak ukázat současnou situaci a její vývoj v jedné z nejméně frekventovaných oblastí rozhodování před Evropským soudním dvorem.

Rozhodování Evropského soudního dvora mají bezesporu velký vliv jak na vývoj legislativy Společenství, a to samozřejmě včetně legislativy v oblasti životního prostředí, tak na její prosazování v praxi. ESD rozšiřuje věcnou a osobní působnost aktů Společenství svým neustálým a trvalým důrazem na extenzivní výklad všech institutů a instrumentů vedoucích k ochraně životního prostředí a naopak na restriktivní výklad výjimek z nich. Tento tlak je pak završován zvyšujícím se množstvím „vyřizovaných“ případů s konstatováním porušení povinností členskými státy v této oblasti a postupně se tvořící praxí v ukládání sankcí pro nerespektování rozhodnutí Soudního dvora. Dá se říci, že postupem doby se toto působení Soudního dvora posiluje. Podíváme-li se například na vývoj poměru požadavků životního prostředí a svobod zaručených SES, aniž by se změnila smlouva ES, Soudní dvůr zavedl, rozšiřuje a systematicky uplatňuje seznam mandatorních požadavků, které za podmínky přiměřenosti zásah do jiných svobod garantovaných SES ospravedlňují. Ačkoli se, jak tvrdí Notaro¹⁷, v případě diskriminačních opatření mandatorní požadavek ochrany životního prostředí uplatní jen v případě nebezpečí pro životní prostředí, a nikoli v případě, že je diskriminačními opatřeními dosaženo zlepšení životního prostředí, nelze s jistotou predikovat, zda budoucí vývoj nepřinese posun i v této oblasti.

V rozhodnutích Evropského soudního dvora lze sledovat i měnící se názory Evropského Společenství např. na pojem odpadu. Jak je zřejmé z páté kapitoly této práce, pojem odpadu je velmi široký. Je otázkou, zda je tento přístup Společenství

¹⁷ Nicola Notaro: European community waste movements: The Copenhagen waste case (European Environmental Review, November 2000, str. 304-312).

udržitelný a zda je v některých případech vůbec opodstatněný - například Spojené státy Americké¹⁸ přistoupily k úpravě definice odpadu tak, že již nezahrnuje kovový odpad mechanicky pozměněný, nebo rozdělený na jednotlivé kovy, který nepředstavuje nebezpečí pro lidské zdraví či životní prostředí. V tomto světle mohou vzniknout pochybnosti, zda snaha Společenství snížit množství odpadu na minimum (či jej úplně eliminovat - „Zero waste“) je při logice současného výkladu vůbec prakticky uskutečnitelná. Vzhledem k rozsáhlým debatám o problematice odpadů ve Společenství nelze než si počkat, jakým způsobem na ně Soudní dvůr bude reagovat.

¹⁸ Jacqui O'Keefe, Denton Hall: Transfrontier Shipments of Waste: Bureaucrat's Dream? (European Environmental Law Review, January 2000, str. 10-17).

8. Seznam literatury

8.1 Literatura

- › *JUDr. Jan Dusík*: Implementace práva životního prostředí Evropských společenství do českého právního řádu – zkušenosti z pohledu judikatury Evropského soudního dvora (Ministerstvo životního prostředí, Praha 2001);
- › *Eva Kružíková, Adamová, Komárek*: Právo životního prostředí v Evropské Unii (Linde Praha, a. s., 2003);
- › *Darmohorský a kol.*: Právo životního prostředí (C.H. Beck, Praha 2003);
- › *Tichý/Arnold/Svoboda/Zemánek/Král*: Evropské právo, 3. vydání, (C.H.Beck, Praha 2006);
- › Rozhodnutí ESD na <http://europa.eu.int>;
- › Smlouva o založení Evropského společenství (konsolidovaná verze vytvořená odborem komunitárního práva pro pracovní potřebu Ministerstva zahraničních věcí České republiky) ;
- › *Vladimír Týč*: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 5. vydání (Linde, 2006).

8.2 Články

- › *Fiona Nuan*: Barriers to the user of voluntary agreements: a case study of the development of packaging waste regulations in the UK (European Environment 9/1999);
- › *Matthieu Glachant*: The need for adaptability in EU environmental policy design and implementation (European Environment 11/2001);
- › *Gorka Gallego*: Waste legislation in the European Union (European Environmental Review, January 2002);
- › *Jacqui O'Keefe, Denton Hall*: Transfrontier Shipments of Waste: Bureaucrat's Dream? (European Environmental Law Review, January 2000);
- › *Jos Janssen*: European Court of Justice: Case Reports (C-114/01) (European Environmental Review, December 2003);

- › *Jos Janssen*: Case C-278/01 Commission v. Spain (European Environmental Review, May 2004);
- › *David Pocklington*: Opening Pandora's Box: EU review of the definition of „Waste“ (European Environmental Review, July 2003);
- › *David Pocklington*: Back to basics? – Recent considerations on the „re-use“ and „regeneration“ of waste (European Environmental Review, November 2004);
- › *David Pocklington*: „Recovery“ and „recycling“ in EU waste management law (European Environmental Review, October 2000);
- › *Ludwig Krämer*: Differentiation in EU environmental policy (European Environmental Review, May 2000);
- › *Nicola Notaro*: European community waste movements: The Copenhagen waste case (European Environmental Review, November 2000);
- › *Jan Komárek*: Aktivní legitimace neprivilégovaných žalobců řízení o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU ve věcech životního prostředí (České právo životního prostředí 1/2003);
- › *JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.*: Omezení obchodu z důvodu veřejného zájmu na ochraně životního prostředí ve světle analýzy rozhodnutí Evropského soudního dvora (České právo životního prostředí 1/2003);
- › *Eva Kružiková*: Problémy sladění práva v oblasti životního prostředí v České Republice s právem Evropské Unie (Směr Evropská unie, příloha Mezinárodní politiky 8/2000).

8.3 Překlady z anglického jazyka

Překlady textů z anglického jazyka byly prováděny autorkou této práce.