

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Volný pohyb zboží ve vztahu k ochraně životního prostředí
v judikatuře Soudního dvora Evropské unie

Free Movement of Goods
in Relation to the Protection of Environment
in the Case Law of the Court of Justice of the European Union

Konzultant: JUDr. Michal Sobotka, Ph. D.

Zpracovatelka: Mgr. Klára Havlíčková, M. A.

Květen 2010

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze dne 3. května 2010

Klára Havlíčková

OBSAH

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK.....	5
ÚVOD.....	6
1 VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	10
1.1 Ke vztahu mezi cílem volného pohybu zboží a ochranou životního prostředí.....	10
1.2 K pramenům obsahujícím pravidla pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží.....	11
1.1.1 Ustanovení SFEU.....	11
1.1.2 Judikatura Soudního dvora.....	11
1.3 K významu unijní harmonizace a právního základu pro vymezení pravomoci EU a členských států pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží členskými státy.....	13
1.4 Shrnutí.....	17
2 PRAVIDLA PRO PŘIJÍMÁNÍ EKOLOGICKÝCH OPATŘENÍ S DOPADEM NA VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ ZA NEEEXISTENCE UNIJNÍ HARMONIZACE.....	18
2.1 K pojmu „zboží“	18
2.2 K tarifním omezením	20
2.2.1 Dovozní a vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem	20
2.2.2 Daně.....	21
2.3 K netarifním omezením	24
2.3.1 Rozsah působnosti čl. 34 SFEU	24
2.3.2 Výjimky z působnosti z čl. 34 SFEU.....	27
2.3.3 Kritika existence výjimek z působnosti čl. 34 SFEU.....	29
2.3.4 Působnost čl. 35 SFEU a výjimky z ní	32
2.4 K ospravedlnění ekologických opatření omezujících volný pohyb zboží	34
2.4.1 Ospravedlnění podle čl. 36 SFEU.....	34
2.4.2 Ochrana životního prostředí jako kategorický požadavek.....	38
2.4.3 Vztah mezi čl. 36 SFEU a kategorickým požadavkem ochrany životního prostředí a jejich odlišnost	40
2.4.4 Zákaz ekonomického cíle opatření.....	44
2.4.5 Přiměřenost (proporcionalita).....	44
2.4.6 Přeshraniční účinky výjimek ze zákazu omezení volného pohybu zboží.....	51
2.5 Shrnutí.....	54
3 PRAVIDLA PRO PŘIJÍMÁNÍ EKOLOGICKÝCH OPATŘENÍ ZA PODMÍNEK EXISTENCE UNIJNÍ HARMONIZACE	55
3.1 K rozsahu unijní regulace	55
3.2 K cíli unijní regulace	58
3.3 K implicitní harmonizaci	59
3.4 K typům harmonizace dle obsahu harmonizačního předpisu	60
3.4.1 Úplná harmonizace	61
3.4.2 Částečná a minimální harmonizace	63

3.5 Shrnutí.....	64
4 PODMÍNKY ODCHÝLENÍ SE OD HARMONIZAČNÍHO OPATŘENÍ	65
4.1 K čl. 193 SFEU	65
4.2 K čl. 114 SFEU	69
4.2.1 Čl. 114 odst. 5 SFEU	71
4.2.2 Čl. 114 odst. 4 SFEU	75
4.2.3 Další podmínky rozhodování Komise o žádostech dle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU	76
4.3 K zájmu převažujícímu nad zájmem ochrany životního prostředí	78
4.4 K dopadům harmonizace na pravomoci orgánů Unie (Komise)	79
4.5 Shrnutí.....	80
5 EKOLOGICKÁ OPATŘENÍ JAKO TECHNICKÉ PŘEDPISY	82
5.1 K působnosti směrnice.....	82
5.2 K oznamovací povinnosti	86
5.3 K povinnosti pozastavení prací.....	88
5.4 K výjimkám z oznamovací povinnosti nebo povinnosti dodržovat období pozastavení prací	90
5.5 K důsledkům nesplnění povinnosti podle směrnice 98/34/ES	91
5.6 Shrnutí.....	93
ZÁVĚR	94
LITERATURA	101
SEZNAM PŘÍLOH.....	105
Příloha č. 1 - Srovnávací tabulka relevantních ustanovení SFEU a SES	106
Příloha č. 2 - Grafické znázornění postupu kontroly souladu ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží s právem EU	108
ABSTRACT	109

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ES.....	Evropská společenství
EU.....	Evropská unie
SES.....	Smlouva o založení Evropského společenství
SEU.....	Smlouva o Evropské unii
SFEU.....	Smlouva o fungování Evropské unie
Komise.....	Komise ES nebo Evropská komise

ÚVOD

Dne 11. prosince 2008 odsoudil Soudní dvůr¹ Rakousko za to, že v rozporu s unijním právem podmiňuje registraci dovážených ojetých vozidel, která již byla registrována v jiných členských státech, splněním určitých technických požadavků, přestože ojetá vozidla, která se již nachází na vnitrostátním trhu a která mají stejné vlastnosti, těmto požadavkům při opětovné registraci nepodléhají. Dne 27. října 2009, se velký senát Soudního dvora byl nucen vyslovit k otázce, zda je s unijním právem v souladu, pokud vykonatelný rozsudek soudu jednoho členského státu nařídí podniku, který provozuje v jiném členském státě elektrárnu v souladu s právním řádem tohoto státu a s příslušnými předpisy práva EU a vyrábí v této elektrárně elektřinu, kterou dodává do různých členských států, aby se zdržel jakýchkoli imisí, eventuálně dokonce zastavil provoz.² Konečně, dne 19. listopadu 2009 dospěl Soudní dvůr k závěru³, že italský předpis, který z důvodů spojených s ochranou životního prostředí a zdraví stanoví zákaz vývozu zubního amalgámu obsahujícího rtuť a opatřeného označením CE podle čl. 17 směrnice 93/42/EHS o zdravotnických prostředcích⁴, v rámci podnikatelské činnosti, je v rozporu s právem EU. Společným jmenovatelem uvedených případů a mnoha dalších je, že se týkají obecně závazných právních předpisů nebo individuálních právních aktů (zejména správních a soudních rozhodnutí) členských států, které mají prokazatelný nebo potenciální vliv na volný pohyb zboží uvnitř EU a současně byly členskými státy přijaty s cílem chránit nebo přispět k ochraně životního prostředí na úrovni členského státu, EU nebo na celé planetě.

Opatření členských států, jako jsou ta příkladmo zmíněná, jsou východiskem pro tuto rigorózní práci. Jejím cílem je popsat a analyzovat pravidla, za kterých mohou členské státy přijímat předmětná opatření, která budou dále označována jako ekologická opatření s dopadem na volný pohyb zboží, aniž by se dostaly do rozporu s unijním právem, a následně tato pravidla zhodnotit z hlediska jejich praktického dopadu na ochranu životního prostředí, resp. na realizaci politiky ochrany životního prostředí EU.

¹ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-524/07 *Komise proti Rakousku*, Sb. rozh. 2008, s.I-00187.

² Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-115/08 *ČEZ*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

³ Viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-288/08 *Kemikalieinspektionen*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁴ Viz směrnice Rady 93/42/EHS ze dne 14. června 1993 o zdravotnických prostředcích, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003.

Tato rigorózní práce pracuje s ekologickými opatřeními s dopadem na volný pohyb zboží jako s opatřeními na pomezí dvou základních politik, resp. cílů EU, a sice politiky vnitřního trhu a politiky ochrany životního prostředí. K oběma politikám je přitom přistupováno jako k vzájemně se korigujícím oblastem, přičemž, jak již název rigorózní práce napovídá, akcentován je zejména cíl volného pohybu zboží jako korektor diskreční pravomoci členských států při přijímání opatření v oblasti environmentální politiky. Prvek vnitřního trhu je tedy zásadní součástí této práce a co do svého rozsahu dokonce převažuje nad prvkem ochrany životního prostředí. Přesto tato práce není o vnitřním trhu, nýbrž o ochraně životního prostředí v rámci vnitřního trhu. Skutečnost, že je ochrana životního prostředí rozebírána v rámci pravidel pro volný pohyb zboží jen dokládá typicky integrační charakter politiky životního prostředí EU. V souladu s čl. 11 SFEU totiž „[P]ožadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činnosti Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.“.

Dosažení vytyčeného cíle není snadné. Předpokladem pro pochopení problematiky jsou znalosti pravidel práva EU pro oblast vnitřního trhu, konkrétně volného pohybu zboží, pro oblast životního prostředí, a jelikož bude pracováno s rozsáhlou judikaturou Soudního dvora EU, také znalost úlohy soudních orgánů EU a typů řízení před nimi. K dosažení vytyčeného cíle proto bude postupováno v několika krocích.

Kapitola 1 je věnována z podstatné části informacím, které byly popsány jako předpoklady pro pochopení problematiky. Konkrétně bude v obecnosti pojednáno o vztahu mezi cílem volného pohybu zboží a ochranou životního prostředí, o dělbě pravomocí mezi členskými státy a EU v oblasti ochrany životního prostředí a vnitřního trhu a o tom, kde jsou pravidla, jež jsou předmětem této práce, obsažena. Kapitola blíže nepojednává o instituci Soudního dvora EU ani se nevěnuje popisu jednotlivých typů řízení před ním. Předpokládá se obeznámenost s touto problematikou, které se věnuje četná zahraniční i domácí literatura.⁵

⁵ Srov. Havlíčková, K.: Judikatura Evropského soudního dvora na úseku životního prostředí. (Diplomová práce). Praha 2007. Universita Karlova. Fakulta právnická; Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M.: Předběžná otázka v unijním právu. Praha, Linde 2005; Malíř J. et al. Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství. Praha: Ústav státu a práva, 2009; Neubauer J.: Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES. Jurisprudence 2/2009; Arnull, A.: The European Union and its Court of Justice. Oxford, Oxford University Press 1999; Prete L. and Smulders B. The Coming of Age of Infringement Proceeding. Common Market Law Review 47: 9-61, 2010.

Další kapitoly již patří pravidlům. Jelikož se pravidla, která musí ekologická opatření s dopadem na volný pohyb zboží splňovat, aby byla slučitelná s unijním právem, liší v závislosti na tom, zda je daná oblast předmětem harmonizace na úrovni EU, anebo nikoli, bude odděleně pojednáno nejprve o pravidlech platných za neexistence harmonizačního předpisu (kapitola 2) a následně o pravidlech platných při existenci harmonizačního předpisu EU (kapitola 3). Specifická pravidla se uplatňují v situaci, kdy členské státy chtějí zavést nebo ponechat v účinnosti přísnější ekologická opatření nebo předpisy odchylovající se od harmonizačního opatření, těm bude věnována kapitola 4. Konečně, často opomíjenou skutečností je, že opatření k ochraně životního prostředí mohou mít povahu technického předpisu ve smyslu směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti⁶. Důsledky nedodržení povinností vyplývajících z této směrnice mohou být pro členský stát natolik závažné, že je o povinnostech podle této směrnice samostatně pojednáno v kapitole 5.

Závěr obsahuje stručné shrnutí popsané problematiky a zejména zhodnocení přístupu Soudního dvora EU k této problematice z hlediska jeho dopadu na ochranu životního prostředí, resp. na realizaci politiky ochrany životního prostředí EU. Zahrnuto je rovněž srovnání významu judikatury Soudního dvora EU v oblasti, která je předmětem této práce, s judikaturou Soudního dvora EU v jiných oblastech týkajících se životního prostředí, jakož i srovnání s přístupem jiných mezinárodních soudních orgánů k ekologickým opatřením s dopadem na volný pohyb zboží.

Ve snaze zajistit aktuálnost rigorózní práce, jakož i její praktickou využitelnost v budoucnu, pracuje její text již s terminologií zavedenou Lisabonskou smlouvou. Současně je však přílohou této práce srovnávací tabulka, v níž jsou uvedeny ustanovení primárního práva, na které je v této práci odkazováno a jejich číslování ve Smlouvě o založení Evropského společenství či Smlouvě o Evropské unii před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost. Odkazuje-li text rigorózní práce na znění primárního práva před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, jedná se zpravidla o citaci judikatury Soudního dvora EU z období před 1. prosincem 2009. Obdobné platí ve vztahu k označení institucí EU. Zejména je pracováno s pojmem „Soudní dvůr EU“ namísto zlidovělého, avšak primárním právem neupraveného pojmu „Evropský soudní

⁶ Úř. věst. L 24 ze dne 21.7.1998, s. 37.

dvůr“, „Soudní dvůr“ namísto „Soudní dvůr ES“ a „Tribunál“ namísto „Soud prvního stupně“.

1 VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1.1 Ke vztahu mezi cílem volného pohybu zboží a ochranou životního prostředí

Ekologická opatření s dopadem na volný pohyb zboží přijímaná členskými státy jsou právními akty na pomezí politiky volného pohybu zboží a ochrany životního prostředí. Střetávají se v nich tedy dva základní cíle EU, jejichž vzájemné „soužití“ je do určité míry regulováno na úrovni EU, a tuto regulaci jsou členské státy, přes svou diskreční pravomoc, povinny respektovat.

Regulace vztahu mezi politikou vnitřního trhu, resp. volného pohybu zboží, a politikou ochrany životního prostředí na úrovni EU se musí vypořádat s několika základními komplikacemi. Zaprvé, cíle obou politik často stojí ve vzájemné opozici. Zájmy čistě ekonomické stojící v pozadí politiky vnitřního trhu a zájmy čistě na ochraně životního prostředí jsou totiž ve svém základu typicky nekompatibilní. Zadruhé, politika životního prostředí EU patří do sdílené pravomoci EU a členských států, a proto se musí regulace na úrovni EU vyrovnat s přiměřeným a současně efektivním rozdělením pravomocí mezi oba zúčastněné subjekty. Konečně, k jednoznačnému vymezení vztahu mezi oběma cíly nepřispívá v praktické rovině ani zjištění, že jsou si tyto základní cíle práva EU po formální a právní stránce rovny.⁷ Zákodárci EU a jednotlivým členským státům tedy nezbyvá než balancovat mezi oběma zájmy a pokoušet se v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje vymezit mezi nimi hranici, resp. již vymezenou hranici respektovat. Cílem této práce je zjistit, zda se jim balancování daří. Konkrétně, zda jsou balanční (regulační) mechanismy, v podobě pravidel, jejichž podstata bude podrobně popsána v dalších kapitolách, nastaveny z pohledu ochrany životního prostředí dostatečně.

Dříve než bude přistoupeno k výkladu o těchto pravidlech, je nezbytné seznámit se v této kapitole s prameny práva, v nichž jsou tato pravidla obsažena, říci si základní informace o tom, jak tato pravidla ovlivňuje existence harmonizačního předpisu EU v oblasti působnosti ekologického opatření a na jakém právním základě může EU harmonizační předpis přijímat.

⁷ Srov. čl. 3 odst. 3 SEU.

1.2 K pramenům obsahujícím pravidla pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží

1.1.1 Ustanovení SFEU

Základní pravidla pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží jsou obsažena v primárním právu EU, konkrétně v SFEU. Nejvýznamnějšími ustanoveními jsou ustanovení o volném pohybu zboží, jakož i další ustanovení, do nichž se zásada volného pohybu zboží promítá. Způsobuje-li ekologické opatření, že se uvedená ustanovení nemohou v plné šíři uplatnit, je jasné, že se jedná o ekologické opatření s dopadem na volný pohyb zboží, která jsou předmětem této práce.

1.1.2 Judikatura Soudního dvora

Pravidla stanovená Smlouvami konkretizuje Soudní dvůr EU v rámci rozhodování jednotlivých případů. Působení judikatury Soudního dvora EU na poli pravidel vymezujících vztah mezi ochranou životního prostředí a volným pohybem zboží je natolik významné, že lze hovořit o tom, že ustanovení primárního práva představují pouze východisko pro interpretační činnost Soudního dvora EU, který v důsledku často značně extenzivního výkladu textu Smluv jednotlivá pravidla *de facto* dotváří.

Po praktické stránce je vhodné upozornit na to, že předmětná pravidla nejsou obsažena v judikatuře, která je v rámci kategorizace judikatury používané Soudním dvorem EU označována jako judikatura v oblasti životního prostředí⁸ (a ochrany

⁸ V roce 1976 vydal Soudní dvůr poprvé rozsudek na úseku ochrany životního prostředí (rozsudek ve věci 3, 4 a 6/76 *Cornelius Kramer*, Recueil 1976, s. 891). Ve své statistice rozsudků týkajících se ochrany životního prostředí napočítal prof. Krämer ke konci roku 2005 již celkem 472 rozsudků týkajících se ochrany životního prostředí, viz Krämer, L.: Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice. *Journal of Environmental Law*, 2006, 18, č. 3, s. 409. V roce 2006 jsem zaznamenala před Soudním dvorem 34 meritorních rozhodnutí (usnesení nebo rozsudek) v oblasti životního prostředí, v roce 2007 celkem 49, v roce 2008 celkem 41 a v roce 2009 celkem 14. Tribunál (dříve Soud prvního stupně) nevynesl v roce 2006 žádné meritorní rozhodnutí, v roce 2007 vynesl tři, v roce 2008 jedno a v roce 2009 celkem 6. Porovnáme-li tato data s celkovým počtem rozsudků před jednotlivými soudy v uvedených letech (srov. 546 v roce 2006, 570 v roce 2007, 567 v roce 2008 a 588 v roce 2009 před Soudním dvorem – viz Soudní statistiky Soudního dvora: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-05/ra08_cs_cj_stat.pdf a 436 v roce 2006, 397 v roce 2007, 605 v roce 2008 a 555 v roce 2009 před Trinunálem – viz Soudní statistiky Soudu prvního stupně: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/ra08_cs_tpi_stat.pdf), zjistíme, že se jedná se o nikoli zanedbatelné procento případů. Navíc připočteme-li případy z posledních let k celkovému počtu rozsudků zaznamenaných Krämerem v roce 2005, získáme ke konci roku 2009 rovných 620 meritorních rozhodnutí v záležitostech životního prostředí.

spotřebitele)⁹, a to i přes její početnost, ale v kategorii judikatury o volném pohybu zboží. Rozsudků vydávaných v jednotlivých typech řízení před Soudním dvorem EU v této oblasti přitom není v posledních letech zdaleka tolik jako rozsudků v oblasti životního prostředí. V roce 2006 rozhodl Soudní dvůr v 8 případech, v roce 2007 ve 14, v roce 2008 ve 12 a v roce 2009 opět ve 12 případech. Tribunál rozhodl za stejné sledované období v oblasti volného pohybu zboží pouze dvakrát, a sice jedenkrát v roce 2008 a jedenkrát v roce 2009.¹⁰ V centru zájmu této práce jsou ty z rozsudků v oblasti volného pohybu zboží, které se týkají opatření zasahujících do volného pohybu zboží odůvodňovaných zájmem na ochraně životního prostředí. Z elektronické databáze rozsudků Soudního dvora EU, která je veřejně přístupná na internetu, vyplývá, že v roce 2005 rozhodoval Soudní dvůr v jednom takovémto případě¹¹, v roce 2006 v žádném, v roce 2007 ve dvou případech¹², v roce 2008 ve čtyřech¹³ a v roce 2009 ve dvou případech¹⁴. Ze stejné databáze vyplývá, že Tribunál ve stejném období o ekologickém opatření s dopadem na volný pohyb zboží nerozhodoval. Údaje vztahující se k rozsudkům Tribunálu však dle mého názoru nejsou zcela přesné. V roce 2009 rozhodl Tribunál o ekologických opatřeních členských států s dopadem na volný pohyb zboží minimálně dvakrát, a sice ve věci T-183/07 *Polsko proti Komisi*¹⁵ a T-236/07 *Estonsko proti Komisi*¹⁶. Tyto rozsudky jsou v databázi Soudního dvora zařazeny do kategorie judikatury o ochraně životního prostředí, svým obsahem se však nepochybně řadí k rozsudkům, které jsou předmětem této rigorózní práce. Rozsudky, jejichž analýza je jádrem této práce, se tedy v posledních letech neobjevují ve velkých počtech, což této rigorózní práci umožňuje vedle shrnutí judikatury staré podat prakticky vyčerpávající přehled o aktuální judikatuře k tématu.

⁹ Viz soudní statistiky Soudního dvora v Prozatímní verzi výroční zprávy soudního dvora EU za rok 2009 dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-03/ra09_provisoire_cour_stat_cs.pdf

¹⁰ Viz soudní statistiky Tribunálu v Prozatímní verzi výroční zprávy Soudního dvora EU za rok 2009 dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-03/ra09_provisoire_tribunal_stat_cs.pdf

¹¹ Viz rozsudek ve věci C-145/02 *Denkavit*, Sb. rozh. 2005, s. I-00051.

¹² Viz rozsudek ve věci C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten*, Sb. rozh. 2007, s. I-2613 a rozsudek ve věci C-297/05 *Komise proti Nizozemsku*, Sb. rozh. 2007, s. I-7467.

¹³ Viz rozsudek ve věci C-524/07 *Komise proti Rakousku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., rozsudek ve věci C-249/07 *Komise proti Nizozemsku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., rozsudek ve věci C-170/07 *Komise proti Polsku*, dosud nepublikováno, rozsudek ve věci C-201/06 *Komise proti Francii*, dosud nepublikováno.

¹⁴ Viz rozsudek ve věci C-288/08 *Kemikalieinspektionen*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh. a rozsudek ve věci C-110/05 *Komise proti Itálii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

¹⁵ Dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

¹⁶ Dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

Vedle uvedeného počtu případů z oblasti volného pohybu zboží se vztahem k ochraně životního prostředí se v posledních letech objevily případy, které měly potenciál vyústit v rozsudek týkající se slučitelnosti ekologických opatření s volným pohybem zboží, ale tento potenciál nebyl Soudním dvorem využit. Příkladem za všechny je již v úvodu této práce zmiňovaný rozsudek Soudního dvora ve věci C-115/08 *ČEZ*.¹⁷ Podstatou tohoto řízení o předběžné otázce s mimořádným významem pro Českou republiku bylo určení, zda by bylo slučitelné s unijním právem, mimo jiné také se zásadou volného pohybu zboží, pokud by hornorakouský soud vyhověl žalobě spolkové země Horní Rakousko a nařídil ČEZ, aby přizpůsobila Jadernou elektrárnu Temelín technickým předpisům Rakouska nebo zastavila její provoz. Soudní dvůr ve svém pro Českou republiku zcela pozitivně vyznívajícím rozsudku došel k závěru, že rozhodnutí rakouského soudu, kterým by bylo vyhověno žalobě na zastavení provozu (zdržení se činnosti) zařízení úředně povoleného v jiném členském státě (v České republice) by bylo v rozporu s unijním právem. Tento závěr však Soudní dvůr neopřel o čl. 34 SFEU o volném pohybu zboží, nýbrž konstatoval rozpor se zásadou zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, která se vztahuje také na Smlouvu o EURATOM, do jejíž působnosti povolování výstavby a fungování jaderných zařízení spadá.

Z pohledu typů řízení před Soudním dvorem EU je judikatura v oblasti volného pohybu zboží se vztahem k ochraně životního prostředí nejčastěji výsledkem řízení o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU. Druhým v pořadí je řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU, které je následováno řízením o žalobě na neplatnost aktů orgánů EU podle čl. 263 SFEU a řízením o kasačním opravném prostředku proti rozsudku Tribunálu zahájené podle čl. 56 statutu Soudního dvora.¹⁸

1.3 K významu unijní harmonizace a právního základu pro vymezení pravomoci EU a členských států pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží členskými státy

Pravidla, která musí ekologická opatření s dopadem na volný pohyb zboží splňovat, aby byla slučitelná s unijním právem, se liší v závislosti na tom, zda je oblast, jíž se opatření bezprostředně týká, předmětem harmonizace na úrovni EU, anebo nikoli.

¹⁷ Viz rozsudek ze dne 27. října 2009 ve věci C-115/08 *ČEZ*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

¹⁸ Viz soudní statistiky Soudního dvora v Prozatímní verzi výroční zprávy soudního dvora EU za rok 2009 dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-03/ra09_provisoire_cour_stat_cs.pdf

Odlišné podmínky se uplatní také v závislosti na odlišných typech harmonizace. Obecně platí, že podmínky pro přijetí vnitrostátního ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží jsou tím omezenější, čím více je oblast harmonizována. Největší prostor pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží tedy členské státy mají, pokud dosud k harmonizaci na úrovni EU nedošlo.

Pravidla pro přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží se liší také v závislosti na tom, na jakém právním základě je harmonizační předpis přijat. Každý právní základ totiž umožňuje jiný rozsah harmonizace. Harmonizační předpisy s relevancí pro ekologická opatření členských států jsou zpravidla přijímána na základě článků 191, 192 a 192 SFEU (hlava XX. SFEU), které jsou základnímu ustanovením pro pravomoc EU v oblasti životního prostředí. Protože však, jak již bylo zmíněno v úvodu, je politika životního prostředí průřezovým úkolem¹⁹, může být pravomoc k přijetí harmonizačního předpisu, jehož cílem je ochrana životního prostředí, teoreticky vyvozena ze všech ustanovení SFEU, která vymezují pravomoci. V praxi se často jedná o pravomoci podle čl. 114 SFEU (opatření EU ke sblížení ustanovení právních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu), čl. 115 (směrnice o sblížení právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu), čl. 113 SFEU (harmonizace právních předpisů týkajících se daní z obratu, spotřebních daní a jiných nepřímých daní), čl. 43 SFEU (pravomoc EU v oblasti zemědělské politiky), čl. 91 SFEU (pravomoc EU pro dopravní politiku), čl. 103 SFEU (pravomoc EU pro politiku hospodářské soutěže), čl. 153 (pravomoc EU v oblasti sociální politiky, zejména pokud jde o opatření ke zlepšování pracovního prostředí za účelem ochrany zdraví pracovníků a ochrany vysokého stupně lidského zdraví obecně) a čl. 168 SFEU (pravomoc EU v oblasti veřejného zdraví).

EU má pravomoc také v oblasti vnějších vztahů. Postupem podle čl. 218 SFEU může EU sjednávat a uzavírat mezinárodní smlouvy se třetími státy nebo mezinárodními organizacemi, včetně smluv v oblasti životního prostředí. Dělbou pravomocí mezi Uníí a členskými státy upravuje, pokud jde o vnější vztahy, tzv. judikatura *AETR*, podle které má Unie v oblasti vnějších vztahů pravomoc tam, kde ji

¹⁹ S výjimkou tzv. integračního ustanovení, čl. 11 SFEU, tuto skutečnost zdůrazňuje např. také bod 13 preambule rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, Úř. věst. ze dne 10.9.2002, L 242, s. 1: „Program by měl podporovat proces integrace environmentálních zájmů do všech politik a činností Společenství v souladu s článkem 6 Smlouvy za účelem omezení tlaků na životní prostředí pocházejících z různých zdrojů.“

má i v oblasti vnitřních vztahů, jinými slovy, vnější pravomoc následuje vnitřní pravomoc. Tato judikatura se uplatní také pro oblast politiky životního prostředí.²⁰

Subsidiárním zmocňovacím ustanovením je i v oblasti životního prostředí čl. 352 SFEU – tzv. klauzule flexibility. Toto ustanovení umožňuje činnost Unie, pokud je to nezbytné pro dosažení některého z cílů stanovených Smlouvami, které však k jejich dosažení neposkytují nezbytné pravomoci.

Právním základem pro přijetí harmonizačního předpisu EU, který má potenciál dopadat na ekologická opatření členských států bude tedy vždy některé z výše uvedených ustanovení SFEU, přičemž nejčastěji půjde o čl. 192 SFEU samostatně nebo o kombinaci tohoto ustanovení s jiným.

Volba mezi jednotlivými právními základy ovlivňuje, jak již bylo zmíněno, možnosti unijní harmonizace. Významným faktorem pro určení jakou harmonizaci příslušné ustanovení umožňuje je to, zda příslušný právní základ je zakotvením výlučné nebo smíšené pravomoci. Čl. 192 SFEU svěřuje Unii pouze sdílenou pravomoc, zatímco jiné, např. čl. 207 SFEU, svěřují Unii pravomoc výlučnou. Existence výlučné pravomoci Unie zakazuje členským státům jakoukoli legislativní činnost, kromě situace, kdy členský stát jedná jako správce společného zájmu, aby v případě legislativní nečinnosti na úrovni Unie²¹ zabránil mezeře v právní úpravě. V oblasti, kde se uplatňuje sdílená pravomoc, mohou členské státy na druhou stranu volně vydávat právní předpisy, a to za předpokladu, že přijatá vnitrostátní opatření nebudou ovlivňovat užitečný účinek pravidel Unie vydaných v dané oblasti.²² Zejména pokud harmonizace na úrovni Unie nepokrývá danou oblast úplně, členské státy zůstávají v tomto rozsahu kompetentní a mohou svobodně jednat. Sdílená pravomoc je také někdy označována jako pravomoc konkurenční, což znamená, že pravomoc členskému státu zůstává do té doby a v rozsahu, v němž ji nevykonává Unie.²³ Pro oblast vnějších vztahů ze sdílené pravomoci na úrovni vnitřních pravomocí vyplývá, že má-li být v dané oblasti uzavřena smlouva, bude rovněž spadat do sdílené pravomoci Unie a členských států.²⁴ Přesně tak

²⁰ Rozsudek ve věci 22/70 *Komise proti Radě*, neboli „AETR“, Recueil 1971, s. 263 a posudek 1/94.

²¹ Viz rozsudek 804/79 *Komise proti Spojenému království*, Recueil, s. 1045 nebo stanovisko GA Madura ve věci C-411/06 *Komise proti Parlamentu a Radě*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., bod 12.

²² Viz výše uvedené stanovisko generálního advokáta P. Madura ve věci C-411/06 *Komise proti Parlamentu a Radě*, bod 12 a tam citovaný posudek 2/00, body 45 až 47.

²³ Viz výše uvedený rozsudek ve věci 22/70 *Komise proti Radě*, „AETR“, bod 17 a násl., posudek 1/03 k Luganské úmluvě, Sb. rozh. s. I-1145, bod 114 a násl, stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci C-308/06 *The International Association of Independent Tanker Owners a další*, Sb. rozh. 2008, s. I-4057, bod 42.

²⁴ Viz posudek 2/00, body 45 až 47.

tomu bude v souladu s čl. 191 SFEU v případě mezinárodních smluv v oblasti životního prostředí.

V praxi se vyskytla řada případů, kdy byla před Soudním dvorem, resp. Tribunálem, napadena platnost aktů Unie čistě z důvodů nevhodně zvoleného právního základu. Podle ustálené judikatury se výběr právního základu aktu Unie musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudní kontroly, mezi něž patří účel a obsah tohoto aktu²⁵, a nikoli na právním základu použitém pro přijetí jiných aktů Unie, vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi.²⁶ Mimoto pokud ve Smlouvách existuje specifitější ustanovení, které by mohlo být právním základem dotčeného aktu, měl by se tento akt zakládat na tomto ustanovení.²⁷ V případě, že by akt sledoval dvojí cíl nebo by obnášel dvě složky, musí být v zásadě založen na právním základě odpovídajícím tomu cíli nebo složce, které je možno identifikovat jako hlavní nebo převažující.²⁸ Pouze výjimečně, pokud je stanoveno, že akt sleduje několik cílů najednou nebo obnáší několik složek, které jsou nerozlučně spojeny, aniž by jedna z nich byla druhořadou a nepřímou vůči druhé, se takový akt musí zakládat na různých odpovídajících právních základech.²⁹ I za této situace bylo dosud ve dvou případech využití dvojího právního základu vyloučeno. Zaprvé v situaci, když je souběh právních základů sto narušit práva Parlamentu.³⁰ Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že v případě možnosti výběru mezi dvěma základy, jejichž cíle by byly sledovány totožným způsobem, by mělo být upřednostněno ustanovení více zapojující Parlament do přijímání aktu.³¹ Podle stejné logiky musí uvedená přednost také určit postup v případě použití dvojího právního základu, když každý z nich stanoví jiný rozhodovací proces.³² Druhou výjimkou je situace, když se zvolený dvojí základ skládá z ustanovení

²⁵ Viz zejména rozsudky ve věci C-300/89 *Komise proti Radě*, zvaný „*Oxid titaničitý*“, Recueil 1991, s. I-2867, bod 10 a ve věci C-338/01 *Komise proti Radě*, Sb. rozh. 2004, s. I-4829, bod 54.

²⁶ Viz rozsudky ve věci 131/86 *Spojené království proti Radě*, Recueil 1988, s. 905, bod 29 a ve věci C-91/05 *Komise proti Radě*, Sb. rozh. 2008, s. I-3651, bod 106.

²⁷ Viz výše uvedený rozsudek ve věci C-338/01 *Komise proti Radě*, bod 60 a rozsudek ve věci C-533/03 *Komise proti Radě*, Sb. rozh. 2006, s. I-1025, bod 45.

²⁸ Viz rozsudky ve věci C-155/91 *Komise proti Radě*, Recueil 1993, s. I-939, body 19 a 21, ve věci C-42/97 *Parlament proti Radě*, Recueil 1999, s. I-869, bod 38 a ve věci C-36/98 *Španělsko proti Radě*, Recueil 2001, s. I-779, bod 59; C-336/00 *Huber*, Recueil 2002, s. I-7699, bod 31; C-178/03 *Komise proti Parlamentu a Radě*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-107, bod 42. Viz také posudek 2/00, Recueil 2001, s. I-9713, bod 23.

²⁹ Viz rozsudek ve věci C-211/01 *Komise proti Radě*, Recueil 2003, s. I-8913, bod 40 a výše uvedený rozsudek ve věci C-91/05 *Komise proti Radě*, bod 75.

³⁰ Viz rozsudky ve věci C-94/03 *Komise proti Radě*, Sb. rozh. 2006, s. I-1, bod 52 a ve věci C-155/07 *Parlament proti Radě*, dosud nepublikováno, bod 37 a v něm citovaná judikatura.

³¹ Viz výše uvedený rozsudek *Oxid titaničitý*.

³² Viz rozsudky ve věci C-178/03 *Komise proti Parlamentu a Radě*, Sb. rozh. 2006, s. I-107, bod 59; ve věci C-155/07 *Parlament proti Radě*, Sb. rozh. 2008, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., body 77 až

Smlouvy o ES a Smlouvy o Evropské unie a postupy stanovené jedním nebo druhým právním základem jsou neslučitelné.³³ Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost lze však již pochybovat nad relevancí této výjimky. Lisabonská smlouva jak známo zrušila rozlišování mezi Společenstvím a EU, přičemž ustanovení zakládající pravomoci EU byly koncentrovány do SFEU. Z pohledu přijímání harmonizačních předpisů se vztahem k ekologickým opatřením s dopadem na volný pohyb zboží je podle mého názoru uplatnění druhé výjimky v současnosti v podstatě vyloučeno.

1.4 Shrnutí

Pravidla vymezující vztah mezi dvěma základními po právní a teoretické stránce rovnocennými cíli EU, volným pohybem zboží a ochranou životního prostředí, jsou obsažena v primárním právu EU a jsou konkretizována judikaturou Soudního dvora EU. Členské státy jsou povinny tato pravidla při přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží respektovat, aby byla přiměřeně zachována rovnováha mezi oběma cíli. Tato pravidla se liší v závislosti na tom, zda je oblast, jíž se týká ekologické opatření členského státu s dopadem na volný pohyb zboží, harmonizována na úrovni EU či nikoli. Pro rozsah harmonizace a od ní se odvíjející rozsah diskreční pravomoci členských států při přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží, je do značné míry určující povaha právního základu pro přijetí harmonizačního předpisu EU.

83. Viz také stanoviska generální advokátky J. Kokott ve věci C-178/03, body 63 a 64 a ve věci C-155/07, body 90 a 91 a generálního advokáta P. Madura ve věci C-411/06 *Komise proti Parlamentu a Radě*, bod 6.

³³ V takovém případě musí být dána přednost právnímu základu Společenství: viz rozsudek ve věci C-91/05 *Komise proti Radě*, Sb. rozh. 2008, s. I-3651, body 76 a 77.

2 PRAVIDLA PRO PŘIJÍMÁNÍ EKOLOGICKÝCH OPATŘENÍ S DOPADEM NA VOLNÝ POHYB ZBOŽÍ ZA NEEEXISTENCE UNIJNÍ HARMONIZACE

V případě neexistence unijní harmonizace nesou členské státy stále primární odpovědnost za obsah svých ekologických opatření. Meze této odpovědnosti jsou stanoveny pouze primárním právem, zejména ustanoveními SFEU. V případě ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží jsou relevantními zejména ustanovení čl. 28 až 36 SFEU. Ustanovení čl. 34 SFEU uvádí zásadu volného pohybu zboží, jako základní zásadu práva Unie³⁴, v život. K existenci volného pohybu zboží však přispívají na úrovni primárního práva také ustanovení o celní unii (čl. 30 až 31 SFEU o celní unii) podporovaná společnou obchodní politikou (čl. 206 SFEU) a závazkem uzpůsobení státních obchodních monopolů (107 a 108 SFEU o státních podporách ovlivňujících obchod) a zákazem daňové diskriminace (čl. 110 a 111 SFEU).

Uvedenými ustanoveními SFEU jsou vždy vázány nejen členské státy, ale také orgány Unie. To znamená, že Rada jednající jako zákonodárce Unie nemůže přijmout opatření, která jsou neslučitelná s čl. 28 až 36 SFEU. Sekundární předpisy EU musí být vždy v souladu s primárním právem a musí být vykládány co možná nejvíce v jeho světle.³⁵

Konečně je třeba úvodem dodat, že čl. 34 SFEU zakotvující zásadu volného pohybu zboží nemá horizontální účinek. Odpovědnost za porušování ustanovení Smlouvy o volném pohybu zboží³⁶ tak nesou pouze členské státy, nikoli již jednotlivci. Za jednání jednotlivce ponese v této souvislosti odpovědnost členský stát, jehož je osoba státním příslušníkem.³⁷ O to je důležitější, aby členské státy dobře znaly pravidla, jejichž analýza je předmětem této rigorózní práce.

2.1 K pojmu „zboží“

Pro další výklad je dále nezbytné upozornit na význam pojmu „zboží“ jakožto autonomního pojmu práva EU. Primární právo pojem zboží nevymezuje. Podle judikatury Soudního dvora je třeba jím rozumět „výrobky, jež mají hodnotu

³⁴ Srov. rozsudky ve věci 2 a 3/62 *Komise proti Belgii a Lucembursku*, Recueil 1962, s. 815, ve věci C-194/94 *CIA Security International*, Recueil 1996, s. I-2201, bod 40; C-158/04 a C-159/04 *Alfa Vita a Carrefour-Marinopulos*, Sb. rozh. 2006, s. I 8135, bod 14.

³⁵ Viz rozsudek ve věci C-128/89 *Komise proti Itálii*, Recueil 1990, s. 3239.

³⁶ Viz rozsudek ve věci C-159/00 *Sapod Audic*, Recueil 2002, s. I-5031, bod 74.

³⁷ Viz rozsudky ve věci C-112/00 *Schmidberger*, Recueil 2003, s. I-5659 a ve věci C-265/95 *Komise proti Francii*, Recueil 1997, s. I-6959.

vyjádřitelnou v penězích a jsou schopny stát se předmětem obchodní transakce“.³⁸ Soudní dvůr tedy volí při definování zboží tzv. funkční (srov. angl. *functional*) přístup a snaží se vyhnout stanovení vyčerpávající definice tohoto pojmu. Pro účely této práce je důležité upozornit zejména na některé předměty, které již byly Soudním dvorem za zboží označeny nebo naopak z definice pojmu vyjmuty. Za zboží prohlásil Soudní dvůr např. zemědělské výrobky, a to živočišné i rostlinné; zvířata; umělecké předměty, předměty duševního vlastnictví, výrobky dodávané spolu s poskytovanou službou, např. voda, elektřina a také odpady.³⁹

Právě posledně zmíněné byly ve vztahu k definici pojmu zboží opakovaně předmětem řízení před Soudním dvorem. Poprvé byla otázka povahy odpadu jako zboží diskutována ve věci *Komise proti Belgii* známé jako případ tzv. *valónského odpadu*. Belgie tehdy na obranu své právní úpravy, která zakazovala dovoz odpadů z oblastí mimo valónský region, uplatňovala, že dovoz odpadu za účelem jeho odstranění není otázkou volného pohybu zboží, nýbrž otázkou poskytování služeb a dále, že odpad, zejména nerecyklovatelný, nemá žádnou obchodní hodnotu, nelze jej prodat, a proto se nejedná o zboží. Soudní dvůr však tyto argumenty odmítl a jednoznačně stanovil, že „*předměty, které jsou převezeny přes státní hranice za účelem obchodní transakce, podléhají čl. 30 Smlouvy o ES [dnes čl. 34 SFEU], bez ohledu na povahu těchto transakcí*“.⁴⁰ (důraz doplněn)⁴⁰ V následujících rozsudcích Soudní dvůr potvrdil, že pro účely výkladu pojmu zboží nelze činit rozdíl ani mezi recyklovatelnými odpady, které mají obchodní hodnotu a odpady nerecyklovatelnými, které obchodní hodnotu nemají a které tedy mohou vyvolávat na straně podnikatele naopak náklady.⁴¹ Zbožím však podle Soudního dvora typicky nejsou licence, za které Soudní dvůr považuje např. právo rybařit.⁴²

³⁸ Srov. rozsudek ve věci 7/68 *Komise proti Itálii*, Recueil 1969, s. 423.

³⁹ Srov. rozsudek ve věci 7/68 *Komise proti Itálii*, Recueil 1969, s. 423, 7/78 *Regina*, Recueil 1978, s. 2247, 73/79 *Komise proti Itálii*, Recueil 1980, s. 1533, 45/87 *Komise proti Irsku*, Recueil 1988, s. 4929, 6/64 *Costa*, Recueil 1964, s. 585.

⁴⁰ Viz rozsudek ve věci C-2/90 *Komise proti Belgii*, Recueil 1992, s. I-04431, bod 26.

⁴¹ Srov. rozsudek ve věci C-158/94 *Komise proti Itálii*, Recueil, s. I-5789, body 14 až 20 a ve věci C-379/98 *PreussenElektra AG*, Recueil 2001, s. I-2099; stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten*, Sb. rozh. 2007, s. I-9643.

⁴² Viz rozsudek ve věci C-97/98 *Jägerskiöld*, Recueil 1999, s. I-7319.

2.2 K tarifním omezením

2.2.1 Dovozní a vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem

Podle čl. 30 SFEU jsou mezi členskými státy zakázána dovozní nebo vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem. Zakázána jsou rovněž cla fiskální povahy.

K 1. 1. 1970 byla všechna klasická cla mezi členskými státy zrušena, proto je v současnosti relevantní již jen zákaz poplatků s rovnocenným účinkem. Podle ustálené judikatury je takovým poplatkem každá jednostranně uložená peněžitá povinnost, bez ohledu na svůj název nebo způsob vybírání, postihující zboží z důvodu skutečnosti, že překračuje hranici, pokud není clem jako takovým. Bez významu je, zda se jedná o peněžitou povinnost vybíranou ve prospěch státu⁴³, zda je diskriminační nebo svým účelem ochranná a zda zboží, ke kterému je vztažena, konkuruje domácímu zboží.⁴⁴

V praxi byl za poplatek s rovnocenným účinkem clu označen např. německý odpadový fond, jestliže bylo požadováno, aby do fondu přispívali vývozci odpadu, včetně těch, kteří dováželi do jiných členských států.⁴⁵ Poplatkem s rovnocenným účinkem byla také daň vybíraná z přepravy vytěženého mramoru z jednoho okresu do druhého.⁴⁶

Vzhledem k tomu, že poplatky s rovnocenným účinkem clu jsou zakázány bez ohledu na účel, pro který byly zavedeny či na to, komu je výnos z nich určen⁴⁷, nemohou být tato omezení, na rozdíl od netarifních omezení volného pohybu zboží (čl. 34 a 35 SFEU), ospravedlněna zájmem na ochraně životního prostředí nebo zdraví lidí, zvířat a rostlin.

Od ekologických poplatků ve smyslu čl. 30 SFEU je třeba odlišovat ekologické poplatky, které jsou součástí obecného daňového systému, které jsou posuzovány ve světle čl. 110 SFEU.⁴⁸ Někdy je pochybné, zda poplatek součástí daňového systému tvoří. V zásadě však platí, že zatímco poplatky podle čl. 30 SFEU jsou uvalovány buď

⁴³ Viz zejména rozsudek ve věci 2/69 a 3/69 *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders*, Recueil 1971, s. 211, bod 18, ve věci rozsudek ve věci 158/82 *Komise proti Dánsku*, Recueil 1983, s. 3573, bod 18; ve věci C-130/93 *Lamairé*, Recueil 1994, s. I-3215, bod 13; ve věci C-441/98 a C-442/98 *Michailidis*, Recueil 2000, s. I-7145, bod 15 a ve věci C-234/99 *Nygård*, Recueil 2002, s. I-3657, bod 19.

⁴⁴ Viz rozsudek ve věci 24/68 *Komise proti Itálii*, Recueil 1969, s. 193.

⁴⁵ Viz rozsudek ve věci C-389/00 *Komise proti Německu*, Recueil 2003, s. I-2001 nebo rozsudek ve věci C-173/05 *Komise proti Itálii*, Sb. rozh. 2007, s. I-4917.

⁴⁶ Viz rozsudek ve věci C-72/03 *Carbonati Apuani*, Sb. rozh. 2004, s. I-8027.

⁴⁷ Viz rozsudek ve věci 24/68 *Komise proti Itálii*, Recueil 1969, s. 193, bod 7, rozsudek ve spojených věcech C-485/93 a 486/93 *Simitzi*, s. I-2655, bod 14 a rozsudek ve věci C-72/03 *Carbonati Apuani*, bod 31.

⁴⁸ Viz Sdělení Komise o ekologických daních a poplatcích na Jednotném trhu, Úř. věst. 1997, C 224, s. 6,

pouze na dovážené zboží, nebo pouze na domácí zboží, jde-li o export, poplatky podle čl. 110 SFEU jsou uvaleny na oba typy současně. I zde ovšem existuje výjimka, a to v situaci, kdy jsou poplatky sice uvaleny na oba typy současně, ale ze získaných finančních prostředků těží pouze domácí zboží.⁴⁹

Z judikatury dále vyplývá, že poplatkem s rovnocenným účinkem clu nejsou ani finanční kompenzace služeb poskytnutých dovozci. Tato skutečnost má nicméně ve vztahu k ekologickým opatřením malý dosah, protože případné kontroly a testy prováděné na zboží na hranici jsou prováděny jako nezbytné s ohledem na veřejnou bezpečnost, nejsou považovány za služby, a jsou hrazeny ze státního rozpočtu.⁵⁰

2.2.2 Daně

Ustanovení čl. 110 SFEU představuje v systému Smlouvy doplněk k ustanovením, která se týkají zrušení cel a poplatků s rovnocenným účinkem. Jeho cílem je zajištění volného pohybu zboží mezi členskými státy za normálních podmínek hospodářské soutěže vyločením jakékoliv formy ochrany, která by mohla vyplývat z použití diskriminačního vnitrostátního zdanění výrobků, které pocházejí z jiných členských států.⁵¹

Dle čl. 110 SFEU nesmí členské státy podrobit přímo ani nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí (odst. 1). Členské státy dále nesmí podrobit výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům (odst. 2). Ustanovení čl. 110 SFEU tedy vyžaduje daňovou neutralitu ve vztahu mezi dováženým zbožím a domácí produkcí.

Z logiky věci vyplývá, že se čl. 110 SFEU ani požadavek daňové neutrality neuplatní, pokud je daň uvalena pouze na dovážené zboží v situaci, kdy neexistuje žádné konkurenční domácí zboží. Za těchto okolností by Soudní dvůr opatření přezkoumával podle pravidel čl. 34 SFEU.⁵²

Judikatura Soudního dvora stanoví, že čl. 110 SFEU není překážkou tomu, aby byla domácí produkce zatížena přísnějšími ekologickými daněmi než dovážené zboží.

⁴⁹ Viz rozsudek C-77/72 *Capolongo*, Recueil 1973, s. 611.

⁵⁰ Viz rozsudek ve spojených věcech C-277/91, C-318/91 a C-319/91 *Ligur Carni*, Recueil 1993, s. I-6621.

⁵¹ Viz rozsudek C-393/04 a C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium*, Sb. rozh. 2006, s. I-5293, bod 55 a rozsudek C-313/05 *Brzeziński*, Sb. rozh. 2007, s. I-513, bod 27.

⁵² Viz rozsudek C-383/01 *De Danske Bilimportører*, Recueil 2003, s. I-6065.

Uvedené vyplývá z rozsudku ve věci *Outokumpu Oy*. V tomto případě Soudní dvůr uvedl, že aby byla ekologická daň uvalená na zahraniční produkci elektřiny slučitelná se Smlouvou, musí být srovnatelná s nejnižší daní ukládanou na elektřinu domácí produkce.⁵³ Domácí elektřina, která je zdaněna vyšší sazbou daně, je tedy v této situaci diskriminována, což ovšem unijnímu právu nevádí.

Neutralita daně se posuzuje ve vztahu k rovnocennému domácímu zboží. Jedná-li se o zboží podobné, použije se odstavec první, v případě konkurenčního zboží nastupuje odstavec druhý. Pojem podobný vykládá Soudní dvůr široce⁵⁴, a to v tom smyslu, že se nejedná o zboží identické, ale takové, které má podobné vlastnosti a splňuje stejné potřeby z pohledu spotřebitele. Ve vztahu k ekologickým opatřením je však otázkou, zda má podobné vlastnosti nebo splňuje stejné potřeby výrobek neekologický a výrobek ekologický, typicky např. auto s katalyzátorem a bez něj, baterie na jedno použití nebo dobíjecí, identický nápoj v plastu nebo ve skle, atd. V případě nejistoty má Soudní dvůr tendenci přiklonit se k aplikaci odstavce druhého, který vyžaduje, aby předmětné zdanění neposkytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům. Při posuzování této podmínky jsou brány v úvahu nejen aktuální situace, ale také možný vývoj na trhu při neexistenci ochrannářského opatření. Dále je brán ohled na to, jakým způsobem je naloženo s výnosem daně. V případě, že je výnos použit k částečnému zhojení daňového zatížení domácích výrobků, jedná se podle Soudního dvora o zakázané diskriminační zdanění ve smyslu čl. 110 SFEU.⁵⁵

Požadavek daňové neutrality se promítá do všech předpokladů zdanění. Diskriminace nesmí existovat, pokud jde o výši sazby, základ daně, výjimky, odpočty, způsoby placení, způsob výpočtu, atd., není-li objektivně zdůvodněna.

Objektivně zdůvodnitelné diferencování mezi vnitrostátními zdaněními domácích výrobků je obecně přípustné. Ani toto ovšem neplatí a diferencování musí být zrušeno, pokud je takové zrušení jediným prostředkem, který umožňuje vyhnout se přímé nebo nepřímé diskriminaci dovážených výrobků.⁵⁶

V případě C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten* Rakousko bránilo svou právní úpravu, která osvobozovala od poplatku postihujícího dlouhodobé skládkování odpadů na vnitrostátních skládkách pocházejících ze sanace nebo zajištění starých zátěží nebo

⁵³ Viz rozsudek C-213/96 *Outokumpu Oy*, Recueil 1998, bod 36.

⁵⁴ Viz rozsudek C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten*, Sb. rozh. 2007, s. I-9643.

⁵⁵ Viz rozsudek ve věci C-17/91 *Georges Lornoy*, Recueil 1992, s. I-6523.

⁵⁶ Viz rozsudek ve věci 21/79 *Komise proti Itálii*, Recueil, 1980, s. 1, bod 16 a výše uvedený rozsudek *Outokumpu*, bod 40.

ploch podezřelých ze starých zátěží nacházejících se pouze na vnitrostátním území, ale vylučovala z osvobození skládkování odpadů pocházejících ze sanace nebo zajištění ploch nacházejících se v jiných členských státech. Rakousko se odvolávalo na existenci objektivních rozdílů mezi rakouskými plochami, které jako jediné mohou být identifikovány, a plochami nacházejícími se v jiných členských státech. Alternativně také tvrdilo, že odpady, které jsou určeny k odstranění prostřednictvím jejich dlouhodobého uložení na skládce, nejsou, z důvodů svého zeměpisného původu podobné výrobky. Soudní dvůr však všechny tyto argumenty odmítl a konstatoval, že předmětná úprava je nedůvodným diskriminačním zdaněním a jako taková je v rozporu s čl. 110 SFEU.⁵⁷ Zmíněný případ, podobně jako například případ C-313/05 *Brzeziński*, v němž byla označena za neslučitelnou s čl. 110 SFEU polská spotřební daň v rozsahu, v němž její výše zatěžující ojetá vozidla starší dvou let nabytá v jiném členském státě než v tom, který tuto daň uložil, přesahovala zůstatkovou výši této daně zahrnutou v prodejní hodnotě podobných vozidel zaregistrovaných předtím v členském státě, který tuto daň stanovil, představují exemplární příklady toho, že v okamžiku, kdy je u vnitrostátní úpravy dovozen její diskriminační charakter, není již možné tuto diskriminaci odůvodnit zájmem na ochraně životního prostředí.⁵⁸ Rumunskou obdobou případu *Brzeziński* je na konci roku 2009 podaná předběžná otázka ve věci C-402/09 *Tatu*. Jejím předmětem je posouzení slučitelnosti rumunské právní úpravy, která se od polské liší v podstatě pouze v tom, že jde o daň ekologickou, nikoli spotřební, s unijním právem. Tato odlišnost by však neměla hrát pro účely interpretace čl. 110 odst. 1 SFEU v této věci roli a Soudní dvůr by dle mého názoru měl plně uplatnit své závěry z případu *Brzeziński*.

Konečně je třeba upozornit také na to, že ustanovení SFEU, která se týkají poplatků s rovnocenným účinkem, a ustanovení, která se týkají diskriminačního vnitrostátního zdanění, nejsou použitelná souběžně, takže stejné opatření nemůže v systému Smlouvy náležet současně do obou kategorií.⁵⁹

⁵⁷ Viz rozsudek ve věci C-221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten*, Sb. rozh. 2007, s. I-2613, body 72 a 73.

⁵⁸ Viz rozsudek ve věci C-313/05 *Brzeziński*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-519, bod 39.

⁵⁹ Viz zejména rozsudky ve věci C-90/94 *Haahr Petroleum*, Recueil 1997, s. I-4085, bod 19, ve věci C-387/01 *Weigel*, Recueil 2004, s. I-4981, bod 63, a ve spojených věcech C-393/04 a C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium*, Sb. rozh. 2006, s. I-5293, bod 50

2.3 K netarifním omezením

2.3.1 Rozsah působnosti čl. 34 SFEU

Ustanovení čl. 34 SFEU předpokládá zákaz jakýchkoli množstevních omezení dovozu, jakož i opatření rovnocenných svým účinkem, mezi členskými státy. Množstevní omezení byla definována Soudním dvorem jako opatření, která zakládají úplnou nebo částečnou překážku dovozu, vývozu nebo tranzitu zboží.⁶⁰ Množstevním omezením je ve světle judikatury také naprostý zákaz dovozu.⁶¹ Za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením Soudní dvůr od svého rozsudku ve věci *Dassonville* (tzv. Dassonvillská formule) považuje „všechna opatření členských států obchodní povahy, která jsou způsobilá narušit přímo či nepřímo, skutečně nebo potenciálně, obchod uvnitř Společenství“.⁶²

Soudní dvůr mimoto ve svém rozsudku ve věci *Rewe-Zentral*, známém jako případ „*Cassis de Dijon*“ výslovně uvedl, že při neexistenci harmonizačních opatření na úrovni Unie, jsou rovněž opatření dopadající bez rozdílu na domácí zboží a zboží dovážené z jiných členských států způsobilá vytvořit omezení volného pohybu zboží.⁶³

Z uvedeného vyplývá, že čl. 34 SFEU dopadá nejen na zákazy dovozu, povolení k dovozu, kontroly zboží či jeho testování s ohledem na škodlivost na životní prostředí, ale v zásadě na všechna opatření s rovnocenným účinkem. V praxi představují opatření s rovnocenným účinkem zejména vnitrostátní předpisy týkající se bezpečnosti, balení a označování, požadavků na kvalitu, atd.

Dle judikatury Soudního dvora se čl. 34 SFEU použije bez rozdílu na zboží vyrobené v EU, jakož i na zboží, které bylo umístěno do oběhu některého členského státu Unie, bez ohledu na původ tohoto zboží.⁶⁴

Soudní dvůr již ve své judikatuře označil za opatření s účinkem rovnocenným zákazem dovozu například tato vnitrostátní opatření:

- obecný zákaz používání trichlorethylenu pro průmyslové použití*⁶⁵;

⁶⁰ Viz rozsudek ve věci 2/73 *Geddo proti Entenazionale Risi I*, Recueil 1973, s. 865, bod 7.

⁶¹ Viz rozsudek ve věci 34/79 *Henn and Darby*, Recueil 1979, s. 3795.

⁶² Srov. rozsudek ve věci 8/74 *Dassonville* bod 5; rozsudek ve věci 178/84 *Komise proti Německu (zákon o čistotě piva)* Recueil 1987, s. 1227, bod 29; rozsudek ve věci C-265/95 *Komise proti Francii* Recueil 1997, s. I-6959, bod 29; rozsudek ve věci C-366/04 *Schwarz*, Sb. rozh.2005, s. I-10139, bod 28 a rozsudek ve věci C-265/06 *Komise proti Portugalsku*, Sb. rozh. 2008, s. I-2245, bod 31.

⁶³ Viz rozsudek ve věci 120/78 *Rewe-Zentral*, Recueil 1993, s. 649.

⁶⁴ Viz rozsudek ve věci C-131/93 *Komise proti Německu*, Recueil 1994, s. I-3303, bod 10.

⁶⁵ Viz rozsudek ve věci C-473/98 *Kemikalieninspektionen v. Toolex Sloha AB*, Sb. rozh. 2000, s. I-5681, bod 35.

- systém zpětného odběru odpadů, jehož součástí je požadavek, aby výrobci a dovozci prodávali alkoholické a nealkoholické nápoje pouze v opakovaně použitelných nádobách schválených příslušným státním orgánem⁶⁶;
- systém umožňující výrobcům a distributorům, kteří používají obaly na jedno použití, aby splnili své povinnosti zálohování a zpětného odběru prostřednictvím účasti v hromadném systému sběru v závislosti na vývoji celkového podílu nápojů balených v obalech na jedno použití na příslušném vnitrostátním trhu, jakož i na podílu dotyčných nápojů, se kterými se obchoduje v takových obalech na témže trhu⁶⁷;
- požadavek zvláštního označení přítomnosti těžkých kovů v alkalicko-manganových bateriích obsahujících méně než 0,0005% rtuti⁶⁸;
- zákaz skladování nebo odstraňování nebezpečného odpadu původem z jiného členského státu⁶⁹;
- na dánském ostrově Laeso stanovený zákaz držení jiného druhu včel než druhu *Apis mellifera mellifera*, jakožto jediného původního druhu včel stále se vyskytujícího na tomto ostrově⁷⁰;
- podmínění první vnitrostátní registrace letadla dříve registrovaného v jiném členském státě požadavkem splnění přísnějších hlukových standardů než stanoví sekundární unijní předpis, s výjimkou letadel, která obdržela registraci před provedením sekundárního předpisu⁷¹;
- nepřijetí opatření členským státem k zabránění protestům proti zahraničnímu zboží a blokadám jeho dovozu a průvozu⁷²;
- povinnost dodavatelů elektřiny nakupovat elektřinu vytvořenou z obnovitelných zdrojů energie za minimální cenu⁷³;
- zákaz dovozu savců patřících k jiným druhům než těm, které jsou výslovně uvedeny ve vnitrostátní právní úpravě, jejich držení a obchodování s nimi vztažený na druhy savců, které nejsou uvedeny v příloze A nařízení Rady

⁶⁶ Viz rozsudek ve věci 302/86 *Komise proti Dánsku*, Recueil 1988, s. 4607.

⁶⁷ Viz rozsudek ve věci C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft und Spitz*, Sb. rozh. 2004, s. I-11763 a rozsudek ve věci C-463/01 *Komise proti Německu*, Sb. rozh. 2004, s. I-11705.

⁶⁸ Viz rozsudek ve věci C-143/03 *Komise proti Itálii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁶⁹ Viz rozsudek ve věci C-2/90 *Komise proti Belgii*, Recueil 1992, s. I-4431.

⁷⁰ Viz rozsudek ve věci C-67/97 *Bluhme*, Recueil 1998, s. I-8033.

⁷¹ Viz rozsudek ve věci C-389/96 *Asher-Waggon*, Recueil 1998, s. I-4473.

⁷² Viz rozsudek ve věci C-265/95 *Komise proti Francii*, Recueil 1997, s. I-6959, bod 30 a rozsudek ve věci C-112/00 *Schmidberger*, Recueil 2003, s. I-5659.

⁷³ Viz rozsudek ve věci C-379/98 *PreussenElektra*, Recueil 2001, s. I-2099.

č. 338/97/ES o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi⁷⁴;

- povinnost vyhovět podmínkám označování ptáků stanoveným členskými státy dovozu, přestože byl pták platně označen v souladu podmínkami členského státu původu (CITES označení)⁷⁵;
- zákaz provozování vodních skútrů mimo k tomuto účelu vyhrazených jezerních a říčních ploch⁷⁶;
- požadavek podrobení ojetých vozidel, která byla předtím registrována v jiných členských státech, před svou registrací v členském státě dovozu dodatečné technické prohlídce⁷⁷;
- požadavek, aby dovážená vozidla za účelem první registrace vyhověla přísnějším mezním hodnotám znečišťujících emisí a hluku než těm, které musela splnit původně⁷⁸;
- systém předchozího povolení pro vysazení organismů, které legálně pochází z jiných členských států a patří mezi domácí druh⁷⁹.

Hvězdička (*) v uvedeném výčtu znamená, že opatření s rovnocenným účinkem bylo ospravedlněno buď ve smyslu čl. 36 SFEU, nebo ve smyslu kategorického požadavku. Možnosti ospravedlnění opatření s rovnocenným účinkem budou podrobně popsány dále.

Uvedené četné a různorodé příklady jsou dokladem skutečnosti, že výklad čl. 34 SFEU podaný Soudním dvorem lze považovat za značně extenzivní, což je dáno zejména velkoryse pojatou *Dassonvillskou formulí*. V případě, že se otázka slučitelnosti konkrétního vnitrostátního ekologického opatření s unijním právem dostane až k Soudnímu dvoru, dojde Soudní dvůr k závěru, že předmětné opatření není opatřením s rovnocenným účinkem skutečně jen výjimečně⁸⁰. Přesto však Soudní dvůr

⁷⁴ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenwerkers*, Sb. rozh. 2008, s. I-4475.

⁷⁵ Viz rozsudek ve věci C-100/08 *Komise proti Belgii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁷⁶ Viz rozsudek ve věci C-142/05 *Michelson en Roos*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁷⁷ Viz rozsudek ve věci C-170/07 *Komise proti Polsku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁷⁸ Viz rozsudek ve věci C-524/07 *Komise proti Rakousku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁷⁹ Viz rozsudek ve věci C-249/07 *Komise proti Nizozemsku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁸⁰ Viz rozsudek ve věci C-201/06 *Komise proti Francii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., podle kterého se nejedná o opatření dle čl. 34 SFEU, pokud členský stát omezuje možnost použití zjednodušeného řízení o povolení paralelního dovozu přípravků na ochranu rostlin pouze na případy, kdy dovezený přípravek a referenční přípravek mají společný původ v tom smyslu, že byly vyrobeny stejným způsobem, toutéž společností nebo vzájemně spojenými podniky či podniky pracujícími na základě licence.

v rámci své rozhodovací praxe identifikoval skupiny opatření, které do působnosti čl. 34 SFEU nepatří, tzv. výjimky z působnosti čl. 34 SFEU.

2.3.2 Výjimky z působnosti z čl. 34 SFEU

Existuje několik kategorií vnitrostátních opatření, u kterých Soudní dvůr vyslovil obecný předpoklad, že nevytváří překážku volného pohybu zboží a tudíž nespadají do působnosti čl. 34 SFEU. Jedná se o následující skupiny opatření.

- **Vnitrostátní ustanovení, jejichž vliv na vývoz je příliš nejistý, velmi nepřímý nebo zcela bezvýznamný**

Jsou-li účinky vnitrostátních ustanovení na volný pohyb zboží zcela hypotetické⁸¹ nebo zcela nahodilé a nepřímé⁸² nebo dále zcela bezvýznamné⁸³ nestačí k tomu, aby opatření byla kvalifikována jako opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení podle čl. 34 SFEU. Narušení volného pohybu tedy nemusí existovat a být významné, ale musí být přinejmenším možné. Nepřímý či nahodilý dopad na volný pohyb zboží dovedl Soudní dvůr např. v případě *Peralta*, pokud jde o zákaz vypouštění škodlivých látek z lodí do moře. Ve vztahu k bezvýznamnosti z judikatury vyplývá, že ji nelze spojovat s časovým nebo teritoriálním rozsahem opatření. Dokladem uvedeného je případ *Bluhme*. V tomto řízení o předběžné otázce Soudní dvůr posuzoval, zda do působnosti čl. 34 SFEU spadá zákaz držení jiného druhu včel než druhu *Apis mellifera mellifera*, jakožto jediného původního druhu včel stále se vyskytujícího na dánském ostrově Laeso. Dánsko argumentovalo tím, že s ohledem na velikost ostrova Laeso dopadá uvedený zákaz pouze na 0,3 % území Dánska, a proto je jeho případný dopad na omezení volného pohybu zcela bezvýznamný. Soudní dvůr však tento argument zamítl.⁸⁴

- **Vnitrostátní ustanovení týkající se způsobů prodeje**

Toto pravidlo zformuloval Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Keck a Mithouard* (dále jen „Keck“). Podle něj jsou vyloučena z působnosti čl. 34 SFEU vnitrostátní opatření, která upravují (omezují nebo zakazují) prodej určitého zboží, nikoli však jeho vlastnosti, a dopadají bez rozdílu na všechny dotčené subjekty provozující svou činnost

⁸¹ Viz rozsudek ve věci C-169/91 *B & Q*, Recueil 1992, s. I-6635, bod 15.

⁸² Viz zejména rozsudek ve věci C-69/88 *Krantz*, Recueil 1990, s. I-583, bod 11, rozsudek ve věci C-379/92 *Peralta*, Recueil 1993, s. I-3453, bod 24, rozsudek ve věci C-134/94 *Esso Española*, Recueil 2005, s. I-4223, bod 24 a rozsudek ve věci, C-67/97 *Bluhme*, Recueil 1998, s. I-8033, bod 22.

⁸³ Viz rozsudek ve věci C-20/03 *Burmanjer a další*, Sb. rozh. 2005, s. I-4133, bod 31.

⁸⁴ Viz rozsudek ve věci C-67/97 *Bluhme*, Recueil 1998, s. I-8033.

na vnitrostátním území a postihují stejným způsobem, právně i fakticky, uvádění tuzemských i zahraničních výrobků pocházejících z jiných členských států na trh. Uvedené pravidlo vychází z přesvědčení, že opatření, která splňují uvedené podmínky, nejsou taková, aby bránila přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně obchodu mezi členskými státy ve smyslu rozsudku *Dassonville*.⁸⁵

Toto pravidlo by zřejmě dopadlo na ustanovení vnitrostátního předpisu, který by stanovil, že chráněná zvířata mohou být v členském státě prodávána pouze ve specializovaných obchodech a pouze personálem s odpovídající kvalifikací. Jans a Vedder uvádějí v této souvislosti ve své knize *Environmental Law* příklad pesticidů prodávaných jen určitým osobám nebo pouze na předpis.⁸⁶

Rozsudek Soudního dvora ve věci *Keck* se od svého vynesení setkává s kritikou. Otázkou obecné odůvodněnosti potřeby výjimek z působnosti čl. 34 SFEU se ostatně v nedávné době musel zabývat také samotný Soudní dvůr.⁸⁷ Tomuto diskurzu se budu věnovat níže.

- **Situace týkající se pouze vnitrostátního obchodu členského státu**

Soudní dvůr ve své judikatuře vyňal z působnosti čl. 34 SFEU situace, kdy omezení trhu nastává výlučně uvnitř členského státu.⁸⁸ Stejně postupoval, pokud jde o působnost čl. 28, 30 a 35 SFEU. Úvaha Soudního dvora vycházela z gramatického výkladu čl. 34 SFEU, který jasně stanoví, že se uplatní pouze na omezení mezi členskými státy. Tato koncepce Soudního dvora však byla posléze nabourána několika rozsudky z oblasti poplatků rovnocenných svými účinky clu a v dnešní době nalezneme již také rozsudky, v nichž Soudní dvůr vtáhl do působnosti čl. 34 SFEU také překážku existující výlučně uvnitř členského státu.⁸⁹ Tato novější judikatura vychází z přesvědčení, že vnitřní trh je především režimem volného pohybu mezi členskými státy, a ne režimem přechodu hranic. Například ve věci *Pistre* týkající se slučitelnosti francouzského ustanovení, které povolovalo, aby určité francouzské výrobky byly označovány nápisem „horský“, čímž dle jedné strany sporu činilo výrobek

⁸⁵ Viz rozsudek ve věci C-267/91 a C-268/91 *Keck*, Recueil 1993, s. I-6097, bod 17. Soudní dvůr výslovně uvedl, že nejsou „způsobila zabránit [přístupu výrobků pocházejících z jiného členského státu na trh] nebo jej ztížit více, než tomu je u vnitrostátních výrobků“.

⁸⁶ Srov. Jans a Vedder, s. 238.

⁸⁷ Viz rozsudek ze dne 10. února 2009 ve věci C-110/05 *Komise proti Itálii*, dosud nepublikováno a stanovisko generálního advokáta Y. Bota v této věci ze dne 8. července 2008.

⁸⁸ Viz rozsudek ve věci 314/81 *Waterkeyn*, Recueil 1982, s. 4337.

⁸⁹ Ke kritice uvedené situace blíže stanovisko generálního advokáta P. Madura ve věci C-72/03 *Carbonati Apuani*, Sb. rozh. 2004, I-8027.

pro spotřebitele líbivějším a tudíž vytvářelo překážku volného pohybu zboží, Soudní dvůr uvedl:

„Obdobně, přestože použití vnitrostátního opatření, které nemá žádnou skutečnou spojitost s dovozem zboží, nespadá do působnosti čl. 30 (dnes čl. 28 SFEU) Smlouvy o ES (rozsudek ve věci 286/81 Oosthoek's Uitgeversmaatschappij [1982] ECR 4575, bod 9), čl. 30 nelze považovat za neaplikovatelný pouze proto, že všechny skutečnosti konkrétního případu před vnitrostátním soudem se týkají jediného členského státu. (důraz doplněn)

Také v takovém případě může mít aplikace vnitrostátního ustanovení dopad na volný pohyb zboží mezi členskými státy, obzvláště pokud předmětné opatření usnadňuje prodej zboží domácí proveniencí na úkor dováženého zboží. Za takových okolností, použití opatření, přestože dopadá pouze na domácí výrobce, vytváří a udržuje rozdílné zacházení mezi těmito dvěma kategoriemi zboží, čímž zasahuje, přinejmenším potenciálně, do obchodu uvnitř Společenství.“⁹⁰ (neoficiální překlad)

Na rozdíl od judikatury k čl. 28, 30 a 35 SFEU však Soudní dvůr ve vztahu k čl. 34 SFEU stále setrvává u tvrzení, že se pokud jde o uvedené rozsudky, jednalo o výjimku z jinak striktní zásady nepoužitelnosti pravidel volného pohybu na výlučně vnitrostátní situace, která byla učiněna zcela výjimečně s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem projednávaného případu.⁹¹

Přes tvrzení Soudního dvora o výjimečnosti zmíněné judikatury lze konstatovat, že tyto rozsudky zapadají do obecné tendence Soudního dvora rozšiřovat svou příslušnost a uplatňovat právo Unie na vnitrostátní situace, které by mohly mít určitou spojitost se situacemi s unijním prvkem.⁹²

2.3.3 Kritika existence výjimek z působnosti čl. 34 SFEU

Výjimky z působnosti čl. 34 SFEU mají své zastánce, kteří doporučují jejich rozšíření také na jiná ustanovení Smlouvy (podrobněji níže k působnosti čl. 35 SFEU)

⁹⁰ Viz rozsudek ve věci C-321/94, C-322/94, C-323/94 a C-324/94 *Pistre a další*, body 44 a 45.

⁹¹ Viz zejména rozsudky ve spojených věcech C-321/94, C-322/94, C-323/94 a C-324/94 *Pistre a další*, Recueil 1997, s. I-2343 a rozsudek ve věci C-448/98 *Guimont*, Recueil 2000, s. 10663.

⁹² Toto rozšíření má v nedávné judikatuře Soudního dvora dvojí podobu: buď je vnitrostátní právní úprava diskriminační nebo brání přístupu na trh členského státu a zakládá a sama o sobě zachovává rozdílné zacházení, které brání obchodu uvnitř Společenství (viz rozsudek ve věci C-321/94, C-322/94, C-323/94 a C-324/94 *Pistre a další* a rozsudek ve věci C-254/98 *TK-Heimdienst*, Recueil 2000, s. I-151), nebo má Soudní dvůr vůli, s přihlédnutím k okolnostem projednávaného případu, poskytnout vnitrostátnímu soudci užitečnou odpověď, a tak pomoci posoudit vnitrostátní právní úpravu ve věci, která mu byla předložena (viz rozsudek ve věci C-448/98 *Guimont* a rozsudek ve věci C-515/99 a C-527/99 až C-540/99 *Reisch a další*, Recueil 2002, s. I-2157).

i kritiky. Podstatu kritiky výborně shrnuje generální advokát Yves Bot ve svém stanovisku k případu C-110/05 *Komise proti Itálii*.⁹³

Bot spolu s dalšími tvrdí, že zavedení výjimek z působnosti čl. 34 SFEU postrádá opodstatnění.⁹⁴

Zprvé, rozlišování různých kategorií opatření ve vztahu k volnému pohybu zboží podle něj není vhodné.⁹⁵ Stojí totiž na předpokladech o účincích různých kategorií opatření na trh, ovšem existence omezení může v každém jednotlivém případě záviset rovněž na dalších faktorech, jako jsou způsob použití dotčených opatření a jejich konkrétní účinky na pohyb zboží. Rozlišování, ke kterému se uchýlil Soudní dvůr může proto být dle Bota nepřirozené a vymezení jednotlivých kategorií ustanovení nejisté.⁹⁶ Zařazení některých opatření do příslušné kategorie je navíc obtížné. Svědčí o tom rozhodovací praxe Soudního dvora, který v některých případech označil opatření týkající se vlastností výrobku za způsoby prodeje, jindy nakládal s opatřeními týkajícími se způsobů prodeje zboží jako s opatřeními týkajícími se vlastností výrobku. Může se tedy zdát, že Soudní dvůr v praxi odbíhá od svých pravidel a provádí analýzu založenou výhradně na účincích opatření. Vnitrostátní i unijní soudci se v praxi setkávají s různorodými opatřeními, proto je velice obtížné postupovat po kategoriích. Pravidla stanovená Soudním dvorem v rozhodnutí ve věci *Keck* tedy dle Bota nepřispívají k jasnosti použití čl. 34 SFEU, naopak soudce matou. Dle jeho názoru, je třeba čl. 34 SFEU vykládat v souladu s duchem Smlouvy, kterému spíše odpovídá, že je v každém jednotlivém případě proveden konkrétní přezkum účinků vnitrostátního opatření na trh.

Zadruhé, podle Bota, společným znakem přístupu k omezení jednotlivých svobod trhu je, že se zakládá na jediném kritériu, a to na kritériu přístupu k trhu. Přijetí odlišného přístupu v oblasti volného pohybu zboží není konzistentní ve světle požadavků na vytvoření jednotného trhu a jediného občanství EU. Dalo by se říci, že je tedy v rozporu s cíli Smlouvy.

Současně podle Bota neexistuje zájem na omezení kontroly Soudního dvora nad opatřeními, která ve skutečnosti mohou zakládat závažnou překážku ochodu uvnitř Unie.

⁹³ Viz rozsudek ze dne 10. února 2009 ve věci C-110/05 *Komise proti Itálii*, dosud nepublikováno a stanovisko generálního advokáta Yves Bota v této věci ze dne 8. července 2008.

⁹⁴ Srov. výše uvedené stanovisko ze dne 8. července 2008 ve věci C-110/05 *Komise proti Itálii*, bod 77 a literatura tam uvedená.

⁹⁵ Tamtéž bod 79

⁹⁶ Tamtéž bod 81.

Problematika *Kecku* byla znovu otevřena v souvislosti s návrhem generální advokátky Juliany Kokott vyjmout z působnosti čl. 34 SFEU vedle ustanovení o prodeji také ustanovení upravující používání výrobků pokud vyhovují kritériím stanoveným v rozhodnutí *Keck*.⁹⁷ Návrh byl blíže diskutován v souvislosti s případem *Komise proti Itálii*, který se týkal zákazu používání vozíků tažených za motocykly.⁹⁸

Právě generální advokátkou navržená a velkým senátem Soudního dvora reálně diskutovaná možnost dalšího rozšíření výjimek z čl. 34 SFEU na pravidla používání výrobků je hlavním důvodem, proč se ve své rigorózní práci problematikou *Kecku* zabývám detailněji. Mnoho ustanovení upravujících používání zboží totiž slouží ve svém důsledku k ochraně životního prostředí a tudíž by mohlo být ekologickým opatřením s dopadem na volný pohyb. Nejinak tomu bylo ve švédském případě *Mickelson en Roos*⁹⁹, u nějž byla otázka rozšíření výjimek generální advokátkou Kokott poprvé nastolena. Vynětím nové kategorie by se dle mého názoru podstatně rozšířila diskrece členských států pro přijímání opatření k ochraně životního prostředí. Opatření přijatá v zájmu ochrany životního prostředí, která do působnosti čl. 34 SFEU patří, musí ke svému ospravedlnění splnit 3 podmínky – ve stručnosti - musí mít ekologický cíl, nesmí být diskriminační a musí být přiměřená (podrobněji viz níže). Podmínky stanovené rozhodnutím *Keck* však nebrání tomu, aby vnitrostátní opatření sledovala vedle zájmů ochrany přírody či ochrany života a zdraví lidí a zvířat také zájmy ekonomické. V případě uplatnění výjimky by však pravidla používání zkrátka vůbec nemusela být z hlediska jejich přiměřenosti, diskriminačního charakteru a cíle posuzována, protože by byla jednoduše *a priori* z působnosti čl. 34 SFEU vyjmuta.

Potenciální větší prostor pro přijímání ekologických opatření lze samozřejmě hodnotit kladně, z pohledu cílů vnitřního trhu se však spolu s generálním advokátem Botem také v tomto případě domnívám, že rozšiřování výjimek by bylo v rozporu se Smlouvou.

Výše uvedené úvahy zůstávají do dnešního dne otevřeny. Soudní dvůr již sice případy *Komise proti Itálii* a *Mickelson en Roos* ukončil meritorními rozsudky, ani v jednom případě však nakonec k otázce výjimek z působnosti čl. 34 SFEU v obecné rovině nezaujal postoj a omezil se na přezkum slučitelnosti předmětných opatření.

⁹⁷ Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci C-142/05 *Michelson en Roos*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁹⁸ Viz rozsudek ve věci C-110/05 *Komise proti Itálii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

⁹⁹ Viz rozsudek ve věci C-142/05 *Michelson en Roos*, dosud nepublikováno, a stanovisko generální advokátky J. Kokott v této věci.

Na druhou stranu lze tuto skutečnost interpretovat v tom smyslu, že tímto postojem nepřímou vyjádřil souhlas s kritikou výjimek z čl. 34 SFEU a možnost rozšíření výjimek odmítl.

2.3.4 Působnost čl. 35 SFEU a výjimky z ní

Čl. 35 SFEU zakazuje jakékoli překážky vývozu mezi členskými státy. Přes zjevnou podobnost, či dokonce téměř identičnost, tohoto ustanovení s čl. 34 SFEU se podmínky pro uplatnění tohoto ustanovení dané judikaturou Soudního dvora v mnoha ohledech liší.

Na rozdíl od množstevních omezení samotných, která Soudní dvůr definoval jednotně v rámci článků 34 a 35 SFEU¹⁰⁰, jsou opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením vývozu definována podstatně úžeji, než opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu.

Ve své dřívější judikatuře Soudní dvůr vykládal opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením vývozu stejně, jako opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu. Ve věci *Bouhelier* z roku 1977 definoval Soudní dvůr opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením vývozu jako opatření, která „by mohla at' přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství“¹⁰¹. Touto definicí se Soudní dvůr přiklonil k definici opatření s rovnocenným účinkem podle čl. 34 SFEU v rozsudku *Dassonville*¹⁰².

Dva roky po rozhodnutí ve věci *Bouhelier*, však pojal Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci *Groenveld* definici v rámci čl. 35 SFEU mnohem úžeji a rozhodl, že čl. 35 SFEU „[zahrnuje] opatření, která mají za cíl nebo způsobují specifické omezení vývozních toků, a tedy i různé podmínky pro vnitřní obchod na území určitého členského státu a pro jeho vývozní obchod, takže vnitrostátní produkce nebo vnitřní trh dotčeného státu získává zvláštní výhodu na újmu produkce nebo obchodu jiných členských států“¹⁰³.

¹⁰⁰ V rozsudku ve věci 2/73 *Geddo*, Recueil, s. 865, bod 7, Soudní dvůr rozhodl: „Zákaz množstevních omezení se vztahuje na veškerá opatření, která jsou [...] vyjádřena jako celkový nebo částečný zákaz dovozu, vývozu nebo průvozu“.

¹⁰¹ Rozsudek 53/76 *Bouhelier*, Recueil, s. 197, bod 16.

¹⁰² Rozsudek ve věci 8/74 *Dassonville*, Recueil, s. 837, bod 5: „[k]aždá úprava obchodu v členských státech, která by mohla at' přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství“.

¹⁰³ Rozsudek ve věci 15/79 *Groenveld*, Recueil 1979, s. 3409, bod 7

V judikatuře pocházející z doby po rozsudku *Groenveld* Soudní dvůr tuto definici (tzv. „kritérium Groenveld“) opakovaně potvrdil¹⁰⁴ a částečně se od něj odchýlil jen v několika věcech, v nichž vypustil polovinu třetí části uvedeného kritéria („na újmu produkce nebo obchodu jiných členských států“). Jako příklad aplikace kritéria Groenveld lze uvést rozsudky *Delhaize*¹⁰⁵, *Komise proti Belgii*¹⁰⁶ a *Sydhavnens Sten & Grus*¹⁰⁷.

Kritérium Groenveld obsahuje tři vzájemně závislé podmínky: zaprvé musí být cílem nebo účinkem tohoto opatření specificky omezit vývozní toky, zadruhé musí vytvářet rozdílné podmínky pro vnitřní obchod členského státu a jeho obchod vývozní, a zatřetí musí být zajištěno zvláštní zvýhodnění vnitřní produkce nebo vnitřního trhu dotčeného státu na újmu obchodu nebo produkce jiných členských států. Na rozdíl od čl. 34 SFEU tedy do působnosti tohoto ustanovení nepatří opatření, která „*dopadají bez rozdílu*“, což znamená, že opatření omezující vývoz, která jsou nediskriminační, jsou bez dalšího s čl. 35 SFEU slučitelná.¹⁰⁸

Jedním z prvních příkladů vnitrostátních ekologických opatření, u nichž Soudní dvůr došel k závěru, že se jedná o opatření s účinkem rovnocenným kvantitativnímu omezení vývozu, byl francouzský systém sběru a odstraňování odpadů z olejů, který zakazoval vývoz takovýchto odpadů za účelem jejich odstranění autorizovaným subjektem v jiném členském státě.¹⁰⁹ O deset let později rozhodoval Soudní dvůr o obdobném systému znovu a své původní rozhodnutí potvrdil.¹¹⁰ Jako opatření rovnocenné svým účinkem kvantitativnímu omezení vývozu byl kvalifikován také nizozemský systém nakládání s nebezpečným odpadem, který povoloval vývoz odpadu pouze pod podmínkou, že proces zpracování odpadu v zahraničí je účinnější nebo že v příslušném členském státě nejsou dostatečné kapacity pro odstraňování takového typu odpadu.¹¹¹ Konečně stejně označil Soudní dvůr právní úpravu, která pod hrozbou sankcí zakazovala skotským producentům nabízet k vývozu nebo vyvážet jejich brambory

¹⁰⁴ Viz například rozsudky ve věci 155/80 *Oebel*, Recueil, s. 1993, bod 15; 237/82 *Jongeneel Kaas*, Recueil, s. 483, bod 22; C-9/89 *Španělsko v. Rada*, Recueil, s. I-1383, bod 21; C-339/89 *Alsthom Atlantique*, Recueil, s. I-107, bod 14; C-3/91 *Exportur*, Recueil, s. I-5529, bod 21; C-412/97 *ED*, Recueil, s. I-3845, bod 10; C-108/01 *Consorzio del Prosciutto di Parma*, Recueil, s. I-5121, bod 54; C-469/00 *Ravil*, Recueil, s. I-5053, bod 40; C-12/02 *Grilli*, Recueil, s. I-11585, bod 41, a C-293/02 *Jersey Produce*, Sb. rozh. s. I-9543, bod 73.

¹⁰⁵ Viz rozsudek ve věci C-47/90 *Delhaize*, Recueil, s. I-3669, bod 12.

¹⁰⁶ Viz rozsudek ve věci C-80/92 *Komise proti Belgii*, Recueil, s. I-1019, bod 24.

¹⁰⁷ Viz rozsudek ve věci C-209/98 *Sydhavnens Sten & Grus*, Recueil, s. I-3743, bod 34.

¹⁰⁸ Srov. Jans a Vedder, s. 239.

¹⁰⁹ Viz rozsudek ve věci 172/82 *Inter-Huiles*, Recueil 1983, s. 555.

¹¹⁰ Viz rozsudek ve věci C-37/92 *Vanacker*, Recueil 1993, s. I-4947.

¹¹¹ Viz rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil 1998, I-4075.

na trh Spojeného království, pokud nebyli zaregistrováni u příslušné instituce a neuzavřeli s ní dohodu o uvádění brambor na trh a dohodu o správě za účelem určení zejména totožnosti prodejců, u kterých je jim dovoleno se zásobovat.¹¹²

Další odlišností čl. 35 SFEU od čl. 34 SFEU je, že Soudní dvůr na tento článek neuplatňuje svou judikaturu k výjimkám z působnosti čl. 34 SFEU. Ve svém stanovisku ve věci C-205/07 *Lodewijk Gysbrechts* navrhla generální advokátka Verónica Trstenjak, aby Soudní dvůr zúžil definici opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením vývozu tak, aby z ní byla vyňata opatření, jejichž vliv na vývoz je příliš nejistý a velmi nepřímý. Dle názoru generální advokátky by bylo možné aplikovat na čl. 35 SFEU také kritéria rozsudku *Keck* za předpokladu, že bude přizpůsobeno charakteristikám vývozu.¹¹³ Její doporučení však nebyla vyslyšena. Pokud jde o výjimku vztahující se na situace týkající se pouze vnitrostátního obchodu členského státu, bylo již výše uvedeno, že ani tato se ve vztahu k čl. 35 SFEU neuplatní.

2.4 K ospravedlnění ekologických opatření omezujících volný pohyb zboží

Vnitrostátní ekologická opatření, která splňují podmínky čl. 34 a 35 SFEU a nejsou vyňata z jejich působnosti, představují překážku volného pohybu zboží (dovozu nebo vývozu). Uvedené však nevede k jednoznačnému závěru o jejich neslučitelnosti s unijním právem. Existují totiž důvody, které omezení volného pohybu zboží ospravedlňují a tím je činí slučitelná s unijním právem. Jedná se o důvody uvedené v čl. 36 SFEU a dále o důvody kvalifikované jako tzv. kategorické požadavky.

2.4.1 Ospravedlnění podle čl. 36 SFEU

Podle čl. 36 SFEU mohou být zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněny veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví, za předpokladu, že neslouží jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřené omezování obchodu mezi členskými státy.

¹¹² Viz rozsudek ve věci C-293/02 *Jersey Produce Marketing Organisation*, Sb. rozh. 2005, s. I-9543. Soudní dvůr v tomto případě shledal existenci porušení čl. 35 SFEU, resp. zařadil situaci do působnosti tohoto ustanovení, přestože se týkala výlučně vnitrostátního obchodu, čímž potvrdil odlišnost svého postoje k této situaci od judikatury k čl. 34 SFEU.

¹¹³ Viz stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve věci C-205/07 *Lodewijk Gysbrechts*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., body 56 a 57.

Členské státy jsou na základě tohoto ustanovení oprávněny dovolávat se v něm uvedených důvodů obecného zájmu za účelem ospravedlnění opatření kvalifikovaných jako opatření dle čl. 34 a 35 SFEU. Za účelem ospravedlnění ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží se mohou odvolávat na v něm zmíněný obecný zájem na ochraně zdraví a života lidí a zvířat a ochranu rostlin.

Odrazem tohoto oprávnění je povinnost členského státu unést důkazní břemeno.¹¹⁴ Toto platí nejen pro důvody podle čl. 36 SFEU, ale také pro tzv. kategorické požadavky stanovené judikaturou Soudního dvora. Důkazy předkládané členským státem, zejména pokud jde o prokázání škodlivých účinků, kterým má být ekologickým opatřením bráněno, však Soudní dvůr hodnotí v souladu se zásadou předběžné opatrnosti¹¹⁵, což znamená, že s ohledem na okolnosti konkrétního případu nemusí být vyžadovány důkazy zcela jednoznačné.

Soudní dvůr opakovaně prohlásil, že čl. 36 SFEU musí být jako výjimka ze zásady stanovené 34 SFEU vykládán restriktivním způsobem, a proto tvoří důvody v něm uvedené vyčerpávající seznam a nemohou být dále rozšiřovány.¹¹⁶ Ze stejného důvodu může být odkaz na uvedené ustanovení odůvodněný pouze v situaci, kdy je nebezpečí hrozící životu a zdraví lidí, zvířat a rostlin skutečné a konkrétní.¹¹⁷ Toto ustanovení míří nejen na zvířata a rostliny vzácné, chráněné nebo ohrožené, ale na všechny druhy a jejich jedince.¹¹⁸

Příkladů ekologických opatření odůvodněných ve světle čl. 36 SFEU nalezneme v judikatuře Soudního dvora mnoho. Často se týkaly vnitrostátních ustanovení zakazujících nebo omezujících používání určitých látek a produktů, které jsou zdraví nebezpečné, omezení přítomnosti znečišťujících látek ve vodě a vzduchu nebo zákazů držby některých chráněných živočichů.

V případě *Fumicot* se jednalo o nizozemské ustanovení, které zakazovalo prodej, držení nebo používání přípravků na ochranu rostlin, které nebyly schváleny v Nizozemsku. Přípravek *Fumicot* byl oprávněně uváděn na trh ve Francii, a proto jeho výrobce odmítal podstupovat samostatný schvalovací proces v Nizozemsku a dovolával se neslučitelnosti systému schvalování s čl. 34 SFEU. Soudní dvůr nejprve analyzoval,

¹¹⁴ Viz rozsudek ve věci 251/78 *Denkavit*, Recueil 1979, s. 3369, bod 24.

¹¹⁵ Viz rozsudek ve věci C-463/01 *Komise proti Německu*, Sb. rozh. 2004, s. I-11705, bod 74.

¹¹⁶ Viz rozsudek ve věci 29/72 *Marimex*, Recueil 1982, s. 1309; rozsudek ve věci 113/80 *Komise proti Irsku*, Recueil 1981, s. 1625 a rozsudek ve věci C-205/89 *Komise proti Řecku*, Recueil 1991, s. I-1361.

¹¹⁷ Viz rozsudek ve věci 94/83 *Albert Heijn*, Recueil 1984, s. 3263 a rozsudek ve věci 54/85 *Mirepoix*, Recueil 1986, s. 1067.

¹¹⁸ Viz rozsudek ve věci C-169/89 *Gourmetterie v.d. Burg*, Recueil 1990, s. I-2143.

zda situace nespadá do působnosti harmonizačního opatření. Shledal, že nikoli, a proto přistoupil k posouzení slučitelnosti opatření s čl. 34 SFEU. Došel k závěru, že se sice jedná o opatření rovnocenné svým účinkem kvantitativnímu omezení dovozu, nicméně, vzhledem k tomu, že jeho účelem bylo chránit veřejné zdraví, je odůvodněno obecným zájmem stanoveným v čl. 36 SFEU.¹¹⁹ Tento svůj závěr Soudní dvůr potvrdil v obdobném případě týkajícím se přípravku *Improsol*.¹²⁰

V případě *Toolex Alpha* Soudní dvůr odůvodnil na základě této výjimky také vnitrostátní ustanovení, které stanovilo obecný zákaz použití trichlorethylenu pro průmyslové použití a umožňovalo pouze individuální výjimky při zhodnocení konkrétních okolností případu.

V roce 2008 rozhodoval Soudní dvůr o tom, zda je s čl. 34 a 35 SFEU slučitelný nizozemským systémem předchozího povolení pro vysázení mušlí, které legálně pocházejí z jiných členských států a patří mezi nizozemské domácí druhy, v nizozemských pobřežních vodách.¹²¹ Nizozemsko konkrétně uvádělo, že cílem systému je chránit předmětné druhy mušlí v zájmu rybolovu. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že odkaz na obecný důvod ochrany života a zdraví zvířat je v předmětném případě přípustný. V následné analýze však došel k závěru, že opatření není přiměřené k dosažení sledovaného cíle. Nizozemsku se podle jeho názoru nepodařilo prokázat, že sledovaného cíle nelze dosáhnout opatřením, které by méně omezovalo volný pohyb zboží.

Uvedený závěr Soudního dvora nás ideálně přivádí k dalším podmínkám, které musí vnitrostátní ekologické opatření s dopadem na volný pohyb zboží podle čl. 36 SFEU splnit.

Druhou podmínku je, že vnitrostátní opatření nesmí být prostředkem svévolné diskriminace. Soudní dvůr se v souvislosti s čl. 36 SFEU výslovně nepokusil o definici pojmu svévolná diskriminace, z judikatury lze nicméně dovodit, že čl. 36 SFEU v zásadě připouští, aby bylo s domácím a zahraničním zbožím nakládáno odlišným způsobem, je-li k tomu objektivní důvod.

Dle třetí podmínky nesmí být vnitrostátní opatření prostředkem „*zastřené*ho omezování obchodu mezi členskými státy“. Tento pojem je vykládán jako zprostředkovaný odkaz na zásadu přiměřenosti (nezbytnosti) opatření k dosažení

¹¹⁹ Viz rozsudek ve věci 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*, Recueil 1981, s. 3277.

¹²⁰ Viz rozsudek ve věci 125/88 *Nijman*, Recueil 1989, s. 3533.

¹²¹ Viz rozsudek ve věci C-249/07 *Komise proti Nizozemsku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

sledovaného cíle. O rozsahu zásady přiměřenosti bude podrobněji pojednáno v rámci výkladu o ospravedlnění cestou kategorických požadavků. Proto se na tomto místě omezím již jen na ilustraci aplikace podmínky přiměřenosti v souvislosti s čl. 36 SFEU v praxi.

V řízení o předběžné otázce ve věci *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers Andibel*¹²² bylo úkolem Soudního dvora posoudit slučitelnost vyhlášky, která stanovila seznam zvířat, která smí být držena v Nizozemsku, s čl. 34 a 35 SFEU. Žalobkyně ve sporu před vnitrostátním soudem tvrdila, že předmětná vyhláška obsahuje absolutní zákaz dovozu savců, kteří nejsou uvedeni na tomto seznamu, z jiného členského státu Unie, v němž jsou tyto druhy v souladu s unijním právem volně obchodovatelné, přičemž tento zákaz nelze odůvodnit na základě čl. 36 SFEU ani na základě nařízení (ES) č. 338/97¹²³. Soudní dvůr ve výroku rozsudku konstatoval, že:

„čl. 28 a 30 Smlouvy o ES, samostatně nebo ve spojení s nařízením Rady (ES) č. 338/97 nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká je dotčena ve věci v původním řízení, podle které se zákaz dovozu savců patřících k jiným druhům než těm, které jsou výslovně uvedeny v této právní úpravě, jejich držení a obchodování s nimi, vztahuje na druhy savců, které nejsou uvedeny v příloze A nařízení, pokud ochrana nebo dodržení zájmů sledovaných tímto opatřením nemohou být zajištěny stejně účinně opatřeními, která méně omezují obchod uvnitř Společenství.“

U uvedeného obecného závěru však neskončil a stanovil konkrétní podmínky, jejichž splnění musí vnitrostátní soud posoudit, aby zjistil, zda je v tomto případě zásada přiměřenosti dodržena. Těmito podmínkami jsou: (1) zda vytvoření a následné změny seznamu zvířat, která mohou být držena, spočívá na objektivních a nediskriminačních kritériích; (2) zda je upraven postup umožňující dosáhnout zápisu na tento seznam, je snadno dostupný a probíhá v přiměřených lhůtách; (3) zda, je umožněn soudní přezkum zápisu; (4) zda žádosti o zápis druhu savců na uvedený seznam nebo směřující k uplatnění individuální výjimky, mohou příslušné správní orgány zamítnout, pouze pokud držení exemplářů dotyčných druhů představuje skutečné riziko pro ochranu výše uvedených zájmů a požadavků; a konečně, zda (5) ostatní podmínky stanovené vnitrostátní právní úpravou týkající se držení exemplářů druhů savců, které nejsou zmíněny na tomto seznamu, jsou objektivně odůvodněné a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k zajištění sledovaného účelu.

¹²² Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers Andibel*, Sb. rozh 2008, I-4475.

¹²³ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, Úř. věst. L 61, ze dne 3.3.1997, s. 1.

Ochrana životního prostředí mezi důvody veřejného zájmu v čl. 36 SFEU uvedena není. Toto ustanovení tedy za účelem ospravedlnění ekologického opatření zájmem na ochraně životního prostředí použít nelze.

2.4.2 Ochrana životního prostředí jako kategorický požadavek

Nedostatek v podobě omezené aplikovatelnosti čl. 36 SFEU na některá ekologická opatření přijatá členskými státy do značné míry ztratil na svém významu v 80. letech. Na samém počátku stál rozsudek *Cassis de Dijon* z roku 1979. Soudní dvůr v tomto zásadním rozsudku konstatoval:

*"Překážky pohybu zboží uvnitř Společenství, vyplývající z nesouladu mezi právními předpisy jednotlivých států týkajícími se uvádění daných výrobků na trh, jsou akceptovatelné do té míry, v jaké tyto předpisy mohou být uznány za nezbytné pro uspokojení kategorických požadavků [...]."*¹²⁴

Uvedený výrok v sobě zahrnuje tzv. dva principy *Cassis*. První princip *Cassis*, také označovaný jako „pravidlo rozumu“ (angl. „rule of reason“), zavádí možnost odůvodnění omezení volného pohybu zboží odkazem na tzv. kategorický požadavek. Druhý princip *Cassis* v podobě požadavku „[nezbytnosti] pro uspokojení kategorických požadavků“ činí ospravedlnění kategorickým požadavkem závislým na podmínce přiměřenosti daného opatření. Pokud k uvedeným dvěma principům přidáme podmínku vyplývající z *Dassonvillské formule*, podle které jsou opatřeními s rovnocenným účinkem opatření, která dopadají „bez rozdílu“ na zboží dovážené a vlastní, získáme tři podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby mohlo být opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu čl. 34 SFEU ospravedlněno. Ospravedlnění ve smyslu splnění uvedených tří podmínek bude dále v textu alternativně označováno jako ospravedlnění ve smyslu „pravidla rozumu“ nebo ospravedlnění ve smyslu kategorického požadavku.

Za kategorické požadavky Soudní dvůr v rozsudku *Cassis de Dijon* uznal účinnost fiskálního dohledu, ochranu spotřebitele, poctivost obchodních transakcí a ochranu zdraví. Další judikatura počet kategorických požadavků dále rozšířila¹²⁵ a to také ve vztahu k ochraně životního prostředí.

¹²⁴ Viz rozsudek ve věci 120/78 *Rewe proti Bundesmonopolverwaltung* („*Cassis de Dijon*“), Recueil 1979, s. 649, bod 8.

¹²⁵ Srov. účinnost fiskálního dohledu (rozsudek ve věci 120/78 *Cassis de Dijon*); ochrana spotřebitele (rozsudek ve věci 120/78 *Cassis de Dijon*, rozsudek ve věci 6/81 *Beele*, Recueil 1982, s. 707, rozsudek ve věci 220/81 *Robertson*, Recueil 1982, s. 2349, rozsudek ve věci 178/84 *Komise proti SRN*, Recueil 1987, s. 1227, rozsudek ve věci 90/86 *Zoni*, Recueil 1988, s. 4285, rozsudek ve věci 382/87 *Buet*, Recueil 1989, s. 1235, rozsudek ve věci 25/88 *Wurmser*, Recueil 1989, s. 1105, rozsudek ve věci 39/90 *Denkavit*, Recueil 1991, s. I-3069, rozsudek ve věci 17/93 *Veldt*, Recueil 1994, s. I-3537, rozsudek ve věci 313/94 *Graffione*, Recueil 1996, s. I-6039, rozsudek ve věci 33/97 *Colim*, Recueil 1999, s. I-3175); národní zákaz

V rozsudku ve věci *ADBHU*¹²⁶ Soudní dvůr poprvé označil ochranu životního prostředí za základní cíl Unie. Uvedené rozhodnutí bylo ve své době zcela zásadní, neboť zájem na integraci politiky životního prostředí do všech politik Unie dnes vyjádřený v čl. 11 SFEU ani čl. 191 SFEU a následující zakládající pravomoc Unie v oblasti životního prostředí v té době neexistovaly.

O tři roky později, v roce 1988, již Soudní dvůr ve věci *Komise proti Dánsku* (případ tzv. „*dánských lahví*“) výslovně označil ochranu životního prostředí za kategorický požadavek. Řízení se týkalo dánského vnitrostátního opatření, které zavádělo povinný systém zpětného odběru nápojových obalů.¹²⁷ Komise byla přesvědčena, že tento systém porušuje čl. 34 SFEU a přitom nemůže být ospravedlněn podle čl. 36 SFEU, tj. nemůže být ospravedlněn v zájmu ochrany života a zdraví lidí. Stejného názoru byl také generální advokát. Soudní dvůr seznal, že předmětný systém skutečně nesměřuje k ochraně života a zdraví lidí ani jiného důvodu uvedeného v čl. 36 SFEU, ovšem přesto došel k závěru, že je ospravedlnitelný, a to právě zájmem na ochraně životního prostředí, který představuje všeobecný cíl Unie. Soudní dvůr v tomto rozsudku tedy uznal, že Dánsko bylo oprávněno vytvořit účinný systém předcházení vzniku odpadů, který vyžadoval zavedení povinnosti zpětného odběru. Uvedené konstatoval i přesto, že praktické okolnosti předmětného systému mohly způsobit, že zahraniční obchodníci a výrobci byli ve srovnání s domácími výrobci a obchodníky znevýhodněni. Kontroverznosti tohoto rozsudku z pohledu splnění podmínky „*dopadu bez rozdílu*“ se budu věnovat níže.

otrockého napodobování jiných výrobků, umožňujícího záměnu (rozsudek ve věci 6/81 *Beele*); národní zákaz prodeje postříbřených předmětů bez předepsaného puncu (rozsudek ve věci 220/81 *Robertson*); poctivost obchodních transakcí (např. rozsudek ve věci 120/78 *Cassis de Dijon*); omezení prodeje s prémii (rozsudek ve věci 286/81 *Oosthoek*, Recueil 1982, s. 4575); povinnost prvního obchodníka uvádějícího zboží na národní území ověřit, že toto zboží odpovídá předpisům o bezpečnosti, ochraně zdraví osob, ochraně spotřebitele a poctivosti obchodních transakcí (rozsudek ve věci 25/88 *Bouchara*, Recueil 1989, s. 1105); zákaz nedělního prodeje v Alsasku a Mossele vzhledem k obdobnému zákazu v SRN; ochrana zdraví (rozsudek ve věci 120/78 *Cassis de Dijon*); ochrana kultury (rozsudek ve spojené věci 60/84 a 61/84 *Cinétheque*, Recueil 1985, s. 2605); ochrana pracovníků (rozsudek ve věci 267/80 *Riseria Modenese*, Recueil 1985, s. 1381); ochrana sociálních a kulturních zvláštností národních či regionálních (145/80 *Torfaen*, Recueil 1981, s. 1975, rozsudek ve věci C-312/89 *Conforama*, Recueil 1991, s. I-997, rozsudek ve věci C-332/89 *Marchandise*, Recueil 1991, s. 1027, rozsudek ve věci C-169/91 *Stoke-on-Trent*, Recueil 1992, s. 6457); boj proti inflaci (rozsudek ve věci 181/82 *Roussel*, Recueil 1983x, s. 3849; ozdravení veřejných financí (rozsudek ve věci 238/82 *Duphar*, Recueil 1984, s. 523); svoboda vyjadřování – rozlišnost tiskovin (rozsudek ve věci 368/95 *Vereignigte Familia-press*, Recueil 1997, s. 3689); bezpečnost silničního provozu (rozsudek ve věci 314/98 *Snellers*, Recueil 2000, s. 8633); svoboda shromažďování (rozsudek ve věci 12/00 *Schmidberger*, Recueil 2003, s. I-5659)

¹²⁶ Viz rozsudek ve věci 240/83 *Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBH)*, Recueil 1985, s. 531.

¹²⁷ Viz rozsudek ve věci 302/86 *Komise proti Dánsku*, Recueil 1988, s. 4607, body 20 a 21.

Povaha ochrany životního prostředí jako kategorického požadavku byla potvrzena mnoha dalšími rozsudky Soudního dvora¹²⁸, prvním z nich byl již výše zmíněný rozsudek ve věci *valónského odpadu*¹²⁹.

Z rozsudku ve věci *dánských lahví* dále vyplývá čtvrtá podmínka pro ospravedlnění opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu čl. 34 SFEU, která se uplatňuje výlučně ve vztahu ke kategorickému požadavku ochrany životního prostředí. Touto podmínkou je, že opatření nesmí sledovat ekonomický cíl.¹³⁰

Uvedené dva rozsudky Soudního dvora tedy formulovaly celkem čtyři kumulativní podmínky pro ospravedlnění ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží jinak než na základě čl. 36 SFEU. Takové opatření musí (1) sloužit k uspokojení kategorického požadavku ochrany životního prostředí; (2) dopadat bez rozdílu na zboží domácí a dovážené; (3) být přiměřené a (4) nesmí sledovat ekonomický cíl.

2.4.3 Vztah mezi čl. 36 SFEU a kategorickým požadavkem ochrany životního prostředí a jejich odlišnost

Ochrana životního prostředí je širším pojmem než ochrana života a zdraví lidí, zvířat a rostlin. Teoreticky by se tedy mohlo zdát, že ochrana životního prostředí jako kategorický požadavek v sobě subsumuje také zájmy uvedené v čl. 36 SFEU. Tento přístup se však v judikatuře Soudního dvora projevuje zcela výjimečně.¹³¹ V naprosté většině případů uplatňuje Soudní dvůr kategorický požadavek ochrany životního prostředí pouze subsidiárně, tj. v případě, že na opatření nelze použít čl. 36 SFEU. Často Soudní dvůr sice učiní obecné prohlášení v tom smyslu, že se jedná o opatření sledující jak cíl ochrany životního prostředí, tak ochrany života a zdraví lidí, avšak ve výroku rozsudku se v těchto případech omezí pouze na konstatování slučitelnosti či neslučitelnosti s čl. 36 SFEU.¹³² Také test toho, zda opatření vyhovuje podmínce diskriminace či „dopadu bez rozdílu“ a zásadě přiměřenosti je v těchto případech činěn pouze jedenkrát. Odlišnosti ve vnímání jednotlivých podmínek dle čl. 36 SFEU a pravidla rozumu jsou však již dnes minimální, pokud o nich lze vůbec mluvit (viz níže), a proto nelze ze skutečnosti, že je test prováděn pouze jedenkrát vyvozovat

¹²⁸ Srov. rozsudky ve věci C-2/90 *Komise proti Belgii*, Recueil 1998, s. I-4431 a rozsudek ve věci C-131/93 *Komise proti Německu*, Recueil 1998, s. I-3303.

¹²⁹ Viz rozsudek ve věci C-2/90 *Komise proti Belgii*, Recueil 1992, s. I-04431.

¹³⁰ Viz také rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil 1998, s. I-4075, bod 44.

¹³¹ Viz rozsudek ve věci C-524/07 *Komise proti Rakousku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

¹³² Viz rozsudek ve věci C-142/05 *Mickelsson a Roos*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., bod 33.

takřka nic. Exemplárním případem zmíněného přístupu je rozsudek ve věci *PreussenElektra*. Soudní dvůr v něm konstatoval, že podpora používání energie z obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny je užitečná pro ochranu životního prostředí tím, že přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů, a je také určena k ochraně života a zdraví lidí, zvířat a rostlin. Výrok rozsudku již však zní pouze na slučitelnost německého ustanovení s čl. 36 SFEU.¹³³

Společně pro oba koncepty platí, že je Soudní dvůr zpočátku vykládal restriktivně, avšak postupně tuto tendenci opouštěl.

Tolik ke shodám, nyní k odlišnostem obou konceptů, či spíše k vývoji jejich odlišností v čase. Stěžejním rozdílem mezi oběma koncepty je odlišné pojetí zásady zákazu diskriminace. Zatímco, jak již bylo zmíněno, čl. 36 SFEU připouští, aby toto ustanovení dopadlo také na ekologické opatření, které nakládá odlišně s domácím a zahraničním zbožím, je-li k tomu objektivní důvod, tj. připouští diskriminaci, je-li objektivně odůvodněná, pravidlo rozumu výslovně stanoví, že ekologické opatření se musí uplatňovat bez rozdílu a objektivní odůvodnění nepřipouští. Čl. 36 SFEU je tedy v tomto ohledu benevolentnější, či přinejmenším v počátku byl. Zmíněná odlišnost se totiž s přibývajícím judikaturou Soudního dvora stírala.

Na počátku zmíněného trendu stál již opakovaně zmíněný rozsudek ve věci *valónského odpadu*. Generální advokát dospěl ve svém stanovisku k této věci k závěru, že belgický systém odstraňování odpadu dopadá odlišně, tj. nikoli bez rozdílu, na odpad pocházející z jiných oblastí než z Valónska. Komise i generální advokát přitom byli toho názoru, že mezi odpadem z Valónska a jiných oblastí neexistuje žádný objektivní rozdíl. Tato situace byla v každém případě důvodem, proč generální advokát apeloval na to, aby pravidlo rozumu, tj. ochrana životního prostředí jako kategorický požadavek, nebylo v tomto případě použito.¹³⁴ Soudní dvůr však rozhodl jinak. Uvedl, že k určení, zda opatření je nebo není diskriminační, je třeba v konkrétním případě zohlednit specifickou povahu odpadu a zásadu, že odpad musí být odstraňován co nejbližší u zdroje, a následně rozhodl, že s ohledem na odlišnosti mezi odpady vyprodukovanými na odlišných místech a jejich zvláštnímu spojení s tímto místem, nelze belgické opatření považovat za diskriminační.¹³⁵

¹³³ Viz rozsudek ve věci C-379/98 *PreussenElektra*, Recueil 2001, s. I-2099.

¹³⁴ Viz stanovisko generálního advokáta Jacobse citované v Jans a Vedder, s. 247.

¹³⁵ Viz rozsudek ve věci C-2/90 *Komise proti Belgii*, bod 34.

Rozsudek ve věci *valónského odpadu* se následně setkal s kritikou.¹³⁶ Nicméně, jak již bylo avizováno, tímto rozsudkem vše teprve začalo. V následujících rozsudcích Soudní dvůr opakovaně potvrdil svou tendenci vykládat podmínku dopadu „bez rozdílu“ jako test diskriminace, který za určitých okolností odlišné zacházení připouští. Tento výklad jinými slovy připouští, aby vnitrostátní ustanovení splnilo podmínky pravidla rozumu, přestože nebude aplikováno bez rozdílu na domácí a zahraniční zboží.

V mnoha případech reagoval Soudní dvůr na situaci, kdy opatření objektivně dopadalo rozdílně na domácí a zahraniční zboží, avšak v úvahu přicházela pouze výjimka ve smyslu pravidla rozumu, zkrátka tím, že se otázkou diskriminace vůbec nezabýval.¹³⁷ Stalo se tak například ve věci *Dusseldorp*¹³⁸, ve které Soudní dvůr posuzoval soulad vnitrostátního plánu na odstraňování nebezpečného odpadu, který vážně omezoval vývoz odpadu z Nizozemska, s čl. 35 a 36 SFEU. Soudní dvůr se v tomto případě, v rozporu se stanoviskem generálního advokáta, který jej považoval za diskriminační, otázkou diskriminace vůbec nezabýval¹³⁹ a zkoumal výlučně jeho ekologický cíl a přiměřenost. V konečném důsledku bylo opatření označeno za neslučitelné s unijním právem právě pro jeho částečný ekonomický cíl.

Stejně postupoval Soudní dvůr například ve věci C-320/03 *Komise proti Rakousku*¹⁴⁰, ve které posuzoval slučitelnost nařízení spolkové země Tyrolsko, kterým se omezovala přeprava na dálnici A 12 v údolí Innu (sektorový zákaz provozu) tím, že byl nákladním vozidlům o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravujícím určité zboží zakázán provoz na úseku této dálnice, s čl. 34 a 35 SFEU.

„Extrémním“ případem v rámci uvedené tendence je dle mého názoru rozsudek ve věci *PreussenElektra*¹⁴¹. Zmíněný případ se týkal německého opatření, podle kterého podniky dodávající veřejnou energii, které zabezpečují všeobecnou zásobovací síť, byly povinny nakupovat energii z obnovitelných zdrojů, vyprodukovanou v oblasti, kterou

¹³⁶ Tento rozsudek bývá někdy označován jako „politický“. Zásada blízkosti skutečně patří mezi základní zásady práva životního prostředí a proti jejímu promítnutí v tomto rozsudku není z hlediska jejích kladných dopadů na životní prostředí třeba nic namítat. Soudní dvůr má však podle SFEU v rámci svým pravomocí pouze zajišťovat dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy, a proto je logické pochybovat o tom, zda by i při nejlepší vůli, tvůrci čl. 36 SFEU souhlasili s jeho tak volným výkladem. Ke kritice blíže Krämer, L.: *The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law* v Jans, J.H. *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, European Law Publishing, Groningen/Amsterdam, 2003, s. 85 - 95.

¹³⁷ Viz Krämer, L., *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell; 6th Revised edition edition, 2006, s. 113

¹³⁸ Viz rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil 1998, s. I-4075, bod 44.

¹³⁹ Příkladem podobných rozsudků jsou věci C-389/96 *Aher-Waggon*, Recueil 1998, s. I-4473 a C-67/97 *Bluhme*, Recueil 1998, s. I-8033.

¹⁴⁰ Viz rozsudek ve věci C-320/03 *Komise proti Rakousku*, Recueil 2005, s. I-7929

¹⁴¹ Viz rozsudek ve věci C-379/98 *PreussenElektra*, Recueil 2001, s. I-2099.

zásobují, a to za fixně stanovenou minimální cenu. Bylo by zajisté neobhájitelné, že se jedná o opatření, které „dopadá bez rozdílu“, možná právě proto šel Soudní dvůr v tomto případě cestou čl. 36 SFEU, ačkoli výslovně zmínil jak cíl ochrany životního prostředí, tak cíl ochrany života a zdraví lidí a zvířat. Soudní dvůr však nakonec pravděpodobně seznal, že by opatření bylo také těžce objektivně odůvodnitelné ve smyslu testu diskriminace podle tohoto článku. V konečném důsledku totiž test diskriminace neprovedl vůbec a konstatoval slučitelnost s čl. 34 a 35 SFEU.

Je pravdou, že podmínky pravidla rozumu a čl. 36 SFEU jsou koncipovány jako kumulativní, a odmítne-li Soudní dvůr opatření s ohledem na nesplnění některé z dalších podmínek, není nutné, aby prováděl test diskriminace, přesto se uvedené případy neobejdou bez akademického povšimnutí.¹⁴²

Nastíněná situace naznačuje, že by bylo jistě vhodné, aby se Soudní dvůr vůči existujícím pochybnostem vymezil jednoznačným výrokem, zatím se tak však nestalo, přestože k tomu byl opakovaně generálními advokáty vyzván.¹⁴³

Zmíněná diskuse má konečně ještě jednu souvislost. Pokud by Soudní dvůr výslovně přiznal, že podmínku posouzení, zda opatření dopadá bez rozdílu na domácí a zahraniční zboží je třeba vykládat jako zásadu zákazu diskriminace ve smyslu čl. 36 SFEU, která odlišný dopad/odlišné zacházení v zásadě připouští, umožnil by tím použití pravidla rozumu také na čl. 35 SFEU. Tento článek se totiž pojmově vztahuje výlučně na opatření, která vytváří rozdílné podmínky pro vnitřní obchod členského státu a jeho obchod vývozní, tj. rozdílné zacházení předpokládá. Jinými slovy, za takové situace by bylo možné odůvodnit překážku vývozu zboží odkazem na kategorický požadavek. Ani k této možnosti se Soudní dvůr dosud jednoznačně nevyslovil. Usuzovat na potvrzení této varianty však lze právě z výše uvedeného rozsudku ve věci C-320/03 *Komise proti Rakousku*, neboť Soudní dvůr v tomto případě zjevně posuzoval

¹⁴² Viz Jans a Vedder, s. 249 a Smolek, M.: *Judikatura Evropského soudního dvora. Ekologie a právo*, 2006, č. 3, s. 21 a násl.

¹⁴³ Viz stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci C-320/03 *Komise proti Rakousku*, Sb. rozh. 2005, s. I-9871, body 105 až 107 a zde citované stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci C-379/98 *PreussenElektra*. Bod 107 výslovně uvádí: „Přestože se opatření přijaté z důvodu ochrany životního prostředí dotýká zahraničních výrobků víc než výrobků tuzemských, tato prostá skutečnost by neměla být sama o sobě dostačující pro dovození, že toto opatření je (nepřímo) diskriminační. Je třeba dále posoudit, zda jsou tyto účinky nezbytným a inherentním důsledkem environmentálního účelu opatření. Jinými slovy jde o to, zda lze účelu opatření dosáhnout, aniž by byly zahraniční výrobky dotčeny více než výrobky tuzemské. Za takových okolností se domnívám, že takové vnitrostátní opatření by mohlo být odůvodněno ochranou životního prostředí za podmínky, že je zjevné, že nepodporuje nebo nechrání tuzemské výrobky, ani to není jeho záměrem.“

odůvodněnost rakouské úpravy výlučně ve světle pravidla rozumu a přesto následně došel k závěru o její neslučitelnosti nejen s čl. 34 SFEU, nýbrž také s čl. 35 SFEU.¹⁴⁴

2.4 K dalším podmínkám pro odůvodnění ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží na základě čl. 36 SFEU nebo pravidla rozumu

2.4.4 Zákaz ekonomického cíle opatření

První společnou podmínkou uplatňující se v judikatuře Soudního dvora k oběma typům výjimek ze zákazu omezení volného pohybu zboží, je zákaz, aby ekologické opatření bylo zavedeno vedle ekologického cíle také k cíli ekonomickému či aby ekologický cíl byl pouze zástěrkou skutečného cíle ekonomického. Tento zákaz se v judikatuře vytvořil zejména na základě četných případů vnitrostátních opatření týkajících se nakládání s odpadem, přesněji zákazu jeho vývozu do jiných členských států.¹⁴⁵ Zpracování odpadů je totiž typicky podnikatelskou činností, a proto mohou být členské státy motivovány k tomu, aby zákazem vývozu odpadu zajistily dostatečný zdroj příjmů pro domácí podniky. Takto motivované opatření však dle názoru Soudního dvora není ospravedlnitelné ve smyslu čl. 36 SFEU nebo pravidla rozumu.¹⁴⁶ Pro úplnost je však třeba doplnit, že toto omezení neplatí ve vztahu k podobným výjimkám existujícím ve vztahu k zásadě hospodářské soutěže dle čl. 106 odst. 2 SFEU. V těchto případech Soudní dvůr judikoval, že nezbytnost a přiměřenost opatření, která zasahují do soutěžních pravidel, může být posuzována s ohledem na podporu ziskovosti podniků, které slouží k poskytování služeb ve veřejném zájmu, za které jsou považovány také služby s ekologickým cílem, např. odstraňování odpadu.¹⁴⁷

2.4.5 Přiměřenost (proporcionalita)

Zásada přiměřenosti je v unijním právu používána ve třech oblastech: (1) k přezkoumání opatření Unie; (2) k přezkoumání vnitrostátních opatření zasahujících do čtyř základních svobod a (3) na základě čl. 5 odst. 4 SEU pro výkon legislativní pravomoci Unie. Účel, který proporcionalita v těchto situacích plní je jiný, proto je také odlišný rozsah přezkumu naplnění této zásady uplatňovaný Soudním

¹⁴⁴ Srov. též starší judikaturu nasvědčující tomuto výkladu: rozsudek ve věci *Dusseldorp* a rozsudek ve věci C-209/98 *Sydhavnens a Sten & Grus*, Recueil 2000, s. I-3743, bod 48.

¹⁴⁵ Viz rozsudek ve věci 172/82 *Inter-Huiles*, Recueil 1983, s. 555, rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil 1998, s. I-4075, rozsudek ve věci 118/86 *Nertsvoederfabriek*, Recueil 1997, s. 3883.

¹⁴⁶ Viz rozsudek ve věci C-120/95 *Decker*, Recueil 1998, s. I-1831, bod 39 a rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, bod 44.

¹⁴⁷ Viz rozsudek ve věci C-209/98 *Sydhavnens Sten & Grus*, Recueil 2000, s. I-3743, bod 75.

dvorem v jednotlivých situacích. Pro účely posouzení důvodnosti překážky volného pohybu zboží má význam proporcionalita ve druhém výše zmíněném případě. Proporcionalita v tomto smyslu je tvořena třemi aspekty.

Prvním aspektem proporcionality je vhodnost (angl. *suitable*, fr. *propre*) ekologického opatření k tomu, aby skutečně dosahovalo sledovaného cíle, tj. chránilo chráněný zájem. V praxi to znamená, že musí být prokázán příčinný vztah mezi opatřením a ochranou životního prostředí. Tento aspekt proporcionality vylučuje, aby v testu obstála opatření ryze protekcionistická, která by svůj zájem na ochraně životního prostředí pouze formálně deklarovala. Je vhodné, aby byl členský stát schopen podepřít deklarovaný dopad opatření na ochranu životního prostředí dostatečnými vědeckými důkazy. Judikatura Soudního dvora nicméně potvrzuje, že s ohledem na princip předběžné opatrnosti mohou v testu obstát také případy, kdy dostatečné vědecké důkazy předloženy nebyly, či ani předloženy být nemohou.¹⁴⁸ Z judikatury také vyplývá, že kritérium vhodnosti splňují případy, ve kterých se prokáže, že opatření má pozitivní vliv, anebo má aspoň částečně vztah k deklarovanému chráněnému zájmu. Ve většině případů však Soudní dvůr tento aspekt proporcionality v detailu nepřezkoumává, neboť je buď zjevně naplněn či naopak.

Druhým aspektem přiměřenosti je nezbytnost (angl. *necessary* nebo *indispensable*, fr. *nécessaire*) ekologického opatření, a to v tom smyslu, že neexistuje jiné opatření, které je šetrnější k vnitřnímu trhu a současně je stejně účinné pokud jde o dosažení sledovaného cíle.¹⁴⁹ Nezbytnost je vázána také na schopnost vnitrostátního opatření dosáhnout sledovaného cíle soudržným a systematickým způsobem.¹⁵⁰ Kupříkladu německý zákaz dovozu živých raků za účelem ochrany zdraví a života původních račích druhů dle názoru Soudního dvora nezbytným nebyl, neboť Německo mohlo podniknout jiné, méně přísné kroky, jako je např. zavedení zdravotních kontrol na dovozy raků z jiných členských států, nebo stanovit požadavky pro vypouštění raků do německých vod¹⁵¹ (k dalším příkladům viz níže).

V testu přiměřenosti v rámci tohoto aspektu nevyhovělo ani rakouské opatření, které požadovalo, aby motorová vozidla, která již byla registrována v jiných členských státech a která z důvodu svého stáří nebyla předmětem schválení typu Unie, za účelem

¹⁴⁸ Viz rozsudek ve věci C-473/98 *Kemikalieninspektionen proti Toolex Alpha AB*, Recueil 2000, s. I-5681, body 41 až 45.

¹⁴⁹ Blíže viz Jans, J. H., de Lange, R., Prechal, S. Widdershoven, R.J.G.M.: *Europeanisation of Public Law*. Europa Law Publishing. Groningen 2007, s. 155.

¹⁵⁰ Viz rozsudek ve věci C-169/07 *Hartlauer*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., bod 55.

¹⁵¹ Viz rozsudek ve věci C-131/93 *Komise proti Německu*, Recueil 1994, s. I-3303.

své registrace v Rakousku vyhověla přísnějším mezním hodnotám znečišťujících emisí a hluku než těm, které musela splnit původně, zejména hodnotám předepsaným směrnicí 93/59/EHS¹⁵², přestože motorová vozidla, která mají stejné vlastnosti a která již byla připuštěna k provozu v Rakousku, tomuto požadavku při své opětovné registraci v tomto členském státě nepodléhají. Rakousko tvrdilo, že přijalo předmětné opatření s cílem snížit počet automobilů nevybavených zařízením umožňujícím snížení škodlivých emisí a hluku. Dle Soudního dvora však Rakousko neuneslo důkazní břemeno v tom ohledu, že neprokázalo, že by uvedeného cíle nebylo možné dosáhnout jiným opatřením, které není diskriminační a je méně omezující pokud jde o vytvoření překážky na trhu. Takovým opatřením by dle Soudního dvora v konkrétním případě mohl být např. daňový režim vycházející ze stáří automobilů nebo z jimi způsobeného znečištění a pobídky k likvidaci starých automobilů.¹⁵³

Skutečnost, že členský stát stanoví méně přísná pravidla, než jsou pravidla používaná v jiném členském státě, neznamená sama o sobě, že tato posledně uvedená pravidla jsou nepřiměřená, tj. nejsou v konkrétním případě nezbytná. Samotná okolnost, že členský stát zvolil jiný systém ochrany než jiný členský stát, totiž nemůže mít vliv na posouzení nezbytnosti a proporcionality předpisů přijatých v dané oblasti.¹⁵⁴

Nezbytnost, jakožto aspekt zásady přiměřenosti, je v literatuře někdy kritizována. Kritika se zakládá v zásadě na tvrzeních, že nezbytnost nedostatečně reflektuje význam ochrany životního prostředí jako cíle Unie a není logické, aby byla požadována v rámci testu pravidla rozumu, ovšem nebyla požadována při přezkumu vnitrostátních opatření odchylojících se od harmonizačního předpisu oznámených Komisi postupem podle článku 114 odst. 5 až 8 SFEU. Profesor Krämer v této souvislosti navrhuje, aby bylo od používání kritéria nezbytnosti v souvislosti s testem přiměřenosti vnitrostátního opatření zcela upuštěno; všeobecný princip, podle kterého musí být opatření přiměřené cíli, kterého má být dosaženo (viz výše k třetímu aspektu přiměřenosti), je dle jeho názoru dostatečný.¹⁵⁵ Profesor Krämer taktéž dovozuje,

¹⁵² Viz Směrnice Rady 93/59/EHS ze dne 28. června 1993, kterou se mění směrnice 70/220/EHS o sblížení právních předpisů členských států týkajících se opatření proti znečištění ovzduší emisemi z motorových vozidel, Úř. věst. L 186, ze dne 28.7.1993, s. 21.

¹⁵³ Viz rozsudek ve věci C-524/07 *Komise proti Rakousku*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

¹⁵⁴ Viz zejména rozsudek ve věci C-108/96 *Mac Quen a další*, Recueil, s. I-837, body 33 a 34

¹⁵⁵ Ke kritice blíže viz Krämer, L.: *EC Environmental Law*, 6th edition, Sweet and Maxwell, London, 2007, s. 106.

že přístup Soudního dvora k nezbytnosti ve smyslu čl. 36 SFEU a nezbytnosti v rámci podmínek pravidla rozumu je rozdílný.¹⁵⁶

Důkazní břemeno ohledně prokázání vhodnosti a nezbytnosti ekologického opatření přísluší členskému státu, avšak toto důkazní břemeno nemůže sahat až tak daleko, aby vyžadovalo, aby tento členský stát pozitivně prokázal, že žádné jiné představitelné opatření neumožňuje dosáhnout uvedeného cíle za týchž podmínek.¹⁵⁷

Třetím aspektem přiměřenosti je přiměřenost jako taková neboli *stricto sensu*, která implikuje, že omezení volného pohybu zboží musí být přiměřené sledovanému cíli nebo způsobenému následku. Třetí aspekt zahrnuje skutečné vážení zájmů. Soudní dvůr musí v takovém případě rozhodnout, zda úroveň ochrany, která je z pohledu členského státu považována za nezbytnou, je přijatelná z pohledu právního řádu Unie. Tento aspekt je proto nejcitlivější z pohledu dělby pravomoci mezi Unii a členské státy. Ze stejného důvodu není tento aspekt přiměřenosti v judikatuře aplikován důsledně, nýbrž spíše výjimečně.¹⁵⁸ V literatuře, jakož i v některých stanoviscích generálních advokátů, lze zaznamenat výzvy k tomu, aby Soudní dvůr uvedené kritérium jako aspekt přiměřenosti výslovně vyloučil.¹⁵⁹ Zatím se tak nestalo, nicméně záporný vztah Soudního dvora k tomuto kritériu lze jednoznačně vyvodit ze skutečnosti, že Soudní dvůr ponechává na členských státech, aby při neexistenci úplné harmonizace rozhodly, na jaké úrovni chtějí stanovit ochranu života a zdraví lidí, resp. chránit životní prostředí.¹⁶⁰ Argumentem ve prospěch vyloučení aspektu přiměřenosti *stricto sensu* je také zásada předběžné opatrnosti.¹⁶¹

Soudní dvůr zkoumá přiměřenost ekologického opatření případ od případu, resp. při zohlednění okolností konkrétního případu. Jinak tomu ani nemůže být, neboť obecná kritéria pro posouzení, zda vnitrostátní opatření k ochraně životního prostředí jsou přiměřená lze nalézt jen stěží.

¹⁵⁶ Viz Krämer, L.: EC Environmental Law, s. 98.

¹⁵⁷ Viz rozsudek ve věci C-110/05 *Komise proti Itálii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., bod 66 a rozsudek ve věci C-157/94 *Komise proti Nizozemsku*, Recueil, s. I-5699, bod 58.

¹⁵⁸ Nejznámějším případem je pravděpodobně rozsudek ve věci C-169/91 *Council of the City of Stoke-on-Trent and Norwich City Council v. B & Q Plc*, Recueil 1992, s. I-6635.

¹⁵⁹ Viz Jans a Vedder, s. 256 a násl. a zde citované stanovisko generálního advokáta Van Gervena ve věci C-169/89 *Gourmetterie v. d. Burg*, Recueil 1990, s. I-2143 a stanovisko generálního advokáta Slyna ve věci 302/86 *Komise proti Dánsku*, Recueil 1988, s. 4607.

¹⁶⁰ Viz rozsudek ve věci *Improsol*, rozsudek ve věci C-131/93 *Komise proti Německu*, Recueil 1994, s. I-3303, bod 16, rozsudek ve věci 272/80 *Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten*, Recueil 1981, s. 3277.

¹⁶¹ Viz Jans a Vedder, s. 258 a zde citované sdělení Komise k principu předběžné opatrnosti, COM (2000), s. I.

Příkladů provedení testu přiměřenosti nalezneme v judikatuře Soudního dvora mnoho. Pro účely této práce upozorním na aktuálnější z nich.

Případ C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers Andibel* se týkal belgické prováděcí vyhlášky k zákonu o ochraně a dobrých životních podmínkách zvířat, kterou se stanovil seznam zvířat, která smí být držena.¹⁶² Vyhláška tímto způsobem zavedla absolutní zákaz dovozu druhů savců, které nejsou uvedeny na tomto seznamu, z jiného členského státu Unie, přestože jsou v nich tyto druhy v souladu s unijním právem volně obchodovatelné. Zákaz dopadal také na zvířata, která nejsou uvedena v příloze A nařízení (ES) č. 338/97¹⁶³. Úkolem Soudního dvora bylo určit soulad dánského opatření s čl. 34 a 36 SFEU, jakož i s nařízením (ES) č. 338/97.

Otázkou seznamů držných zvířat se Soudní dvůr nezabýval poprvé¹⁶⁴, proto s odkazem na svou dřívější judikaturu konstatoval, že předmětné vnitrostátní ustanovení je opatřením rovnocenným svým účinkem kvantitativnímu omezení dovozu a mohl se rovnou věnovat provedení testu přiměřenosti. V textu rozsudku jsou jasně čitelné kroky typické pro provedení tohoto testu. Soudní dvůr nejprve uvedl, že pro uplatnění zásady přiměřenosti je třeba zohlednit zvláštní povahu dotyčných druhů, jakož i zájmy a požadavky sledované opatřením, tj. připomenul, že přezkum je vždy třeba provádět s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu.¹⁶⁵ Následně podmínil přiměřenost dotčeného opatření splněním několika podmínek. Zaprvé, vytvoření takového seznamu a jeho následné změny musí spočívat na objektivních a nediskriminačních kritériích.¹⁶⁶ Zadruhé, právní úprava musí obsahovat postup umožňující zúčastněným osobám dosáhnout zápisu nových druhů savců na vnitrostátní seznam povolených druhů. Tento postup musí být snadno dostupný, což předpokládá, že je výslovně upraven v obecně závazném aktu, a musí být možné ukončit jej v přiměřených lhůtách, a pokud dojde k zamítnutí zápisu, který musí být odůvodněn,

¹⁶² Zákazu držení se týkalo také řízení i předběžné otázce ve věci C-18/07 *Jalkhed* ze stejné doby. Konkrétně šlo o švédský zákaz držení *káně harrisovy*. Předběžná otázka však byla předkládajícím soudem vzata zpět.

¹⁶³ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, Úř. věst. L 61, 3.3.1997, s. 1.

¹⁶⁴ Viz rozsudek ve věci C-24/00 *Komise proti Francii*, Recueil, s. I-1277, body 23 a 25 a rozsudek ve věci C-344/90 *Komise proti Francii*, Recueil, s. I-4719, body 8 a 16.

¹⁶⁵ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers Andibel*, Sb. rozh 2008, I-4475, bod 30.

¹⁶⁶ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers Andibel*, bod 34; obdobně viz rozsudek ve věci C-192/01 *Komise proti Dánsku*, Recueil, s. I-9693, bod 53.

musí být umožněn jeho soudní přezkum.¹⁶⁷ Zatřetí, žádost o zápis druhu savců na uvedený seznam mohou příslušné správní orgány zamítnout, pouze pokud držení exemplářů tohoto druhu představuje skutečné riziko pro ochranu a dodržení zájmů sledovaných zákazem.¹⁶⁸ Při důkladném posouzení rizika mají příslušné orgány vycházet z nejspolehlivějších dostupných vědeckých údajů a nejnovějších výsledků mezinárodního výzkumu. Pokud se prokáže, že je nemožné s jistotou určit existenci nebo dosah tvrzeného rizika z důvodu nedostatečných, nerozhodných nebo nepřesných výsledků provedených studií, avšak že pravděpodobnost skutečné škody pro zdraví osob nebo zvířat nebo pro životní prostředí za předpokladu realizace tohoto rizika trvá, odůvodňuje přijetí omezujících opatření zásada obezřetnosti.¹⁶⁹ Třetí podmínka je tedy v podstatě vyjádřením prvního aspektu zásady přiměřenosti, tj. vhodnosti, v praxi, přičemž jednoznačně potvrzuje to, co bylo k tomuto aspektu uvedeno výše.

Protože Soudní dvůr v předmětném případě shledal, že nemá dostatek informací, aby konstatoval, že „posouzení přiměřenosti takového režimu, jaký je dotčený ve věci v původním řízení, a zejména toho, zda by sledovaného cíle mohlo být dosaženo opatřeními, která narušují obchod uvnitř Společenství v menší míře“¹⁷⁰, ponechal provedení této analýzy na předkládajícím soudu.

Případ C-142/05 *Mickelsson a Roos* ze dne 4. června 2009 se týkal posouzení, zda švédský zákaz používání vodních skútrů jinde než na veřejně splavných vodních cestách nebo vodních plochách, s výhradou, že místní orgány určí vodní plochy mimo tyto vodní cesty, na kterých mohou být vodní skútry používány, je v souladu s čl. 34 a 36 SFEU, a to také v situaci, kdy místní orgány dosud nerozhodly, zda je třeba takové používání povolit.¹⁷¹ Položená předběžná otázka vznikla ve vnitrostátním trestním řízení zahájeném z důvodu, že obžalovaní v rozporu s uvedeným zákazem v roce 2004 řídili vodní skútry ve vodách nacházejících se mimo veřejně splavné vodní cesty.

¹⁶⁷ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenwekers en Liefhebbers Andibel*, bod 35; obdobně viz rozsudek ve věci C-344/90 *Komise proti Francii*, bod 9 a rozsudek ve věci C-24/00 *Komise proti Francii*, body 26 a 37.

¹⁶⁸ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenwekers en Liefhebbers Andibel*, bod 36; obdobně viz zejména rozsudek ve věci C-344/90 *Komise proti Francii*, bod 10 a rozsudek ve věci C-24/00 *Komise proti Francii*, bod 27.

¹⁶⁹ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenwekers en Liefhebbers Andibel*, body 37 a 38 a obdobně rozsudek ve věci C-154/04 a C-155/04 *Alliance for Natural Health a další*, Sb. rozh. s. I-6451, bod 73.

¹⁷⁰ Viz rozsudek ve věci C-219/07 *Nationale Raad van Dierenwekers en Liefhebbers Andibel*, bod 41.

¹⁷¹ Další část otázky směřovala na soulad daného opatření se směrnicí 94/25 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se rekreačních plavidel. V této souvislosti Soudní dvůr došel v bodě 21 rozsudku k závěru, že předmětná úprava je v souladu se směrnicí, která výslovně uvádí, že „nebrání vnitrostátním předpisům, které z důvodů ochrany životního prostředí zakazují používání vodních skútrů v určených vodách, za předpokladu, že tyto předpisy neporušují pravidla Smlouvy“.

Skutek se odehrál tři týdny poté, co vstoupil předmětný zákaz v účinnost. Soudní dvůr v tomto případě nejprve seznal, že se jedná o opatření rovnocenné svým účinkem kvantitativnímu omezení dovozu ve smyslu čl. 34 SFEU a dále připustil, že by bylo možné jej ospravedlnit jak zájmem na ochraně životního prostředí tak zájmem na ochraně života lidí, zvířat a rostlin¹⁷², avšak pouze bude-li zjištěno, že vnitrostátní předpis je „způsobilý zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení“.¹⁷³ Soudní dvůr tedy odkázal na nutnost provedení testu proporcionality ve vztahu k jeho prvním dvěma aspektům. Test proporcionality ani v tomto případě neučinil sám, nýbrž ponechal jej na vnitrostátním soudu. Stanovil nicméně bližší kritéria, která musí vnitrostátní soud při tomto posouzení respektovat. Přiměřené bude dle Soudního dvora vnitrostátní opatření tehdy, pokud bude zjištěno, že (1) příslušné vnitrostátní orgány jsou v předmětném případě povinny přijmout prováděcí opatření stanovená za účelem určení vodních ploch nacházejících se mimo veřejně splavné vodní cesty, na kterých mohou být vodní skútry používány, (2) tyto orgány skutečně vykonaly pravomoc, která jim byla v tomto ohledu svěřena, a určily vodní plochy odpovídající podmínkám stanoveným vnitrostátní právní úpravou a (3) taková opatření byla přijata v přiměřené lhůtě po vstupu této právní úpravy v platnost. Soudní dvůr navíc uvedl, že pokud by vnitrostátní soud dospěl k závěru, že prováděcí opatření byla přijata v přiměřené lhůtě, ale poté, co nastaly skutkové okolnosti dotčené v původním řízení, přičemž v tomto následném opatření by byly jako plavební oblasti určeny také vody, ve kterých obžalovaní ve sporu v původním řízení řídili vodní skútry, pak musí být umožněno, aby toto určení mohli uvedení obžalovaní uplatnit (viz obecná zásada práva EU týkající se použití příznivějšího trestního zákona a mírnějšího trestu se zpětnou účinností podle konkrétního případu).¹⁷⁴

Třetím příkladem je již v souladu se zásadou diskriminace zmiňovaný rozsudek ve věci C-320/03 *Komise proti Rakousku*, kterým Soudní dvůr konstatoval neslučitelnost nařízení spolkové země Tyrolsko, kterým se zakazovala přeprava na dálnici A 12 v údolí Innu nákladním vozidlům o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravujícím určité zboží nepodléhající rychlé zkáze s čl. 34 a 35 SFEU, právě pro jeho nepřiměřenost. Nepřiměřenost byla shledána v tom, že před přijetím tak rázného opatření, jako je úplný zákaz provozu na úseku dálnice, která představuje

¹⁷² Viz rozsudek ve věci C-122/05 *Mickhelsson a Roos*, bod 33.

¹⁷³ Viz rozsudek ve věci C-122/05 *Mickhelsson a Roos*, bod 29 a obdobně v něm citovaná judikatura.

¹⁷⁴ Viz rozsudek ve věci C-122/05 *Mickhelsson a Roos*, body 39 až 43.

životně důležité spojení mezi některými členskými státy, měly rakouské orgány pečlivě přezkoumat možnost použití opatření, která omezují volný pohyb v menší míře, a tato opatření nepřijmout pouze tehdy, pokud by byla s ohledem na sledovaný cíl jasně prokázána jejich neodpovídající povaha (druhý a třetí aspekt přiměřenosti). Konkrétněji, vzhledem k prohlašovanému cíli Tyrolska zabezpečit převedení přepravy dotčeného zboží ze silnice na železnici, měly příslušné orgány předtím, než se rozhodly uvést v účinnost takové opatření, povinnost přesvědčit se, že existuje dostatečná a vhodná kapacita železnice umožňující zajistit takový převod. Rakousko však v předmětném případě průkazným způsobem nedoložilo, že by se při přípravě sporného nařízení rakouské orgány dostatečně zabývaly tím, zda lze cíle snížení emisí znečišťujících látek dosáhnout jinými způsoby, které omezují volný pohyb v menší míře, a zda skutečně existuje realistické náhradní řešení umožňující zajištění přepravy dotčeného zboží jinými způsoby dopravy nebo po jiných silničních trasách. Navíc, přechodné období mezi datem přijetí sporného nařízení a datem stanoveným rakouskými orgány pro provedení sektorového zákazu provozu, činilo pouhé dva měsíce, což bylo vyhodnoceno jako lhůta zjevně nedostatečná pro to, aby se dotčené hospodářské subjekty mohly přiměřeně přizpůsobit novým okolnostem.¹⁷⁵

Lze předpokládat, že k testu přiměřenosti se bude Soudní dvůr muset uchýlit v dosud neskončeném řízení ve věci *C-384/08 Attanasio Group*.¹⁷⁶ Případ se týká posouzení, zda je s čl. 34 SFEU slučitelná italská právní úprava, která stanoví povinnou minimálně 3 km vzdálenost mezi čerpacími stanicemi a zdůvodňuje ji mimo jiné zájmem na ochraně životního prostředí a lidského zdraví.

2.4.6 Přeshraniční účinky výjimek ze zákazu omezení volného pohybu zboží

Soudní dvůr se dosud nikdy jednoznačně nevyslovil k přeshraničním účinkům výjimek ze zákazu volného pohybu zboží dle čl. 36 SFEU či pravidla rozumu. Nad touto otázkou hlouběji polemizují Jans a Vedder¹⁷⁷ a právě z jejich podnětu jsem se rozhodla o tomto tématu také krátce pojednat.

Podle Janse a Veddera je třeba rozlišit dva okruhy situací. První situaci tvoří případ, kdy členský stát zavede překážku volného pohybu zboží a odůvodní ji cílem chránit život a zdraví lidí, zvířat a rostlin či životní prostředí v rozsahu, v jakém

¹⁷⁵ Viz rozsudek ve věci *C-320/03 Komise proti Rakousku*, Recueil 2005, s. I-9871, body 87 až 90.

¹⁷⁶ Srov. Úř. věst. C 301, ze dne 22.11.2008, s. 17

¹⁷⁷ Srov. Jans a Vedder, s. 261 a násl.

ohrožení těchto hodnot představuje společný problém Unie či světový problém. Druhou situaci tvoří případ, kdy členský stát zavede opatření, které je překážkou volného pohybu zboží a odůvodní jej cílem chránit život a zdraví lidí, zvířat a rostlin či životní prostředí v rozsahu, v němž ohrožení těchto hodnot nepřestává společný problém. Zatímco ve vztahu k první situaci dovozují tito autoři, že judikatura Soudního dvora má tendenci připustit existenci přeshraničních účinků výjimek, tj. připustit, že může být existence vnitrostátního ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží odůvodněna bojem s problémem existujícím např. na globální úrovni, u druhé situace dovozují opak. Za výchozí bod ke svým úvahám si přitom berou již relativně staré stanovisko generálního advokáta Trabucchiho v případech *Dassonville*¹⁷⁸ a *Kramer*¹⁷⁹. Generální advokát sice v obou případech elaboroval na výlučně vnitrostátním charakteru těchto výjimek, nicméně i on sám připustil výjimku z tohoto principu ve prospěch zájmů, které jsou ze své povahy společné všem členským státům a jako takové by měly být považovány za zájem celé EU. Jans a Vedder dokonce zvažují, zda právě na těchto úvahách nestál poněkud kontroverzní rozsudek Soudního dvora ve věci *PreussenElektra*. Soudní dvůr v tomto případě rozhodl, že podpora používání energie pocházející z obnovitelných zdrojů k výrobě elektřiny je užitečná pro ochranu životního prostředí tím, že přispívá k omezení emisí skleníkových plynů. Je přitom všeobecně známo, že zájem na snižování emisí skleníkových plynů je globálním zájmem ochrany přírody. Soudní dvůr se navíc v této souvislosti odkázal na Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a na Kjótský protokol.

Domnívám se, že Jans a Vedder jdou v těchto svých úvahách možná až příliš daleko. Nesporné spíše je, že Soudní dvůr považuje tuto otázku za natolik kontroverzní, že se jejímu rozhodnutí jednoznačně vyhýbá, což potvrdil opakovaně. Dokladem toho jsou Jansem a Vedderem taktéž zmiňované rozsudky ve věci *Red Grouse*¹⁸⁰ a *Xavier Tridon*¹⁸¹.

Soudní dvůr ve své judikatuře označil volně žijící ptactvo za „společné dědictví“, za jehož správu jsou na svém území odpovědní členské státy.¹⁸² Tato skutečnost mohla být důvodem, proč by v případě *Red Grouse* Soudní dvůr teoreticky mohl označit za odůvodněný nizozemský zákaz držby a prodeje tetřeva, ptačího druhu,

¹⁷⁸ Viz rozsudek ve věci 120/78 *Rewe-Zentral AG*, Recueil 1979, s. 649.

¹⁷⁹ Viz rozsudek ve věci 302/86 *Komise proti Dánsku*, Recueil 1988, s. 4607.

¹⁸⁰ Viz rozsudek ve věci C-169/89 *Gourmetterie v.d. Burg*, Recueil 1990, s. I-2143.

¹⁸¹ Viz rozsudek ve věci C-510/99 *Xavier Tridon*, Recueil 2001, s. I-777.

¹⁸² Srov. např. rozsudek ve věci 236/85 *Komise proti Nizozemsku* (tvz. „Divocí ptáci I“), Recueil 1987, s. 3989, bod 5 poslední věta.

který se na území Nizozemska přirozeně nevyskytuje, a to proto, že existuje zájem na ochraně tohoto druhu nikoli pouze v Nizozemsku, ale na celém území Unie. Soudní dvůr se ovšem nakonec k této možnosti nevyslovil, protože dovedl, že se na situaci vztahuje směrnice o ochraně ptáků¹⁸³, a představuje, s výjimkou tažných ptáků a druhů ohrožených vyhynutím, úplnou harmonizaci. Následně došel k závěru, že směrnice neumožňuje, aby členské státy zaváděly přísnější úpravu, než je úprava stanovená směrnicí. Teoretická použitelnost čl. 36 SFEU se tedy stala bezpředmětnou. Obdobně judikoval Soudní dvůr také ve věci *Hedley Lomas*¹⁸⁴ a *Compassion in World Farming*¹⁸⁵.

Případ *Xavier Tridon* se týkal francouzské zákazu využívání ke komerčním účelům jedince narozeného v zajetí a jeho potomků, pokud jde o exempláře dovezené ze zahraničí. Francie ospravedlňovala svůj zákaz zájmem na ochraně přirozeného prostředí těchto druhů, zejména snahou o zamezení sběru ptačích vajec v zemích původu těchto druhů a zamezení černého obchodu těmito druhy. Soudní dvůr se v tomto případě byl nucen vymezit nikoli pouze k nařízení CITES¹⁸⁶, ale také k čl. 36 SFEU. Konstatování svého postojе k přeshraničním účinkům výjimek se však vyhnul konstatováním nepřiměřenosti daného opatření.

Zcela relevantně však dle mého názoru v této souvislosti Jans a Vedder upozorňují na případ *Dusseldorp*¹⁸⁷. V tomto případě nizozemský předpis vyžadoval, aby podniky odvážely odpad určený k využití výhradně vnitrostátním podnikům ke zpracování odpadu, jestliže v jiném členském státě neexistoval zpracovatel, který by jej recykloval kvalitněji. Soudní dvůr v tomto případě uvedl, že takovéto omezení by bylo ospravedlnitelné, pokud by transport odpadu na větší vzdálenost představoval riziko pro život a zdraví lidí. Tak tomu však dle jeho názoru nebylo. Z uvedeného nicméně vyplývá, že by členské státy mohly být oprávněny zavést omezení s ohledem na ochranu života a zdraví lidí mimo jeho území. V tomto smyslu je tedy rozsudek *Dusseldorp* pravděpodobně vůbec nejbližší konstatování přeshraničních účinků výjimek ze zákazu omezení volného pohybu zboží.

¹⁸³ Směrnice 79/43/EHS na ochranu volně žijících ptáků, Úř. věst. L 103, 25.4.1979, s. 1.

¹⁸⁴ Viz rozsudek ve věci C-5/94 *Hedley Lomas*, Recueil 1996, s. I-2553.

¹⁸⁵ Viz rozsudek ve věci C-1/96 *Compassion in World Farming*, Recueil 1998, s. I-1251.

¹⁸⁶ Nařízení Rady (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dovozu nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole, Úř. věst. L 310, 3. 12. 1994, s. 70.

¹⁸⁷ Viz rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp BV*, Recueil 1998, s. I-4075.

2.5 Shrnutí

Pravidla unijního práva, která musí členské státy respektovat při přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží, se v případě neexistence unijní harmonizace dělí na pravidla vůči opatřením tarifním a netarifním. V případě tarifních opatření představuje právní základ pro tato pravidla čl. 25 SFEU, resp. čl. 110 SFEU zakazující jakékoli formy diskriminačního zdanění, a v případě netarifních opatření články 34 a 35 SFEU. Základním rozdílem mezi pravidly pro přijímání tarifních a netarifních opatření členskými státy je, že ta tarifní nemohou být ospravedlněna zájmem na ochraně životního prostředí nebo zdraví lidí, zvířat a rostlin. V případě netarifních opatření je jejich ospravedlnění s ohledem na zájmy specifikované v čl. 36 SFEU nebo na tzv. kategorické požadavky, které se zpravidla uplatní subsidiárně, v zásadě možné, jsou-li splněny tři základní podmínky stanovené judikaturou Soudního dvora: opatření není diskriminační, je přiměřené, má ekologický a nikoli ekonomický cíl, a to ani částečný. V závislosti na tom, zda se jedná o ospravedlnění na základě čl. 36 SFEU nebo o kategorický požadavek ochrany životního prostředí uplatňuje Soudní dvůr odlišný výklad zásady zákazu diskriminace. V případě zásady přiměřenosti rozlišuje Soudní dvůr v zásadě tři její formy (vhodnost, nezbytnost a přiměřenost *stricto sensu*), přičemž zpravidla se přiklání k aplikaci prvních dvou forem.

Od důvodů pro ospravedlnění ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží je třeba odlišit výjimky z působnosti předmětných ustanovení Smlouvy. Tyto výjimky nejsou uplatňovány jednotně ve vztahu k tarifním a netarifním opatřením a významné odlišnosti existují také pokud jde o výjimky z působnosti podle čl. 34 a 35 SFEU. Výzvy k dalšímu rozšíření okruhu výjimek či k sjednocení pravidel pro výjimky dle čl. 34 a 35 SFEU dosud nebyly Soudním dvorem vzaty v potaz.

3 PRAVIDLA PRO PŘIJÍMÁNÍ EKOLOGICKÝCH OPATŘENÍ ZA PODMÍNEK EXISTENCE UNIJNÍ HARMONIZACE

Jak již bylo uvedeno v dřívějších kapitolách, náleží oblast ochrany životního prostředí do sdílené pravomoci Unie a členských států. Do okamžiku přijetí harmonizačního předpisu na úrovni Unie pro danou oblast mají členské státy volnost při přijímání a realizaci své politiky životního prostředí za předpokladu, že tato je v souladu s ustanoveními Smlouvy, jako jsou ustanovení o volném pohybu zboží. Obdobné platí pro počínání orgánů Unie, zejména Komise. Nicméně, situace se mění v okamžiku, kdy byla oblast regulována přijetím sekundárního předpisu. V oblasti životního prostředí je nejčastěji se vyskytujícím právním předpisem směrnice, dále pak nařízení. Pro účely této kapitoly budu namísto druhového označení sekundární právní předpis používat pojem směrnice, přičemž v případě, že se ve vztahu k jiným sekundárním předpisům uplatní odlišná pravidla či odlišný přístup, bude na to v textu výslovně upozorněno.

3.1 K rozsahu unijní regulace

Důsledkem harmonizace je, že členské státy již nemohou ospravedlnit přijetí ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží odkazem na čl. 36 SFEU nebo na kategorické požadavky. Jinými slovy, možnosti ospravedlnění popsané v kapitole 2 nelze uplatnit, pokud, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora ve věci C-324/99 *DaimlerChrysler*, existují sekundární předpisy unijního práva, které stanoví nezbytná opatření k dosažení specifických cílů, jejichž dosažení by bylo ve své podstatě oddáleno odkazem na čl. 36 SFEU nebo na kategorické požadavky:

„Ze souvislostí, v nichž bylo nařízení přijato, z jeho povahy, cílů, které sleduje a z jeho obsahu tudíž plyne, že upravuje harmonizovaným způsobem na úrovni Společenství otázku přepravy odpadu za účelem zaručení ochrany životního prostředí.

Každé vnitrostátní opatření týkající se přepravy odpadu tak musí být posuzováno s ohledem na ustanovení tohoto nařízení, a nikoliv s ohledem na ustanovení článků 30, 34 a 36 Smlouvy.“¹⁸⁸

Harmonizace neboli existence unijní regulace má však pro přijímání ekologických opatření členskými státy význam pouze tehdy, pokud konkrétní otázka upravovaná vnitrostátním ekologickým opatřením spadá do rozsahu její působnosti. Každá směrnice totiž neupravuje určitou oblast vyčerpávajícím způsobem. Je proto třeba v každém jednotlivém případě posoudit, zda ekologické opatření přijaté členským

¹⁸⁸ Viz rozsudek ve věci C-324/99 *DaimlerChrysler*, Recueil 2001, s. I-9897, body 42 a 43 nebo také rozsudek ve věci C-473/98 *Kemikalieninspektionen v. Toolex Alpha AB*, Recueil 2000, s. I-5681, bod 25.

státem spadá do osobní, věcné a územní působnosti směrnice. Dále je třeba posoudit, v jakém rozsahu sleduje směrnice ekologické cíle, jaké tyto cíle jsou a jaké nástroje k dosažení uvedených cílů směrnice zavádí. Nic z toho ovšem není snadné, o čemž svědčí např. následující rozsudky, v nichž se Soudní dvůr musel zabývat otázkou rozsahu unijní regulace.

Ve věci C-169/89 *Gourmatterie v. d. Burg (Red Grouse)* Soudní dvůr seznal, že směrnice o ptácích představuje vyčerpávající právní úpravu:

„Ve vztahu k čl. 36 Smlouvy o ES Soud konsistentně judikoval (viz rozsudek ze dne 14. června 1988 ve věci 29/87 Dansk Denkvit v Danish Ministry of Agriculture ((1988)) ECR 2982), že směrnice, která zavádí úplnou harmonizaci národní legislativy, zbavuje členské státy možnosti dovolávat se tohoto článku.

Pokud jde o úroveň harmonizace zavedenou směrnicí 79/409, je třeba poznamenat, že ačkoli dotčený pták, v souladu s čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice, může být loven na území členského státu, kde se vyskytuje, skutečností zůstává, že článek 14 opravňuje členské státy k přijetí přísnějších ochranných opatření, než jsou ta zavedená směrnicí. Směrnice tak vyčerpávajícím způsobem upravila oprávnění členských států, pokud jde o ochranu divokých ptáků.“¹⁸⁹

Ve věci C-309/02 *Radlberger* naopak konstatoval, že se o vyčerpávající unijní regulaci nejedná a tudíž se uplatní plně pravidla popsaná v kapitole 2.

„V tomto ohledu je namístě uvést, že, co se týče opakovaného používání obalů, článek 5 směrnice 94/62 se omezuje na to, že umožňuje členským státům podporovat, v souladu se Smlouvou, systémy opakovaného použití těch obalů, které lze opakovaně použít způsobem příznivým pro životní prostředí. [...]

Na rozdíl od značení a identifikace obalů a požadavků na jejich složení opakovanou použitelnost a využitelnost podle článků 8 až 11 a přílohy II tedy směrnice 94/62 není organizace vnitrostátních systémů určených k podpoře opakovaného použití obalů předmětem úplné harmonizace.

Takové systémy mohou být v důsledku toho posuzovány podle ustanovení Smlouvy týkajících se volného pohybu zboží.“¹⁹⁰

V praxi se ovšem velice často setkáme s problematickými případy, kdy určení, zda konkrétní otázka je či není na unijní úrovni regulována vyčerpávajícím způsobem, bude sporná. Této problematice se ve své knize *Environmental Law*¹⁹¹ podrobněji věnují Jans a Vedder, a protože osobně považují tuto problematiku za stěžejní, protože

¹⁸⁹ Viz rozsudek ve věci C-169/89 *Gourmatterie v. d. Burg (Red Grouse)*, Recueil 1990, s. I-2143, body 8 a 9.

¹⁹⁰ Viz rozsudek ve věci C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft and S. Spitz*, Recueil 2004, s. I-11763, body 54, 56 a 57.

¹⁹¹ Srov. Jans a Vedder, Chapter 3, str. 89 až 94.

konečně, správné určení, zda je otázka regulována sekundárním předpisem či nikoli, je předpokladem dalšího postupu, rozhodla jsem se na tomto místě zmínit několik jimi uváděných případů.

Prvním z nich je rozhodnutí Soudního dvora ve věci 125/88 *Nijman* (Improsol). Případ se týkal posouzení souladu nizozemského předpisu k ochraně rostlin se směrnicí 79/117¹⁹². Protože látky obsažené v produktu Improsol nebyly směrnicí zakázány, dovozce dovodil, že je směrnice povoluje. Soudní dvůr ovšem ve svém rozsudku uvedl, že:

*„Niméně, zákaz obsažený ve směrnici 79/117/EHS, kterou se zakazuje uvádění na trh a používání přípravků na ochranu rostlin obsahujících určité účinné látky, se vztahuje, na základě čl. 3 a násl., na látky uvedené v příloze. Směrnice 79/117/EHS tedy zcela neharmonizuje (ve smyslu nereguluje) vnitrostátní pravidla týkající se prodeje a používání přípravků na ochranu rostlin.“*¹⁹³

Jinými slovy, Soudní dvůr došel v této věci k závěru, že předmětem regulace jsou v tomto případě pouze přípravky uvedené v příloze a nikoli přípravky další. Omezení, která Nizozemsko zavedlo ve vztahu k přípravkům, které nebyly uvedeny v příloze, tak Soudní dvůr posuzoval jen s ohledem na jejich soulad s primárním právem.

Praktické bylo také zjištění Soudního dvora ve věci 380/87 *Balsamo*. Město Balsamo zakázalo, aby se zákazníkům dávaly k odnesení nákupu plastové tašky. Mnozí výrobci plastových tašek argumentovaly, že postup Balsama byl v rozporu se směrnicí 75/442 o odpadech¹⁹⁴. Soud však výslovně uvedl následující.

„Je třeba mít na zřeteli, že účelem směrnice 75/442 je harmonizovat právní předpisy členských států pokud jde o odstraňování odpadu za účelem, na jedné straně, zamezení tvorbě překážek vnitřního trhu a nerovnosti soutěžních podmínek vyplývajících z rozdílností takových ustanovení a na druhé straně přispět k dosažení cílů Společenství týkajících se ochrany zdraví a životního prostředí. Směrnice nezakazuje prodej nebo používání jakéhokoli výrobku, ale ani z ní nelze vyvozovat, že brání členským státům v tom, aby zavedli taková ustanovení za účelem ochrany životního prostředí.

Znění směrnice nedává prostor pro odlišný výklad a, odlišný výklad by v každém případě byl v rozporu s účelem směrnice. Jak vyplývá z čl. 3, směrnice zamýšlí, mimo jiné, podpořit vnitrostátní opatření, která by mohla zabránit vzniku odpadu. Omezení

¹⁹² Úř. věst. L 33 ze dne 8. 2.1979, s. 36.

¹⁹³ Viz rozsudek ve věci C-125/88 *Criminal proceedings against H. F. M. Nijman*, Recueil 1989, s. 3533, bod 8.

¹⁹⁴ Směrnice Rady ze dne 15. července 1975 o odpadech, Úř. věst. L 194 ze dne 25.7.1975, s. 39.

*nebo zákaz prodeje nebo používání výrobků jako jsou tašky z těžko se rozkládajících materiálů, napomáhá dosažení tohoto cíle.*¹⁹⁵

Soudní dvůr v tomto rozsudku dle svého názoru přiznal, že směrnice o odpadech nepředstavuje vyčerpávající regulaci ve své oblasti a členské státy tedy mohou v oblasti nakládání s odpady přijímat ekologická opatření, budou-li v souladu s ustanoveními primárního práva. V samotném případě *Balsamo* se však Soudní dvůr posouzení souladu předmětného opatření s čl. 34 a 36 SFEU vyhnul.

Podobně v případě C-473/98 *Toolex Alpha AB*¹⁹⁶, který se týkal výkladu směrnice 67/548 o sbližování právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek¹⁹⁷, došel Soudní dvůr k závěru, že předmět regulace směrnice nezahrnuje podmínky, za kterých jsou nebezpečné látky prodávány nebo používány.

3.2 K cíli unijní regulace

Právní důsledky existence unijní regulace pro volnost členských států při přijímání a realizaci své politiky životního prostředí jsou striktně vázány na cíl unijní regulace.

Unijní právo v zásadě nebrání členskému státu v přijetí nebo ponechání pravidel, pokud jsou přijata k dosažení odlišných cílů, než jsou cíle sledované unijní regulací.¹⁹⁸ Dokladem uvedeného tvrzení je rozsudek Soudního dvora ve věci C-9/04 *Geharo*. Toto řízení o předběžné otázce se týkalo posouzení, zda musí být článek 1 směrnice 91/338/EHS¹⁹⁹ vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby se zákaz prodávat výrobky s obsahem kadmia (Cd) přesahujícím povolené maximum stanovené touto směrnicí použil na hračky, kterých se týká směrnice 88/378/EHS²⁰⁰. Otázka byla položena v rámci trestního řízení zahájeného proto, že žalovaná skladovala hračky s vyšším obsahem Cd, než je nejvyšší obsah povolený nizozemskými právními předpisy.

¹⁹⁵ Viz rozsudek ve věci 380/87 *Enichem Base and others v Comune di Cinisello Balsamo*, Recueil 1989, s. 2491, body 7 a 8.

¹⁹⁶ Viz rozsudek ve věci C-473/98 *Kemikalieinspektionen v. Toolex Alpha AB*, Recueil 2000, s. I-5681, body 32 a 33.

¹⁹⁷ Směrnice Rady ze dne 27. června 1967 o sbližování právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek, Úř. věst. 1967, L 16, s. 1.

¹⁹⁸ Viz rozsudek ve věci 141-143/81 *Holdijk*, Recueil 1982, s. 1299.

¹⁹⁹ Směrnice Rady 91/338/EHS ze dne 18. června 1991, kterou se podesáté mění směrnice 76/769/EHS o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků, Úř. věst. L 186 ze dne 27.9.1976, s. 59.

²⁰⁰ Směrnice Rady 88/378/EHS ze dne 3. května 1988 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se bezpečnosti hraček, Úř. věst. L 187 ze dne 16.7.1988, s. 1.

Žalovaná se bránila tím, že jednala v souladu se směrnicí 88/378/EHS. Soudní dvůr však konstatoval, že:

„V tomto ohledu je na místě konstatovat, že jak směrnice 88/378, tak směrnice 91/338 stanoví normy týkající se obsahu kadmia. Tyto normy jsou však rozdílné a odpovídají jiným cílům.

Směrnice 88/378 totiž tím, že vymezuje nejvyšší hodnoty biologické dostupnosti kadmia denně, má za cíl chránit uživatele hračky proti nebezpečím spojeným s chemickými vlastnostmi výrobku při jeho používání, zatímco směrnice 91/338 tím, že omezuje množství kadmia ve výrobku, je součástí politiky směřující k ochraně obyvatel obecně proti šíření kadmia v životním prostředí.

S ohledem na rozdílný obsah a cíl uvedených norem není použití takového omezení množství kadmia, jaké je stanoveno směrnicí 91/338, na hračky, kterých se týká směrnice 88/378, neslučitelné s použitím omezení biologické dostupnosti stanovené směrnicí 88/378 na tytéž hračky.“²⁰¹

Nizozemsku tedy bylo potvrzeno, že limity stanovené vnitrostátním opatřením jsou v souladu s unijním právem, jelikož uvedené limity sloužily k naplnění cílů směrnice 91/338.

3.3 K implicitní harmonizaci

Další skutečností, kterou by členské státy měly vzít v potaz při přijímání ekologických opatření je tzv. implicitní harmonizace. Tento pojem potvrzuje skutečnost, že pokud určitá otázka není ustanoveními směrnice konkrétně zmiňována, neznamená *a priori* to, že patří mimo rozsah použití směrnice.

Příkladem implicitní harmonizace je situace, kterou se zabýval Soudní dvůr ve věci 172/82 *Inter-Huiles*.²⁰² Případ se týkal posouzení slučitelnosti francouzských omezení vývozu odpadních olejů se směrnicí o odpadech. Francouzská vláda tvrdila, že předmětná úprava je nezbytná, protože zajišťuje ziskovost podniků pověřených sběrem a likvidací odpadů, což je dále předpokladem dosažení cílů směrnice. Soudní dvůr nicméně uvedl, že:

„Články 13 a 14 směrnice stanoví, že jako kompenzace v souvislosti s povinnostmi, které členské státy ukládají podle článku 5, mohou členské státy podnikům, které sbírají odpadní oleje nebo s nimi nakládají, aniž by stanovily překážky vývozu, udělovat náhrady financované v souladu se zásadou "znečišťovatel platí".“

²⁰¹ Viz rozsudek ve věci C-9/04 *Geharo*, Sb. rozh. 2005, s. I-8525, body 21 až 24.

²⁰² Viz rozsudek ve věci 172/82 *Inter-Huiles*, Recueil 198, s. 555.

Jinými slovy, protože podle Soudního dvora směrnice 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji²⁰³ obsahuje finanční nástroje, které umožňují dosažení jí sledovaných cílů, nemohla být francouzská omezení vývozu akceptována.

3.4 K typům harmonizace dle obsahu harmonizačního předpisu

Z výše uvedeného vyplynulo, že rozsah oprávnění členského státu přijímat ekologická opatření s dopadem na volný pohyb zboží se přijetím harmonizačního předpisu v dané oblasti značně omezuje. Rozsah omezení či naopak oprávnění se liší v závislosti na typu harmonizace.

Z hlediska právního obsahu unijních předpisů rozlišuje evropská právní věda tzv. úplnou, částečnou a minimální harmonizaci.²⁰⁴ Vedle nich se lze setkat také s termínem dobrovolná (angl. *optional*) harmonizace.

O úplné harmonizaci (angl. *full* nebo *total harmonisation*) hovoříme v případě, kdy unijní předpis stanoví více méně jednotná pravidla pro všechno zboží určitého druhu v oběhu na území Unie bez ohledu na jeho reálné překročení hranice²⁰⁵, od nichž se nelze odchýlit. Prof. Krämer hovoří v této souvislosti o tom, že typicky plně jsou harmonizovány předpisy stanovící emisní stropy pro látky znečišťující ovzduší vypouštěné z výfuků aut.²⁰⁶

Částečná harmonizace se týká jen některého zboží z určitého druhu nebo jen některých jeho vlastností. V případě minimální harmonizace stanoví Unie pouze minimální podmínky, které musí zboží splňovat. U tzv. dobrovolné harmonizace si mohou členské státy vybrat mezi několika různými druhy podmínek pro zboží. V praxi je možné se setkat s kombinací dvou nebo i více harmonizačních typů v rámci jednoho právního předpisu. V případě pochybností náleží Soudnímu dvoru pravomoc určit, o jaký typ harmonizace se v konkrétním případě jedná.

Rozlišování různých typů harmonizace umožňuje Smlouva, resp. rozdíly v rozsahu oprávnění členských států podle jejich jednotlivých článků. Z informací uvedený v kapitole 1 vyplývá, že právním základem k přijímání harmonizačních předpisů k ochraně životního prostředí jsou nejčastěji čl. 114 SFEU a čl. 192 SFEU, a to buď odděleně, nebo v kombinaci obou těchto článků či v kombinaci jednoho z nich

²⁰³ Směrnice Rady ze dne 16. června 1975 o nakládání s odpadními oleji, Úř. věst. L 194 ze dne 25.7.1975, s. 23.

²⁰⁴ Blíže viz Prechal, S.: *Directives in EC Law*, 2nd ed. Oxford University Press. Oxford. 2005, s. 4, 40 a 41, 176-179.

²⁰⁵ Srov. rozsudek 215/87 *Schumacher*, Recueil 1989, s. 617, bod 15.

²⁰⁶ Srov. Krämer, L., *European Environmental Law*, Chapter 3, str. 94.

a některého jiného článku Smlouvy – např. s ustanoveními týkajícími se dopravní nebo zemědělské politiky.

3.4.1 Úplná harmonizace

V případě úplné harmonizace je možnost členských států ospravedlnit přijetí ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží odkazem na čl. 36 SFEU nebo na kategorické požadavky zcela vyloučena.²⁰⁷ Tento závěr vychází z úvahy, že jakmile bylo vnitrostátní právo harmonizováno, zaniká potřeba dalších vnitrostátních pravidel k ochraně životního prostředí, protože cíle bylo dosaženo na úrovni Unie.

Soudní dvůr to výslovně potvrdil ve svém rozsudku ve věci *Moormann*.²⁰⁸ „Existence harmonizačního předpisu pro oblast zdravotních kontrol drůbeže znamená, že stát již nemůže používat čl. 30 Smlouvy o ES k ospravedlnění vnitrostátních opatření v této oblasti“. Dokladem toho, že se jednalo o harmonizaci úplnou, je, že:

„Systém inspekcí, harmonizovaný na úrovni Společenství a založený na úplné inspekci zboží ve vyvážejícím státě, nahrazuje inspekce ve státě místa dovozu a jeho účelem je umožnit volný pohyb zboží za podmínek vnitřního trhu.“²⁰⁹

Ke stejnému závěru došel Soudní dvůr ve věci *Komise proti Německu*, neboť shledal, že směrnice harmonizují opatření, která mohou být přijata pro „zjištění pohlavního pachu u nekastrovaných vepřů“, a tudíž Německo nemohlo přijmout předpisy s odlišnými opatřeními.²¹⁰

Úplná harmonizace je pro směrnice, které upravují otázky související s volným pohybem zboží, typická. Vůbec nejčastěji se vyskytuje ve směrnících, které harmonizují standarty výrobků, protože se jedná o jediný způsob jak zajistit volný pohyb zboží. To také znamená, že se s úplnou harmonizací setkáváme obzvláště často u předpisů k ochraně životního prostředí založených na čl. 114 SFEU.²¹¹

²⁰⁷ Viz rozsudek ve věci 215/87 Schumacher, Recueil 1989, s. 615, bod 15, předposlední věta: “It is only when Community directives provide for complete harmonization of all the measures necessary for the protection of human and animal health that recourse to art. 36 (now art. 30) will cease to be justified.”

²⁰⁸ Viz rozsudek ve věci 190/87 *Oberkreisdirektor v. Moormann BV*, Recueil 1988, s. 4689; dále také 5/77 *Tedeschi v. Denkavit*, Recueil 1977, s. 1555; rozsudek ve spojených věcech C-277, 318, & 319/91 *Ligur Carni Srl v. Unitá Sanitaria Locale No XV di Genova*, Recueil 1993, I-662; C-294/92 *Komise proti Itálii*, Recueil 1994, s. I-4311; C-5/94 *R. v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, Recueil 1994, s. I-2553.

²⁰⁹ Viz rozsudek ve věci 190/87 *Oberkreisdirektor v. Moormann BV*, Recueil 1988, s. 4689, bod 11.

²¹⁰ Blíže viz Paul Craig Gráinne de Búrca, *EU Law – Text, Cases, and Materials*, 4th ed., Oxford, s. 635.

²¹¹ Viz Krämer, L., *European Environmental Law*, Chapter 3, str. 94.

Ve vztahu k právní úpravě Unie v oblasti životního prostředí založené na čl. 191 SFEU naopak Soudní dvůr judikoval, že „nemá za cíl úplnou harmonizaci“.²¹² Ovšem i tady existují výjimky.²¹³

Odchýlení se od pravidel úplné harmonizační úpravy je možné pouze v případě, že to sama povoluje. To platí jak pro odchýlení se ve prospěch přísnější vnitrostátní právní úpravy, tak benevolentnější právní úpravy.

Směrnice zavádějící úplnou harmonizaci mohou obsahovat tzv. klauzuli volného pohybu (angl. „*free movement clause*“). Podle této klauzule nemůže být produktu, který splňuje požadavky stanovené směrnicí, bráněno ve vstupu na trh, přestože má negativní dopady na životní prostředí. Příkladem za všechny je čl. 6 směrnice 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech:

*„Členské státy nesmějí z důvodů uvedených v této směrnici bránit, zakazovat nebo omezovat uvádění baterií a akumulátorů, které splňují její požadavky, na trh na svém území.“*²¹⁴

Přítomnost této klauzule ve směrnici vylučuje, aby členské státy zavedly přísnější opatření. Naprosto výstižně to Soudní dvůr uvedl již ve svém rozsudku ve věci 148/78 *Rati*, který se týkal výkladu směrnice 73/173²¹⁵:

*„Důsledkem systému zavedeného směrnicí 73/173 je, že členský stát nemůže zavést do své vnitrostátní právní úpravy podmínky, které jsou více omezující než ty zavedené předmětnou směrnicí, nebo jsou dokonce detailnější nebo v každém případě odlišné, pokud jde o klasifikaci, balení a označování rozpouštědel a že tento zákaz zavedení omezení se vztahuje jak k přímému prodeji výrobku na domácím trhu tak na dovážené zboží.“*²¹⁶

Pokud jde o otázku možného využití čl. 193 SFEU za podmínek úplné harmonizace, domnívám se ve shodě s Krämerem a Jansem, že tato situace přijetí přísnějšího vnitrostátního opatření členským státem v praxi vylučuje. Soudní dvůr však tuto skutečnost v rámci své judikatury dosud výslovně nepotvrdil, naopak právě roztržštěná judikatura vede k názorové nejednotě (podrobněji viz níže).²¹⁷

²¹² Viz rozsudek ve věci C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, Recueil 2005, s. I-2753, bod 27.

²¹³ Srov. judikaturu ke směrnici 84/631 nebo ke směrnici Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech, Úř. věst. L 365 ze dne 31.12.1994, s. 10.

²¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS, Úř. věst. L 266 ze dne 26.9.2006, s. 1.

²¹⁵ Směrnice Rady 73/173/EEC ze dne 4. července 1973 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných preparátů (rozpouštědel).

²¹⁶ Viz rozsudek ve věci 148/78 *Rati*, Recueil 1979, s. 1629, body 26 a 27.

²¹⁷ Viz rozsudek ve věci C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil 1998, s. I-4075, C-318/98 *Fornasar*, Recueil 2000, s. I-4785, bod 46 a C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, Sb. rozh. 2005, s. I-2753.

3.4.2 Částečná a minimální harmonizace

Částečná a minimální harmonizace ponechávají členským státům prostor pro vlastní odlišnou úpravu nebo pro úpravu přísnější, je-li přijata za účelem podpory konkrétních sociálních zájmů a je-li v souladu se Smlouvou. Od částečné či minimální harmonizace se odchyloující požadavky tedy musí respektovat svobodu volného pohybu zboží včetně pravidel stanovených judikaturou. Následky přísnějších požadavků musí odpovídat cíli sledovanému směrnicí.²¹⁸

Starší směrnice zavádějící minimální harmonizaci jsou snadno rozpoznatelné. Obsahují tzv. klauzuli minimální harmonizace, která obvykle stanoví, že „*členské státy mohou kdykoli stanovit přísnější opatření, než jsou ta stanovená směrnicí*“. Po přijetí Amsterdamské smlouvy, která vložila do Smlouvy o ES čl. 176 SES (nynější čl. 193 SFEU), se však již klauzule minimální harmonizace objevují zřídka.

Není neobvyklé, aby směrnice zaváděla v části své působnosti minimální a v jiné části úplnou harmonizaci. Příkladem může být směrnice 80/778 o kvalitě vody pro lidskou spotřebu²¹⁹, která na jednu stranu umožňuje, aby členské státy přijaly přísnější opatření, ale na druhou stranu stanoví zákaz jakéhokoli zákazu nebo omezení marketingu potravin s odkazem na kvalitu vody, která byla použita při jejich výrobě, pokud uvedená voda splňuje požadavky směrnice. S tímto souvisí také zajímavý vztah minimální harmonizace a směrnic přijímaných na právním základě čl. 114 SFEU, jejichž základním cílem je omezit překážky na trhu. Již z této samotné skutečnosti vyplývá, že většina uvedených směrnic zavádí režim úplné harmonizace. Akademická debata²²⁰ se vede o tom, zda tento právní základ možnost minimální harmonizace zcela vylučuje. Ve prospěch těchto úvah svědčí např. dvojitý právní základ směrnice 2006/66/ES o bateriích²²¹, který Komise odůvodnila právě tím, že ustanovení čl. 114 SFEU a čl. 193 SFEU umožňují odlišný režim přijímání opatření členskými státy. Domnívám se, že je však spíše třeba přiklonit se k závěru, že nikoli právní základ samotný, nýbrž obsah předmětné směrnice, je klíčem k určení, zda se jedná o minimální harmonizaci (viz výše). Jako důkaz toho, že čl. 114 SFEU minimální harmonizaci

²¹⁸ Viz rozsudek ve C-232/97 *Nederhoff*, Recueil 1999, s. I-6385, bod 58 nebo výše zmíněný rozsudek ve věci C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*.

²¹⁹ Úř. věst. L 229 ze dne 30.8.1980, s. 11.

²²⁰ Srov. Jans, J., *European Environmental Law*, 2nd ed., 2000, s. 113-114; Dougan, M., *Vive La Différence? Exploring the legal framework for Reflexive Harmonisation within the Single European Market*, in *Annual of German and European Law*, 2003, s. 151.

²²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS, Úř. věst. L 266 ze dne 26.9.2006, s. 1.

nevyklučuje lze použít také směrnici o oxidu titaničitém²²², která výslovně umožňuje, aby členské státy přijaly přísnější opatření ke kontrole emisí této látky.

Bližšímu výkladu o částečné a minimální harmonizaci je věnována další kapitola týkající se možností odchýlení se od unijní harmonizace. Právě částečná a minimální harmonizace totiž možnost odchýlení za určitých podmínek umožňují.

3.5 Shrnutí

Uplatňuje-li se v rámci působnosti ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží harmonizační předpis, tj. předpis sekundárního práva EU, není již v zásadě možné postupovat podle pravidel popsanych v kapitole 2, jinými slovy, není již v zásadě možné řídit se pravidly, která vycházejí z konkretizace ustanovení primárního práva. Uvedené platí zcela pro případ tzv. úplné harmonizace. V případě částečné či minimální harmonizace ještě existuje prostor pro uplatnění pravidel primárního práva nad rámec harmonizace (tzv. přísnější nebo odchýlné opatření). Určité právní základy pro přijetí harmonizačního předpisu mají tendenci být považovány za zdroj toho či onoho typu harmonizace. V praxi je však doporučováno, určit o jaký typ harmonizace se jedná především na základě analýzy obsahu předmětné směrnice.

²²² Směrnice Rady 92/112/EHS ze dne 15. prosince 1992 o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého, Úř. věst. L 409 ze dne 31.12.1992, s. 11.

4 PODMÍNKY ODCHÝLENÍ SE OD HARMONIZAČNÍHO OPATŘENÍ

V předcházející kapitole bylo pojednáno o způsobech harmonizace, jakož i o tom, jaké kladou její jednotlivé typy požadavky na členské státy. Úkolem této kapitoly je blíže osvětlit konkrétní podmínky, které musí členské státy splnit, chtějí-li se od harmonizačního opatření určitým způsobem odchýlit. Pozornost bude věnována zejména podmínkám přijímání přísnějších ochranných opatření na základě čl. 193 SFEU a odchýlných vnitrostátních opatření podle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU.

4.1 K čl. 193 SFEU

Článek 193 SFEU stanoví: „*Ochranná opatření přijatá podle článku 192 (rozuměj předpisy Unie přijaté k realizaci cílů stanovených v čl. 191 SFEU) nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná s touto smlouvou. Oznamují se Komisi.*“ Toto ustanovení je ve své podstatě obecným zmocněním pro členské státy k přijímání přísnějších ochranných opatření.²²³ Článek 193 SFEU podrobuje taková opatření pouze těm podmínkám, že musí být slučitelná se Smlouvou a oznámena Komisi. Judikatura Soudního dvora pak stanoví požadavky další:

„[T]akové vnitrostátní opatření, jako je opatření uvedené v bodu 45 tohoto rozsudku, které za účelem povolení k uložení na skládku rozšiřuje omezení nejenom na biologicky rozložitelné látky, ale na organické látky celkově, sleduje stejné cíle jako směrnice. Jestliže takové opatření zahrnuje širší škálu látek než ty, které jsou uvedeny v článku 5 směrnice, jedná se o přísnější ochranné opatření ve smyslu článku 176 ES.“²²⁴

Z citovaného jinými slovy vyplývá, že definičním znakem přísnějšího ochranného opatření podle čl. 193 SFEU je, že (1) sleduje stejný cíl jako unijní harmonizační předpis (ve zmíněném případě se jednalo o směrnici 1999/31/ES o skládkách odpadů²²⁵) a (2) překračuje minimální požadavky stanovené směrnicí. Přísnějším ochranným opatřením naopak nemohou být taková opatření, která nespadají do působnosti předmětné směrnice.

Z pohledu zaměření této práce je však významná zejména skutečnost, že také přísnější ochranná opatření musí být v souladu se Smlouvou, včetně požadavku na zachování volného pohybu zboží. Čl. 193 SFEU tedy nedává členským státům žádné

²²³ Viz rozsudek ve věci C-318/98 *Fornasar a další*, Sb. rozh. 2000, s. I-4785, bod 46.

²²⁴ Viz rozsudek ve věci C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, Sb. rozh. 2005, s. I-2753, bod 49.

²²⁵ Viz směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů, Úř. věst L 182 ze dne 16.7.1999, s. 1.

speciální zmocnění vyhnout se účinkům ustanovení čl. 34 až 36 SFEU, naopak, také přísnější ochranná opatření mohou zakládat překážku volného pohybu zboží pouze tehdy, pokud se jedná o překážku ospravedlnitelnou s odkazem na ochranu života a zdraví zvířat a lidí (čl. 36 SFEU) nebo na kategorický požadavek ochrany životního prostředí. Uvedené stanovil Soudní dvůr mimo jiné v rozsudku ve věci C-203/96 *Dusseldorp*:

„[C]ílem a účinkem použití zásady soběstačnosti a odstraňování odpadu blízko u jeho zdroje [...] je omezit vývoz odpadu, a za okolností předmětného případu není ospravedlnitelný kategorickým požadavkem vztahujícím se k ochraně životního prostředí nebo zájmem na ochraně zdraví a života lidí v souladu s čl. 36 [nyní čl. 36 SFEU]. Členský stát se tedy nemůže při aplikaci zásady soběstačnosti a odstraňování odpadu blízko u zdroje na předmětné odpady dovolávat čl. 130t [nyní čl. 176] Smlouvy o ES.“

Při posuzování slučitelnosti přísnějších ochranných opatření se Smlouvou však přeci jen existují určité odlišnosti od běžných vnitrostátních opatření, která se na čl. 193 SFEU neodvolávají, a sice že tato opatření nemusí být prověřována z hlediska jejich souladu se zásadou přiměřenosti.²²⁶ Uvedené vyslovil Soudní dvůr ve svém již výše několikrát zmiňovaném rozsudku *Deponiezweckverband*:

„Ze systematiky článku 176 ES vyplývá, že i když členské státy přijímají přísnější opatření, vykonávají vždy pravomoc upravenou právem Společenství, jelikož tato opatření musí být v každém případě slučitelná se Smlouvou. Stanovení rozsahu ochrany, která má být dosažena, je nicméně svěřeno členským státům.

V této souvislosti zásada proporcionality práva Společenství vyžaduje, v rozsahu, v němž se jedná o zajištění provedení minimálních požadavků stanovených směrnicí, aby vnitrostátní opatření byla přiměřená a nezbytná vzhledem ke sledovanému cíli.

*Naopak, pokud nejsou dotčena jiná ustanovení Smlouvy, tato zásada se nepoužije, pokud jde o přísnější vnitrostátní ochranná opatření přijatá na základě článku 176 ES a překračující minimální požadavky stanovené směrnicí.*²²⁷

Dle názoru J. Janse je výše citovaný výrok Soudního dvora platný nejen pro výklad čl. 193 SFEU, ale použije se na všechny případy minimální harmonizace.²²⁸

²²⁶ Viz rozsudek C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, Sb. rozh. 2005, s. I-2753 a C-2/97 *Società italiana petroli*, Recueil 1998, s. I-8597. Blíže srov. Jans a Vedder, *European Environmental Law*, str. 106.

²²⁷ Viz rozsudek ve věci C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, Sb. rozh. 2005, s. I-2753, body 61 až 63.

²²⁸ Podrobněji viz Jans a Vedder, str. 107 nebo Jans, J.: *Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of proportionality* dostupný na: <http://ssrn.com/abstract=1105341>

Soudní dvůr však výše uvedený názor dosud nepotvrdil. Opodstatnění má dle mého názoru i pohled opačný, totiž, že výjimka z povinnosti provést test proporcionality se váže výlučně k pravomoci přijímat přísnější opatření a tudíž výlučně k čl. 193 SFEU. Je totiž logické, že podrobení pravomoci k přijímání přísnějších opatření omezení v podobě testu proporcionality by do značné míry zpochybňovalo cíl tohoto ustanovení, což ovšem nemusí platit ve vztahu k minimální harmonizaci obecně.

Při aplikaci uvedené judikované zásady však Soudní dvůr přeci jen není důsledný. Dokladem je rozsudek Soudního dvora ve věci C-100/08 *Komise proti Belgii* z 10. září 2009²²⁹. Případ se týkal posouzení slučitelnosti belgické úpravy, která zakazovala dovoz, držení a prodej ptáků narozených a vychovávaných v zajetí v zahraničí do Belgie (Vlámska), pokud jedinci nebyli označeni způsobem stanoveným belgickými předpisy, s čl. 34 SFEU. Obchod s mnoha druhy ptáků je upraven nařízením 338/97 (CITES)²³⁰. Prováděcí nařízení k nařízení CITES zavádí mimo jiné zásadu vzájemného uznávání označení druhů.²³¹ Nařízením CITES, jak Soudní dvůr v tomto rozsudku potvrdil, nepředstavuje úplnou harmonizaci.²³² Soudní dvůr seznal, že belgické opatření dopadalo jak na druhy patřící do působnosti přílohy A a B nařízení, tak na druhy, jejichž obchod není nařízením regulován. Pokud jde o posledně uvedené, mohl zkoumat slučitelnost belgického opatření s čl. 34 SFEU přímo (viz pravidla pro přijímání ekologických opatření za neexistence unijní harmonizace). Nepřímo se na něj dostal také ve vztahu k druhům regulovaným, tj. zařazeným do přílohy A a B nařízení, a to tak, že konstatoval, že opatření přijaté Belgií představuje, pokud jde o tyto druhy, přísnější opatření ve smyslu čl. 193 SFEU. Vyšel přitom z již výše vícekrát uvedené základní podmínky pro přijetí přísnějšího opatření dle tohoto ustanovení – podmínka souladu s ustanoveními Smlouvy. V rámci následného přezkumu Soudní dvůr určil, že se jedná o opatření zakládající překážku volného pohybu zboží²³³, která by sice mohla být odůvodněna zájmem na ochraně života a zdraví zvířat ve smyslu čl. 36 SFEU, v konkrétním případě se však Belgii nepodařilo prokázat, že jiné typy označování (kroužků), tedy takové, které Belgie neuznává (např. plastové kroužky,

²²⁹ Viz rozsudek ve věci C-100/08 *Komise proti Belgii*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

²³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, Úř. věst. L 61 ze dne 3.3.1997, s. 1.

²³¹ Viz čl. 66 odst. 8 nařízení Komise (ES) č. 865/2006 ze dne 4. května 2006 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s těmito druhy, Úř. věst. L 166 ze dne 19.6.2006, s. 1.

²³² Viz rozsudek ve věci C-100/08 *Komise proti Belgii*, bod 70.

²³³ Viz rozsudek ve věci C-100/08 *Komise proti Belgii*, bod 84.

kteřé vyhovují požadavkům čl. 66 odst. 8 prováděcího nařídění), nejsou dostatečně účinné pro efektivní potírání podvodného obchodu chráněnými druhy.²³⁴ Jinými slovy, ačkoli to Soudní dvůr nevedl výslovně, seznal, že předmětné belgické opatření není přiměřené, pokud jde o jím sledovaný cíl, a to ani v rozsahu, v němž dopadá na druhy zařazené do přílohy A a B nařídění CITES.

Konečně je třeba zdůraznit, že ustanovení čl. 193 SFEU nestanoví nic o oprávnění členského státu přijímat méně přísná opatření. Uvedeného ustanovení se také nelze dovolávat ve vztahu ke unijním předpisům přijatým na právním základě čl. 114 SFEU, 133 nebo 43 SFEU.

Teorie se také zabývá otázkou, zda se lze čl. 193 SFEU dovolávat za podmínek úplné harmonizace, jinými slovy, zda mohou členské státy přijmout přísnější ochranná opatření i za podmínky, kdy je daná oblast úplně harmonizována směrnicí. Jedna strana²³⁵ tvrdí, že ano, a to především s odkazem na (1) argument přednosti primárního práva před právem sekundárním, (2) na skutečnost, že především v okamžiku existence úplné harmonizace získává možnost přijetí přísnějšího opatření své opodstatnění a (3) na skutečnost, že environmentální sekundární předpisy jsou přijímány na právním základě čl. 192 SFEU a tudíž slouží k naplňování cílů stanovených v čl. 191 odst. 2 SFEU. Kdyby však představovaly překážku pro uplatnění čl. 193 SFEU, který také realizuje cíle čl. 191 SFEU, byly by v rozporu s naplňováním svého vlastního cíle, tj. byly by kontraproduktivní. Uvedené ovšem neplatí ve vztahu ke směrnicím přijatým na základě čl. 114 SFEU.

Zastánci opačného názoru²³⁶ zdůrazňují, že při plné harmonizaci je zejména nemožné dovolávat se čl. 193 SFEU, pokud sekundární předpis výslovně stanoví, že členské státy nemohou určitá opatření přijmout. Kdyby tomu bylo naopak, dával by čl. 193 SFEU členským státům zmocnění jednostranně odhlédnout od pravidel stanovených Radou, což by byl přístup velice zvláštní také s ohledem na ustanovení čl. 114 odst. 4 až 6 SFEU.

Soudní dvůr byl povolán k zodpovězení uvedené otázky poprvé v případě *Dusseldorp*²³⁷. Generální advokát Jacobs v této věci navrhoval, aby Soudní dvůr konstatoval, že čl. 193 SFEU nemůže být použit za podmínek úplné harmonizace. Soudní dvůr se však nakonec zodpovězení otázky vyhnul (což někteří interpretují tak,

²³⁴ Viz rozsudek ve věci C-100/08 *Komise proti Belgii*, bod 104.

²³⁵ Viz *Winter in Jans a Vedder*, s. 107.

²³⁶ Viz *Jans* citovaný v *Krämer, L.: European Environmental Law*, s. 129.

²³⁷ C-203/96 *Dusseldorp*, Recueil 1998, s. I-4075.

že připustil kladnou odpověď).²³⁸ Výrok v pozdějším rozsudku *Fornasar*, však dle Janse svědčí o opaku.²³⁹ V uvedeném rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že: „komunitární pravidla v oblasti životního prostředí nemají za cíl úplnou harmonizaci“²⁴⁰, na základě čehož došel k závěru, že směrnice 91/689/ES o nebezpečných odpadech²⁴¹ nebrání členskému státu, aby zařadil na seznam nebezpečných odpadů také ty, které nezmiňuje směrnice. Uvedeným tedy Soudní dvůr v konkrétním případě připustil možnost přijetí přísnějšího opatření.

Zmíněný rozsudek lze však dle mého názoru interpretovat také tak, že Soudní dvůr zpochybnil, že se v případě uvedené směrnice vůbec jedná o úplnou harmonizaci, v důsledku čehož na otázku, zda se lze za podmínek úplné harmonizace dovolávat čl. 193 SFEU vůbec neodpovídal. Jednoznačná odpověď na naznačený problém tedy dosud neexistuje.

Přísnější ochranná opatření musí být v souladu s čl. 193 SFEU oznámena Komisi. Na rozdíl od notifikace podle čl. 114 SFEU, o které bude pojednáno níže, však uvedené ustanovení nestanoví odkladnou lhůtu pro přijetí opatření do rozhodnutí Komise o něm. Neoznámení opatření Komisi tedy ani nemůže mít za následek jejich neplatnost, neúčinnost či nevykonatelnost, na druhou stranu však zůstává jako reálná hrozba zahájení řízení o porušení Smlouvy podle čl. 258 SFEU.

4.2 K čl. 114 SFEU

Ustanovení čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU umožňují členskému státu ponechat si nebo zavést vnitrostátní pravidla, která se odchylují od harmonizačního opatření přijatého v rámci vnitřního trhu. Tato ustanovení představují výjimku z jednotné aplikace unijního práva v rámci jednotného trhu a jako taková musí být vykládána přísně.²⁴²

Na rozdíl od čl. 193 SFEU není pro vnitrostátní opatření podle čl. 114 SFEU určující, zda se jedná o opatření přísnější, ale že se v nich obsažená pravidla odchylují od pravidel stanovených harmonizačním opatřením. Proto v případě, že harmonizační opatření předpokládá přijetí odlišných pravidel členským státem nebo v tomto smyslu ponechává členskému státu prostor pro uvážení, nelze čl. 114 SFEU uplatnit. To samé

²³⁸ Winter, G.: Die Steuerung grenzüberschreitender Abfallströme, 2000, DVBl. 657-669 in Jans a Vedder, str. 109.

²³⁹ Jans a Vedder, str. 110.

²⁴⁰ Viz rozsudek ve věci C-318/98 *Fornasar*, Recueil 2000, I-4785, bod 46.

²⁴¹ Viz směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech, Úř. věst. L 377 ze dne 31.12.1991, s. 20.

²⁴² Srov. rozsudek T-366/03 *Land Oberösterreich und Österreich proti Komisi*, Sb. rozh. 2005, s. II-4005, bod 63 a rozsudek ve věci C-3/00 *Dánsko proti Komisi*, Recueil 2003, s. I-2643, bod 84.

platí ve vztahu k ustanovením vnitrostátních předpisů, která nespádají do věcné působnosti harmonizačního opatření. Ukázkovým případem prvně zmíněné situace je rozsudek Soudního dvora ve věci C-11/92 *Gallaher*. V tomto řízení o předběžné otázce se britský soud dotazoval na slučitelnost britského předpisu, který po výrobcích cigaret vyrobených ve Velké Británii požadoval, aby některé relevantní informace na obalu zabíraly aspoň 6 % plochy, zatímco ve vztahu ke krabičkám cigaret dováženým z jiných členských států, kde tyto cigarety (krabičky) splňovaly požadavky pro uvedení na trh, bylo předpokládáno, že tento požadavek splňují. Ustanovení čl. 3 odst. 4 a 4 odst. 4 směrnice 89/622/EHS o sblížení právních předpisů členských států týkajících se balení tabákových produktů²⁴³, která byla přijata na právním základě čl. 100a (dnes čl. 114 SFEU), stanovila, že některé informace na obalu musí zaujímat minimálně 4 % relevantní plochy. Soudní dvůr v odpovědi na položenou otázku dospěl k závěru, že ustanovení čl. 3 odst. 3 a 4 odst. 4 směrnice jsou adresována výlučně členskými státy, které jsou s ohledem na výraz „minimálně“, použitý v obou ustanoveních, oprávněny se v případě nezbytnosti rozhodnout, že indikace a varování na krabičce musí s ohledem na cíl uvědomění veřejnosti o zdravotních rizicích spojených s konzumací tabáku zabírat více než 4 % plochy.²⁴⁴ Velká Británie tedy nemusela podstupovat proceduru podle čl. 114 odst. 4 nebo 5 SFEU.

Pro uplatnění ustanovení čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU je bez významu skutečnost, že v době přijímání harmonizačního opatření hlasoval členský stát, který chce využít oprávnění podle těchto ustanovení, na Radě pro uvedený předpis.²⁴⁵

Ačkoli tak čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU, na rozdíl od ustanovení čl. 193 SFEU, výslovně nestanoví, nemohou se členské státy na jeho základě odchýlit od harmonizačních opatření za účelem ponechání nebo zavedení úpravy, která je ve vztahu k ochraně životního prostředí méně přísná než úprava harmonizovaná. Požadavek vysoké úrovně ochrany životního prostředí totiž musí být dodržován při realizaci všech ustanovení Smlouvy, a tudíž by byl opačný výklad s tímto požadavkem v rozporu. Opačný závěr lze teoreticky připustit jen, pokud by vnitrostátní méně přísné pravidlo v určité oblasti bylo součástí systému, který by v konečném

²⁴³ Council Directive 89/622/EEC of 13 November 1989 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the labelling of tobacco products, Úř. věst. L 359 ze dne 8.12.1989, s. 1 (český překlad není dostupný).

²⁴⁴ Rozsudek ve věci C-11/92 *Gallaher*, Recueil 1993, s. I-3545, body 20 a 23.

²⁴⁵ Nicméně pouze na základě skutečnosti, že hlasoval proti nelze usuzovat na opodstatněnost vnitrostátního předpisu. Takovéto rozhodnutí Komise by bylo zamítnuto jako nedostatečně odůvodněné, viz C-41/93 *Francie proti Komisi*, Sb. rozh. 1994, s. I-1829.

důsledku vedl k výsledkům pro životní prostředí příznivějším. V takovém případě by byla drobná porušení upozaděna celkovými přínosy úpravy pro danou oblast.²⁴⁶

4.2.1 Čl. 114 odst. 5 SFEU

Čl. 114 odst. 5 SFEU požaduje, aby se zavedení odchýlných vnitrostátních předpisů (1) opíralo o nové vědecké poznatky (2) k ochraně životního prostředí nebo pracovního prostředí (3) z důvodu zvláštního problému, který se objeví v dotyčném členském státě (4) po vydání harmonizačního opatření, a aby (5) byla o zamýšlených ustanoveních a důvodech pro jejich zavedení uvědomena Komise. Tyto podmínky jsou kumulativní, a tudíž musí být splněny současně, jinak Komise odchýlné vnitrostátní předpisy zamítne.²⁴⁷ Jak níže vyplývá, klade splnění uvedených podmínek na členské státy velké nároky z hlediska dokazování, neboť Komise má při posuzování splnění uvedených podmínek širokou pravomoc a může vyžadovat komplexní technická posuzování. Výkon této pravomoci podléhá soudnímu přezkumu.²⁴⁸

- *Nové vědecké poznatky*

První podmínkou pro uplatnění čl. 114 odst. 5 SFEU je, že členské státy předloží „nové vědecké poznatky“.²⁴⁹ Slovo nový neznámá, že se musí nutně jednat o poznatky, které nebyly v době přijetí harmonizačního předpisu dostupné, dostačující je skutečnost, že dostupné byly, ale nebyly dostatečně zohledněny nebo v té době ještě nebyl jejich dopad náležitě vyhodnocen. O uvedeném svědčí následující případ.

V roce 2006 oznámilo Nizozemsko Komisi návrh právního předpisu, kterým se chtělo odchýlit od ustanovení směrnice 98/69/ES o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel a o změně směrnice 70/220/EHS²⁵⁰ stanovením přísnějších mezních hodnot pro emise částic z vozidel poháněných vznětovým

²⁴⁶ Srov. Jans a Vedder, *European Environmental Law*, s. 113.

²⁴⁷ Viz rozsudek ve věci C-512/99 *Německo proti Komisi*, Recueil 2000, s. I-845, bod 81, rozsudek ve spojených věcech C-439/05 P a C-454/05 P *Land Oberösterreich a Rakousko proti Komisi*, Sb. rozh. 2007, s. I-7141, bod 58 a rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi*, C-405/07 P, dosud nepublikováno, bod 53.

²⁴⁸ Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi*, C-405/07 P, dosud nepublikováno, bod 55, rozsudek ve věci C-525/04 P *Španělsko proti Lenzing*, Sb. rozh. 2007, s. I-9947, bod 57 a tam citovaná judikatura.

²⁴⁹ Viz rozsudek ve věci C-512/99 *Německo proti Komisi*, Recueil 2003, s. I-845, bod 80, jakož i výše uvedený rozsudek ve věci C-439/05 P a C-454/05 P *Land Oberösterreich a Rakousko proti Komisi*, bod 57.

²⁵⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/69/ES ze dne 13. října 1998 o opatřeních proti znečišťování ovzduší emisemi z motorových vozidel a o změně směrnice 70/220/EHS, Úř. věst. L 350 ze dne 28.12.1998, s. 1.

motorem. Komise ve svém rozhodnutí, přestože celkově návrh Nizozemska zamítla, k účinkům emisí částic z vozidel výslovně uvedla:

„Komise bere na vědomí, že účinky na životní prostředí a zdraví související s koncentracemi částic již byly do určité míry známy před přijetím směrnice 98/69/ES. Již tenkrát panoval dojem, že menší částice mají významnější zdravotní dopady než hrubší částice. O této otázce však bylo k dispozici málo studií. Od té doby již bylo provedeno mnoho nových epidemiologických studií o různých hlediscích expozice částicím a jejich účincích na zdraví, které především poskytují důkazy, že jemné částice jsou nebezpečnější než velké částice. Dostupnost těchto nových důkazů vedla Světovou zdravotnickou organizaci v letech 2000, 2003 a 2004 k aktualizaci "Směrnic pro kvalitu ovzduší v Evropě" ("Air Quality Guidelines for Europe"), pokud jde o částice.

Ve světle zmíněných skutečností by se tedy zdálo, že Nizozemsko poskytlo nové vědecké poznatky týkající se ochrany životního prostředí, jak požaduje čl. 95 odst. 5 Smlouvy o ES. Tyto vědecké poznatky nebyly v době přijetí směrnice 98/69/ES k dispozici.“²⁵¹

Nové vědecké důkazy nemusí být zcela nezpochybnitelné, neboť i na ustanovení čl. 114 SFEU dopadá zásada předběžné opatrnosti. Avšak také harmonizační předpisy z této zásady vycházejí, a proto např. pouhé rozhodnutí členského státu o změně politiky v určité oblasti nebude požadovaným novým důkazem.²⁵²

Další podmínkou je, aby se důkaz vztahoval k ochraně životního nebo pracovního prostředí. Požadavky jiných veřejných politik (veřejná bezpečnost, veřejný pořádek, veřejná mravnost, atd.), uvedené v čl. 36 SFEU nemohou být na rozdíl od podmínek čl. 114 odst. 4 SFEU zohledněny. Z tohoto důvodu se v praxi většina oznámení členských států týká odchýlení se od harmonizačních předpisů v oblasti chemických a jiných nebezpečných látek. O odlišnostech postupu podle čl. 114 odst. 4 SFEU a jejich důvodech bude blíže pojednáno níže.

- ***Existenci zvláštního problému členského státu podle čl. 114 odst. 5 SFEU***

V souladu s třetí podmínkou musí být odchýlné vnitrostátní předpisy odůvodněny existencí zvláštního problému členského státu. Na takový problém je třeba nahlížet především z toho úhlu, zda je možné, či nikoli, harmonizovat na úrovni Unie

²⁵¹ Srov. rozhodnutí Komise č. 2006/372/ES ze dne 3. května 2006 o předloze vnitrostátních předpisů, které Nizozemské království oznámilo podle čl. 95 odst. 5 Smlouvy o ES a kterými se stanovují mezní hodnoty pro emise částic z vozidel poháněných vznětovým motorem (oznámeno pod číslem K(2006) 1791), Úř. věst. L 142 ze dne 30.5.2006, s. 16, bod 31.

²⁵² Lze vyvodit z výše uvedeného rozsudku ve spojené věci C-439/05 P a C-454/05 P *Land Oberösterreich a Rakousko proti Komisi*, body 50-73 nebo rozsudku C-3/00 *Dánsko proti Komisi*, Sb. rozh. 2003, s. I-2643, bod 103.

příslušné předpisy za účelem vhodného řešení místních problémů; pakliže je konstatována nemožnost harmonizace, jsou vnitrostátní opatření odůvodněná.²⁵³

Judikatura Soudního dvora a Tribunálu je pramenem zejména pro zjištění, co zvláštním problémem není (negativní definice). Z judikatury vyplývá, že pojmy „zvláštní“ a „jedinečný“ problém nejsou totožně, nýbrž druhý zmíněný je pojem užší.²⁵⁴ Všeobecným, a tudíž nikoli zvláštním, je každý problém, který se projevuje celkově obdobným způsobem v celé EU, protože právě u něj je vhodné, aby pro něj byla nalezena harmonizovaná řešení na úrovni Unie.²⁵⁵ To ovšem bez dalšího neznámá, že by zvláštním problémem nemohl být problém, který se vyskytuje také v jiném členském státě.

Ve spojených věcech C-439/05 P a C-454/05 P přezkoumával Soudní dvůr rozsudek Tribunálu, který potvrdil zamítavé rozhodnutí Komise o žádosti Rakouska o udělení výjimky z ustanovení směrnice 2001/18/ES o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí.²⁵⁶ Výjimka byla požadována v souvislosti s návrhem zákona spolkové země Horní Rakousko z roku 2002, kterým se zakazuje genetické inženýrství. Cílem oznámeného opatření byl zákaz pěstování osiv a rostlin složených z GMO nebo GMO obsahujících, jakož i zákaz chovu a uvádění transgenních zvířat do životního prostředí za účelem lovu nebo rybolovu. Komise návrh zamítla s tím, že Rakousko neprokázalo, že ve spolkové zemi Horní Rakousko vyvstal zvláštní problém, který se objevil po přijetí směrnice 2001/18/ES a pro který bylo nutno zavést oznámené opatření. Věc se dostala k Tribunálu, který rozhodnutí potvrdil a posléze také k Soudnímu dvoru, jenž nevyhověl kasačnímu opravnému prostředku podanému Rakouskem s odůvodněním, že malé velikosti zemědělských hospodářství a význam ekologického zemědělství ve spolkové zemi Horní Rakousko, jež zdůrazňovalo, není důkazem o existenci zvláštního problému. Ve věci navíc nebyl shledán ani žádný nový vědecký důkaz, který by mohl odůvodnit zákaz GMO ve spolkové zemi Horní Rakousko.²⁵⁷

S odkazem na nesplnění stejné podmínky zamítla Komise také výše zmíněný návrh Nizozemska. I tento případ měl soudní dohru, tentokrát však s opačným

²⁵³ Viz T-182/06 *Nizozemsko proti Komisi*, Sb. rozh. 2007. s. II-1983, bod 64.

²⁵⁴ Viz rozsudek ve spojené věci C-439/05 P a C-454/05 P *Land Oberösterreich a Rakousko proti Komisi*, bod 63.

²⁵⁵ Viz rozsudek T-182/06 *Nizozemsko proti Komisi*, bod 63.

²⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS.

²⁵⁷ Viz rozsudek ve spojené věci C-439/05 P a C-454/05 P *Land Oberösterreich a Rakousko proti Komisi*, body 56 až 73.

výsledkem. Poté co Tribunál návrhu na zrušení zamítavého rozhodnutí Komise nevyhověl²⁵⁸, podalo Nizozemsko kasační opravný prostředek k Soudnímu dvůru, v němž tvrdilo, že Komise špatně posoudila existenci zvláštního problému v Nizozemsku. Komise navíc podle Nizozemska porušila svou povinnost řádné péče a povinnost uvést odůvodnění tím, že bez vysvětlení ve svém posouzení zvláštnosti problému kvality vnějšího ovzduší v Nizozemsku opomněla zohlednit příslušné údaje z roku 2004, přestože Nizozemsko oficiálně podalo svou hodnotící zprávu za rok 2004 před přijetím uvedeného rozhodnutí. Soudní dvůr ve svém rozhodnutí došel k závěru, že Komise bezesporu měla možnost a byla povinna zohlednit údaje obsažené v hodnotící zprávě za rok 2004, na čemž nic nemění ani fakt, že Nizozemsko zprávu oznámilo Komisi po uplynutí lhůt stanovených směrnicí 92/62/ES. Lhůty ve směrnici totiž nesouvisejí s postupem stanoveným v čl. 114 odst. 5 a 6 SFEU.

Dále se Soudní dvůr vymezil vůči posuzovacím povinnostem Komise. Vyšel z úvahy, že každý orgán Unie disponující širokou posuzovací pravomocí, jak tomu v případě Komise v postupu podle čl. 114 odst. 5 SFEU je, má povinnost zkoumat pečlivě a nestranně všechny rozhodné skutečnosti projednávaného případu a dostatečným způsobem odůvodnit své rozhodnutí. Tato povinnost je nezbytná pro kontrolu dodržování záruk přiznaných právním řádem Unie ve správních řízeních. Vzhledem k tomu, že se v kontextu postupu stanoveného v čl. 114 odst. 5 SFEU neuplatňuje zásada kontradiktornosti, je provedení přezkumu dodržování uvedených procesních záruk v této situaci obzvláště důležité.²⁵⁹ V návaznosti na výše uvedené také Soudní dvůr konstatoval, že:

„neúplná analýza příslušných vědeckých poznatků provedená Komisí může postihovat nejen její posouzení existence zvláštního problému, nýbrž celé její posouzení podmínek použití čl. 95 odst. 5 a 6 ES a zejména podmínky přiměřenosti oznámeného opatření, jelikož úplnější posouzení dostupných vědeckých poznatků může ze své povahy mít vliv na posouzení přiměřenosti takového opatření.“²⁶⁰

načež, jak už bylo zmíněno výše, v konkrétním případě došel k závěru, že posouzení provedené Komisí skutečně nebylo úplné a tudíž rozhodnutí Tribunálu, jakož i rozhodnutí Komise, zrušil.

²⁵⁸ Viz výše uvedený rozsudek ve věci T-182/06 *Nizozemsko proti Komisi*.

²⁵⁹ Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi* C-405/07 P, dosud nepublikováno, body 56 a 57, rozsudek ve věci C-269/90 *Technische Universität München*, Recueil 1991, s. I-5469, bod 14, rozsudek ve věci C-258/90 a C-259/90 *Pesquierias De Bermeo a Naviera Laida proti Komisi*, Recueil 1992, s. I-2901, bod 26, jakož i výše uvedený rozsudek C-525/04 P *Španělsko proti Lenzing*, bod 58.

²⁶⁰ Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi*, C-405/07 P, dosud nepublikováno, bod 77.

4.2.2 Čl. 114 odst. 4 SFEU

Podmínky pro ponechání v účinnosti vnitrostátních předpisů, které se odchyľují od harmonizačního opatření, upravuje čl. 114 odst. 4 SFEU a je nutno přiznat, že jsou značně benevolentnější než podmínky pro zavedení odchyľujících se předpisů po přijetí harmonizačního opatření. První podmínkou je, že se musí jednat o vnitrostátní předpisy, jejichž ponechání je ospravedlněno závažnými důvody uvedenými v článku 36 SFEU nebo že se jedná o vnitrostátní předpisy týkající se ochrany životního prostředí nebo pracovního prostředí. Druhou podmínkou je povinnost oznámit tyto předpisy Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání.

Z gramatického výkladu ustanovení čl. 114 odst. 4 SFEU jasně vyplývá, že ve vztahu k již existujícím právním předpisům nejsou členské státy povinny předkládat žádné nové vědecké poznatky ani prokazovat existenci zvláštního problému. Logiku odlišnosti obou situací se Soudní dvůr pokusil vysvětlit ve svém rozsudku ve věci C-512/99 *Německo proti Komisi*:

„Rozdíl mezi těmito dvěma případy stanovenými čl. 95 Smlouvy o ES je v tom, že u prvního, vnitrostátní ustanovení předcházela harmonizačnímu opatření. Komise si jich tedy byla vědoma, ale nemohla nebo se jimi nechtěla pro účely harmonizace řídit. Bylo proto považováno za přijatelné, že členský stát požaduje, aby jeho vlastní pravidla zůstala v platnosti. Aby toho mohl dosáhnout, musí být vnitrostátní ustanovení ospravedlněna důvody uvedenými v čl. 30 Smlouvy o ES nebo týkajícími se ochrany prostředí a pracovního prostředí. Naopak ve druhém případě je větší nebezpečí, že přijetí nové vnitrostátní úpravy ohrozí harmonizaci. Orgány Společenství nemohly, z podstaty, k těmto vnitrostátním textům přihlédnout při přípravě harmonizačního opatření. V takovém případě nejsou zohledňovány požadavky podle čl. 30 Smlouvy o ES a pouze důvody týkající se ochrany prostředí a pracovního prostředí, za předpokladu, že členský stát poskytne nový vědecký důkaz a že potřeba přijetí nových vnitrostátních ustanovení vyplývá z problému specifického pro členský stát, který vznikl po přijetí harmonizačního opatření“²⁶¹ (neoficiální překlad).

Rozdíl je tedy spatřován především ve stupni ohrožení harmonizace, který je ve vztahu k později přijatým ochranným opatřením větší. Jans a Vedder označují tuto situaci za diskriminační, neboť dle jejich názoru připouští, aby obsahově totožné pravidlo bylo ponecháno v jednom členském státě, ale jeho zavedení v jiném členském státě nebylo povoleno. Východisko z uvedené situace spatřují v takovém výkladu pojmu „ochrana životního prostředí“, který zahrnuje také ochranu života a zdraví lidí a zvířat ve smyslu čl. 36 SFEU²⁶². Soudní dvůr však jimi navrhovanou argumentaci dosud

²⁶¹ Viz rozsudek ve věci C-512/99 *Německo proti Komisi*, Recueil 2003, s. 1-845, bod 41.

²⁶² Srov. Jans a Vedder, s. 115.

nepotvrdil. Navíc je třeba dodat, že možnost, že situace, které se oba autoři obávají, nastane, je minimalizována skutečností, že podle judikatury Soudního dvora musí být jakákoli výjimka ze zásady jednotného používání práva EU a jednotnosti vnitřního trhu vykládána restriktivně a Komise má s ohledem na cíle uvedené v čl. 114 odst. 3 první odrážky SFEU povinnost zohlednit ve všech svých rozhodnutích v oblasti životního prostředí, tedy nejen v rozhodnutích vydaných na závěr postupu podle čl. 114 odst. 5 SFEU, veškeré nové dostupné vědecké a technické údaje.²⁶³

Pokud jde o existenci zvláštního problému, Soudní dvůr uvedl, že skutečně není podmínkou podle čl. 114 odst. 4 SFEU, nicméně, je významným vodítkem pro to, aby Komise rozhodla o povolení nebo zamítnutí předpisu.²⁶⁴ Jans a Vedder však upozorňují na několik situací²⁶⁵, z nichž vyplývá, že se Komise v praxi snaží i v těchto případech nalézt zvláštní problém členského státu a pokud jej nenalezne, zamítne žádost s odkazem na skutečnost, že předpis nemůže být ospravedlněn důvody podle čl. 36 SFEU nebo je zjevně nepřiměřený (viz níže). Z uvedeného dovozují, že prokázání zvláštního problému členského státu sice není ve vztahu k čl. 114 odst. 4 SFEU podmínkou *de iure*, ale je jí *de facto*.

4.2.3 Další podmínky rozhodování Komise o žádostech dle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU

Z čl. 114 odst. 6 SFEU vyplývá povinnost Komise přezkoumat v případě obou postupů také to, zda vnitrostátní opatření není prostředkem svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy a nenarušuje fungování vnitřního trhu. Neprovedení uvedeného přezkumu nemůže být zhojeno ani následným soudním přezkumem.²⁶⁶

Pojem svévolná diskriminace je pro účely tohoto článku vykládán shodně s judikaturou k zásadě diskriminace (resp. zásadou rovného zacházení) obecně tak, že s podobnými situacemi nesmí být nakládáno odlišně a s odlišnými situacemi stejně aniž pro to existuje objektivní zdůvodnění.²⁶⁷

²⁶³ Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi*, C-405/07 P, dosud nepublikováno, bod 61.

²⁶⁴ Viz rozsudek ve věci C-3/00 *Dánsko proti Komisi*, Recueil 2003, s. I-2643, bod 59.

²⁶⁵ Viz rozhodnutí Komise č. 1999/832, Úř. věst. 1999, L 329 ze dne 22.12.1999, s. 25 (Dánský creosote), rozhodnutí Komise č. 2002/884, Úř. věst. 2002, L 308 ze dne 9.11.2002, s. 30, rozhodnutí Komise č. 2003/829, Úř. věst. 2003, L 311 ze dne 27.11.2003, s. 46, zejména bod 47 uvedená v Jans & Vedder, *European Environmental Law*, s. 117.

²⁶⁶ Viz rozsudek ve věci C-3/00 *Dánsko proti Komisi*, bod 125.

²⁶⁷ Viz rozhodnutí Komise č. 1999/832, Úř. věst. 1999, L 329 ze dne 22.12.1999, s. 25.

Zastřeným omezováním obchodu se rozumí zejména povinnost přezkoumat, zda předpisy odůvodňované důvody podle čl. 36 SFEU ve skutečnosti nepředstavují ekonomická opatření zamezující dovozu zboží a nepřímo chránící domácí produkci.

Jako nejproblematictější se jeví pojem „nenarušuje fungování vnitřního trhu“. Každý od harmonizačního opatření se odchyloující předpis totiž může, i když zcela minimálně, ovlivňovat vnitřní trh. Komise tedy uvedla, že v tomto směru předmětnou podmínku vykládat nehodlá, protože by v podstatě nemohla povolit jedinou odchylku.²⁶⁸ V praxi vykládá Komise toto kritérium jako přezkum přiměřenosti vnitrostátního opatření k dosažení sledovaného cíle.²⁶⁹ Tento způsob v podstatě potvrdil již také Soudní dvůr.²⁷⁰ Test přiměřenosti pro účely čl. 114 SFEU se však liší od přezkumu přiměřenosti pro účely čl. 34 a 36 SFEU. Zejména jsou zohledňovány také jiné dopady na trh než jen vytvoření překážky volného pohybu zboží a účinky na trh jsou v tomto případě na stejné misce vah spolu s ochranou životního prostředí. Jedná se tedy o přezkum přiměřenosti v přísném významu tohoto slova (*stricto sensu*).²⁷¹

Výše uvedené opět dokládá širokou posuzovací pravomoc Komise, která naštěstí, jak vyplývá z již také zmiňovaných závěrů Soudního dvora ve věci *Nizozemsko proti Komisi*, má své meze v povinnosti Komise zkoumat pečlivě a nestranně všechny rozhodné skutečnosti projednávaného případu, včetně dodržení kritérií podle čl. 114 odst. 6 SFEU, a dostatečným způsobem odůvodnit své rozhodnutí.

Komise je povinna schválit nebo zamítnout žádost podle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU do šesti měsíců od oznámení. Tato časová lhůta byla do primárního práva vložena Amsterdamskou smlouvou, neboť se stávalo, že Komise nerozhodla o oznámených předpisech ani během několika let.²⁷² Nerozhodne-li Komise ve lhůtě, pokládají se oznámené vnitrostátní předpisy za schválené. V současné době je před Soudním dvorem řešena otázka, zda pro účely šestiměsíční lhůty platí, že musí být rozhodnutí Komise také oznámeno členskému státu, anebo stačí, pokud je v této lhůtě vydáno interní rozhodnutí Komise. Jedná se o spor mezi Polskem a Komisí. Polsko oznámilo Komisi svůj předpis, jímž se hodlá odchýlit od ustanovení směrnice o podmínkách nakládání s geneticky modifikovanými organismy. Komise sice vydala

²⁶⁸ Viz rozhodnutí Komise č. 1999/832, Úř. věst. 1999, L 329, s. 25.

²⁶⁹ Viz rozhodnutí Komise č. 1999/832, Úř. věst. 1999, L 329, s. 25, rozhodnutí Komise č. 2006/372, Úř. věst. 2006, L 142, s. 16.

²⁷⁰ Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi*, C-405/07 P, dosud nepublikováno, bod 77.

²⁷¹ Srov. Jans & Vedder, s. 119.

²⁷² Viz případ Švédska zdokumentovaný v následném rozsudku ve věci C-319/97 *Kortas*, Recueil 1999, I-3143.

v šestiměsíční lhůtě negativní rozhodnutí, ovšem oznámila jej Polsku až po lhůtě. Polsko se domnívá, že toto rozhodnutí Komise je neplatné, neboť se stalo kompletním teprve v okamžiku, kdy bylo Polsku oznámeno, tedy po uplynutí šestiměsíční lhůty. V okamžiku uplynutí šestiměsíční lhůty totiž již došlo k fikci kladného rozhodnutí, které je překážkou platnosti rozhodnutí následného.²⁷³ Komise argumentuje mimo jiné skutečností, že výklad naznačovaný Polskem by podstatně zkracoval reálný prostor, který má pro přezkoumání opodstatněnosti vnitrostátních předpisů, přičemž již v současné době se obvykle musí omezit na přezkoumání relevantnosti náležitostí předložených žádajícím členským státem, aniž sama by hledala možné důvody nebo opodstatnění. Je otázkou, zda Komise ve skutečnosti má či nemá povinnost jít nad důvody uvedené členským státem. Judikatura Soudního dvora, přestože současně klade důraz na provedení důkladné analýzy předložených důkazů, jakož i příslušných vědeckých poznatků²⁷⁴, potvrzuje druhou alternativu.²⁷⁵ Konečné rozhodnutí Soudního dvora ve věci bude mít dozajista zásadní význam pro interpretaci čl. 114 odst. 6 SFEU.

Do okamžiku vydání rozhodnutí Komisi není členský stát oprávněn aplikovat vnitrostátní předpisy oznámené Komisi.²⁷⁶ Jedná se tedy o příklad klauzule *stand still*. Tato povinnost se vztahuje jak k existujícím předpisům, tak k předpisům navrhovaným. Ve vztahu k již existujícím předpisům existuje uvedený zákaz v podstatě již od uplynutí transpoziční lhůty harmonizačního opatření, protože nejpozději k tomuto okamžiku má členský stát povinnost Komisi předpis oznámit, aniž by porušoval unijní právo.

4.3 K zájmu převažujícímu nad zájmem ochrany životního prostředí

Mimořádnou situací odůvodňující derogaci od pravidel směrnice, je existence „všeobecného zájmu, který je nadřazený všeobecnému zájmu představovanému ekologickým cílem směrnice“. Možnost odchýlit se za existence tohoto zájmu od primárních požadavků směrnice judikoval Soudní dvůr v případě C-57/89 *Komise proti Německu* známém jako „*Leybucht Dykes*“.²⁷⁷ Tento případ nesouvisí s otázkou volného pohybu zboží, ovšem zmiňují jej z toho důvodu, že existuje potenciální

²⁷³ Srov. probíhající řízení T-69/08 *Polsko proti Komisi*, Úř. věst. C 92 ze dne 12.4.2008, s. 42.

²⁷⁴ Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2008 *Nizozemsko proti Komisi*, C-405/07 P, dosud nepublikováno, bod 77.

²⁷⁵ Viz rozsudek ve věci T-182/06 *Nizozemsko proti Komisi*, Sb. rozh. 2007, s. II-1983, bod 50.

²⁷⁶ Viz rozsudek ve věci C-319/97 *Kortas*, Recueil 1999, s. I-3143, rozsudek ve věci C-41/93 *Francie proti Komisi*, Recueil 1994, s. I-1829 nebo rozsudek ve věci C-127/97 *Willi Burnstein v. Freistaat Bayern*, Recueil 1998, I-6005.

²⁷⁷ Rozsudek ve věci C – 57/89 *Komise proti Německu*, Recueil 1991, s. I – 883, body 21 a 22 a také rozsudek ve věci C – 355/90 *Komise proti Španělsku*, Recueil 1993, s. I – 4221, bod 19.

možnost dovolávat se *ratia* tohoto rozsudku také za jiných okolností. V případě *Leybucht Dykes* se jednalo o problematiku možnosti zmenšit rozlohu území označeného jako zvláště chráněná oblast.²⁷⁸ Soudní dvůr v tomto případě usoudil, že členské státy nejsou oprávněny v rámci svého všeobecného uvážení rozhodnout o změně nebo zmenšení území zvláště chráněné oblasti. Kdyby takové oprávnění měly, mohly by jednostranně narušit systém ochrany založený směrnicí o stanovištích²⁷⁹. Na druhou stranu, zmenšení rozlohy zvláště chráněné oblasti dle Soudního dvora nelze zcela vyloučit, neboť by mohlo být ospravedlněno na základě důvodů odpovídajícím „všeobecnému zájmu, který je nadřazený všeobecnému zájmu představovanému ekologickým cílem směrnice“²⁸⁰. Soudní dvůr v této věci současně dovodil, že zájmem nadřazeným všeobecnému zájmu představovanému ekologickým cílem směrnice je např. ochrana veřejného zdraví a bezpečnost při zachování principu přiměřenosti. Jako takové by proto bylo ospravedlněno zmenšení území zvláště chráněné oblasti, k němuž by došlo z důvodů ochrany lidského života před povodněmi „za předpokladu, že opatření jsou omezena na minimum a znamenají pouze nejmenší možné zmenšení zvláště chráněné oblasti“²⁸¹.

4.4 K dopadům harmonizace na pravomoci orgánů Unie (Komise)

Existence harmonizace má významné dopady nejen na pravomoci členských států, ale také orgánů Unie (v praxi se jedná zejména o Komisi, proto budu nadále v této souvislosti namísto druhového pojmu orgány Unie používat pouze pojem Komise). Harmonizační předpisy stanovením konkrétních povinností a oprávnění specifikují rozsah pravomocí Komise. Na rozdíl od členských států však žádné ustanovení Smlouvy, rozhodně pak ne ustanovení čl. 193 SFEU a násl. či čl. 114 SFEU, neumožňuje Komisi odchýlit se za určitých okolností od harmonizačním předpisem vymezených pravomocí. Skutečnost, že se o to Komise v praxi pokouší, a to také v oblasti, která v sobě spojuje jak aspekt volného pohybu zboží, tak aspekt ochrany životního prostředí, předpisově dokládají rozsudky Tribunálu ze dne 23. září 2009

²⁷⁸ Podrobněji srov. Havlíčková, K.: *Judikatura Evropského soudního dvora na úseku životního prostředí*. (Diplomová práce). Praha 2007. Universita Karlova. Fakulta právnická.

²⁷⁹ Směrnice 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206 ze dne 22.7.1992, s. 7.

²⁸⁰ Viz rozsudek ve věci C – 57/89 *Komise proti Německu*, body 21 a 22 a také rozsudek ve věci C-355/90 *Komise proti Španělsku*, Recueil 1993, s. I – 4221, bod 19.

²⁸¹ Viz rozsudek ve věci C – 57/89 *Komise proti Německu*, bod 23.

o žalobách Polska (T-183/07 *Polsko proti Komisi*)²⁸² a Estonska (T-236/07 *Estonsko proti Komisi*)²⁸³ na neplatnost rozhodnutí Komise týkajících se národního alokačního plánu (NAP) pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů na období 2008 až 2012. Tribunál ve svých rozsudcích dospěl k závěru, že Komise překročila při rozhodování o národních alokačních plánech členských států svou pravomoc vyplývající z čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii²⁸⁴, neboť stanovila konkrétní limit emisních povolenek vypočtený na základě vlastního ekonomického modelu a vlastní volby údajů, pro celkové množství povolenek, které má členský stát právo stanovit, čímž v praxi nahradila členský stát za účelem určení tohoto celkového množství povolenek.

Případů týkajících se sporů o rozsah pravomoci Komise vyplývající z harmonizačního předpisu samozřejmě není málo. O výše uvedených rozsudcích se v této práci zmiňuji proto, že zaprvé úzce souvisí s analyzovaným tématem a zadruhé s ohledem na to, že identické řízení vede proti Komisi také Česká republika, mají tyto rozsudky významné dopady také pro náš stát. Samo téma judikatury Soudního dvora či Tribunálu k rozsahu pravomocí Komise za podmínek existence unijní harmonizace je však tak rozsáhlé, že by spolehlivě vydalo na další rigorózní práci.

4.5 Shrnutí

I v situaci, kdy se ekologické opatření s dopadem na volný pohyb zboží týká otázky harmonizované předpisem EU, je možné, aby se požadavky stanovené ekologickým opatřením s dopadem na volný pohyb zboží od harmonizační úpravy odchylovaly. Jedná se o případy tzv. přísnější právní úpravy, kterou umožňuje čl. 193 SFEU, a odchylné právní úpravy podle čl. 114 odst. 4 a 5 SFEU.

Základními podmínkami pro přijetí přísnější ekologické právní úpravy je, aby byla v souladu se Smlouvou a byla oznámena Komisi. Tzn., že ani v případě přísnější ekologické úpravy není možné vyhnout se požadavkům na volný pohyb zboží stanoveným v čl. 34 až 36 SFEU. Z pravidel, která byla v tomto směru popsána v dřívějších kapitolách, se neuplatní pouze přezkum přiměřenosti přísnějšího opatření.

Odchylná vnitrostátní ekologická opatření mohou být v souladu s čl. 114 odst. 5 SFEU přijata za kumulativního splnění následujících podmínek: (1) opírají se o nové

²⁸² Dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

²⁸³ Dosud nepublikováno ve Sb. rozh.

²⁸⁴ Úř. věst. L 275 ze dne 25.10.2003, s. 32.

vědecké poznatky, (2) jsou přijata z důvodu zvláštního problému, který se objeví v dotyčném členském státě (3) po vydání harmonizačního opatření a (4) nejsou diskriminační. O úmyslu a důvodech přijetí odchýlného opatření musí být uvědomena Komise.

Ustanovení čl. 114 odst. 4 SFEU opravňuje členské státy k tomu, aby si ponechaly ekologická opatření, která byla přijata za účelem cílů uvedených v čl. 36 SFEU nebo ochrany životního, resp. pracovního prostředí. Také tato opatření nesmí být diskriminační a musí být oznámena Komisi spolu s důvody pro jejich ponechání.

Neoznámení přijetí přísnějšího opatření Komisi může být sankcionováno v rámci řízení o porušení Smlouvy. Neoznámení přijetí nebo ponechání odchýlného ekologického opatření má za následek jejich neplatnost, neúčinnost či nevykonatelnost.

5 EKOLOGICKÁ OPATŘENÍ JAKO TECHNICKÉ PŘEDPISY

Posledním nástrojem, o kterém je třeba se v souvislosti ekologickými opatřeními s dopadem na volný pohyb zboží zmínit je směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti²⁸⁵. Směrnice, podobně jako její předchůdkyně, směrnice 83/189/EHS, vytváří mechanismus, který umožňuje členským státům radit se navzájem a spolu s Komisí před přijetím technických předpisů a podle potřeby měnit své návrhy tak, aby nebyly vytvářeny překážky jednotného trhu. Směrnice je také nástrojem transparentnosti, neboť zajišťuje hospodářským subjektům úplnou informovanost o technických specifikacích zaváděných členskými státy.

Tato směrnice má velký význam také pro ekologická opatření. Jak uvedl Soudní dvůr: „Skutečnost, že vnitrostátní opatření bylo přijato za účelem ochrany životního prostředí, neznamená, že by bylo vyňato z působnosti směrnice.“²⁸⁶ Z tohoto důvodu považují za důležité zabývat se blíže povinnostmi, které pro členské státy z této směrnice vyplývají, jakož i velice závažnými následky jejich nedodržení.

5.1 K působnosti směrnice

Do působnosti směrnice patří technické specifikace a jiné požadavky. Technická specifikace je obecný termín, který zahrnuje normy a technické předpisy a je v čl. 1 odst. 3 směrnice definována následovně:

„specifikace obsažená v dokumentu, který stanoví požadované charakteristiky výrobku, jako jsou úroveň jakosti, ukazatele vlastností, bezpečnost nebo rozměry, včetně požadavků na výrobek, jako jsou obchodní název, terminologie, symboly, zkoušení a zkušební metody, balení, označování výrobků nebo jejich opatřování štítkem se jmenovitými údaji a postupy posuzování shody. Výraz „technická specifikace“ zahrnuje rovněž výrobní metody a postupy používané v souvislosti se zemědělskými produkty podle čl. 38 odst. 1 Smlouvy, s výrobky určenými pro lidskou spotřebu a pro spotřebu zvířat a v souvislosti s léčivými přípravky podle článku 1 směrnice 65/65/EHS, jakož i výrobní metody a postupy týkající se jiných výrobků, mají-li vliv na jejich charakteristiky.“

Zmíněné „požadované charakteristiky výrobku“ nejsou stanoveny vyčerpávajícím způsobem, daly by se uvést i další jako tvar, hmotnost, prezentace, výkon, životnost, spotřeba energie atd. Specifikace může sloužit k různým účelům, mezi jinými také k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví.

²⁸⁵ Úř. věst. L 24 ze dne 21. 7. 1998, s. 37.

²⁸⁶ Viz rozsudek ve věci C-13/96 *Bic Benelux*, Recueil 1997, s. I-1753, bod 20.

Pojem „jiný požadavek“ byl zaveden až směrnicí 94/10/ES a je v čl. 1 odst. 4 směrnice definován jako:

„požadavek jiný než technická specifikace kladený na výrobek zejména z důvodu ochrany spotřebitelů nebo životního prostředí, který má vliv na jeho spotřební cyklus po jeho uvedení na trh, jako jsou podmínky použití, recyklace, opětovného používání nebo zneškodňování, pokud tyto podmínky mohou významně ovlivnit složení nebo charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh.“

Pojem tedy zahrnuje požadavky, kladené na výrobek během jeho spotřebního cyklu, tj. od období jeho užívání až do doby, kdy se stane odpadem, s nímž je třeba určitým způsobem naložit.²⁸⁷ Dle tohoto ustanovení se tento typ požadavku zásadně používá pro účely ochrany spotřebitelů nebo životního prostředí, jakožto kategorických požadavků, na než by se mohl členský stát odvolávat za účelem ospravedlnění omezení zásady volného pohybu zboží.

Fráze „podmínky použití, recyklace, opětovného použití nebo zneškodňování“, citovaná jako příklady „jiných požadavků“, se vztahuje na nejdůležitější specifické případy. Aby je bylo možné označit za „jiné požadavky“, je třeba, aby tyto podmínky měly určitý podstatný vliv na složení, charakter výrobku nebo jeho uvedení na trh.²⁸⁸ Lze proto očekávat, že vnitrostátní předpis požadující zavedení systému vratnosti nebo opětovného použití pro obaly, nebo dokonce oddělený sběr některých výrobků, jako např. vybitých baterií, bude obsahovat ustanovení, která budou do kategorie „jiných požadavků“ patřit.

Technické specifikace mohou existovat buď v podobě normy nebo technického předpisu nebo normy. Jiné požadavky mohou mít pouze podobu technického předpisu. Rozdíl mezi normou a technickým předpisem je v závaznosti. Zatímco dodržování přijaté normy je dobrovolné, použití technického předpisu je povinné. Členské státy jsou povinny v rámci směrnici zavedené specifické procedury informovat Komisi o návrhu norem i technických předpisů. Oba postupy se od sebe liší. Vzhledem k zaměření této práce se omezím na problematiku technických předpisů, jakožto norem závazných.

Směrnice definuje technický předpis jako:

„technické specifikace a jiné požadavky včetně příslušných správních předpisů, jejichž dodržování je při uvedení na trh nebo při používání v členském státě nebo na jeho větší části závazné de iure nebo de facto, jakož i právní a správní předpisy

²⁸⁷ Viz zejména rozsudek ve věci C-267/03 *Lindberg*, Sb. rozh. 2005, s. I-3247, bod 54.

²⁸⁸ Viz v tomto smyslu rozsudky ve věci C-278/99 *van der Burg*, Recueil 2001, s. I-2015, bod 20; C-390/99 *Canal Satellite Digital*, Recueil 2002, s. I-607, bod 45, C-159/00 *Sapod Audic*, Recueil 2002, s. I-5031, bod 30, a *Lindberg*, bod 57.

členských států zakazující výrobu, dovoz, prodej nebo používání určitého výrobku s výjimkou předpisů uvedených v článku 10.“

Určité technické specifikace, „jiné požadavky“ nebo pravidla pro služby, které splňují definici technického předpisu, jsou vyňaty z působnosti směrnice, zvláště v případě, když plní závazné právní předpisy Unie nebo se omezují na výkon rozsudku Soudního dvora, jak je uvedeno v článku 10 směrnice.

Závaznost technické specifikace, „jiného požadavku“ nebo pravidla pro služby může být vytvořena dvěma způsoby: (1) *De iure*, kdy povinnost shody s nimi je dána opatřením vycházejícím přímo od příslušných veřejných orgánů nebo opatřením, které lze veřejným orgánům přisoudit.²⁸⁹ Např. zákaz používání plastových láhví pro odbyt minerální vody stanovený vyhláškou lze považovat za technický předpis, který je povinný *de iure*. (2) *De facto*, kdy technická specifikace není stanovena formálním a závazným předpisem dotčeného státu, ale kdy stát sám její dodržování doporučuje. Jako výsledek podobných účinků, které mohou mít vliv na trh, se tato opatření považují za rovnocenná se závaznými předpisy. Mezi nejdůležitější a nejčastější technické předpisy *de facto* patří:

- a) *právní a správní předpisy členského státu, které odkazují na technické specifikace nebo jiné požadavky nebo profesní pravidla nebo pravidla správné praxe, které samy obsahují odkaz na technické specifikace nebo na jiné požadavky, přičemž soulad s nimi předpokládá shodu s povinnostmi uloženými uvedenými právními nebo správními předpisy;*
- b) *dobrovolné dohody, v nichž je smluvní stranou orgán veřejné moci a které ve veřejném zájmu stanoví shodu s technickými specifikacemi nebo s jinými požadavky nebo s pravidly pro služby s výjimkou specifikací pro nabídková řízení při zadávání veřejných zakázek.*²⁹⁰

Dohody uzavřené mezi hospodářskými subjekty, které stanoví technické specifikace, jiné požadavky pro určité výrobky nebo pravidla pro služby, nejsou samy o sobě závazné vzhledem k jejich původu v soukromém sektoru. Nicméně jsou považovány za technické předpisy *de facto*, je-li stát smluvní stranou jedné z těchto smluv. Tyto dohody jsou typicky používány z důvodů ochrany životního prostředí v oblasti automobilového, chemického a ropného průmyslu, např. pro snížení znečišťujících emisí výfukových plynů motorových vozidel, vylučování škodlivých látek do vody nebo použití určitých typů balení atd. Tyto dohody umožňují větší pružnost při zavádění opatření pro dosažení cílů legislativy a dobrovolná účast

²⁸⁹ Viz rozsudek ve věci C-13/96 *Bic Benelux*, Recueil 1997, s. I-1753.

²⁹⁰ Srov. čl. 10 odst. 11 směrnice.

průmyslu zajišťuje, že budou dosaženy. Aby patřily do působnosti směrnice 98/34/ES, musí být stát do těchto dohod zapojen. Aby mohl veřejný orgán splnit svou informační povinnost na něm spočívající a vzít v úvahu připomínky Komise nebo členských států v rámci oznamovacího postupu stanoveného směrnicí, musí být stát smluvní stranou. Třetí ve směrnici výslovně uvedenou skupinou technických předpisů *de facto* jsou:

c) technické specifikace nebo jiné požadavky, které souvisejí s daňovými nebo finančními opatřeními ovlivňujícími spotřebu výrobků tím, že vyzývají ke shodě s těmito technickými specifikacemi nebo jinými požadavky; to však neplatí pro technické specifikace nebo jiné požadavky, které se týkají národních systémů sociálního zabezpečení.

Jedná se o daňová nebo finanční opatření stanovená za jiným účelem, než je tradiční účel sledovaný daňovou legislativou členských států. Také tato opatření jsou zaváděna zvláště s ohledem na ochranu životního prostředí a ochranu spotřebitele. K vložení tohoto příkladu do směrnice došlo s ohledem na některé případy daňových pobídek udělených „čistým vozidlům“, která splnila určité limity emisí nebo byla vybavena katalyzátory. Zkušenosti ukázaly, že členské státy často pobídky vázaly na podmínky, jejichž výsledkem bylo, že zavedený systém odporoval právu EU. Bylo proto zřejmé, že je třeba takové návrhy podrobit zkoumání. Kategorie opatření, o nichž je řeč, zahrnují zvláště ta opatření, která usilují o podporu prodeje výrobků splňujících určité specifikace udělením finančních výhod (např. dotacemi pro prodej určitých topných zařízení, která dané definované technické podmínky splňují) nebo případně jejich prodej nepodporovat (např. neudělením dotací). Do toho jsou také zahrnuta daňová nebo finanční opatření, která mohou spotřebu ovlivnit doporučením shody s „jinými požadavky“ ve smyslu směrnice (např. výjimka z placení ekologické daně za obal daných výrobků, když je vytvořen zálohový systém, nebo výjimka z placení ekologické daně pro určité výrobky, když je vytvořen systém sběru a recyklace). Podobně se tato kategorie opatření týká i těch opatření, která jsou zaměřena na odrazování od prodeje služeb, jež mají určité vlastnosti (např. služby přijaté prostřednictvím specifických zařízení nebo pocházející od hospodářských subjektů v určitých oblastech).

Pokud jde o vymezení technických předpisů, je konečně třeba podotknout, že vnitrostátní opatření, které opakuje nebo nahrazuje, aniž by přidávalo nové nebo doplňující specifikace, existující technické předpisy, které byly řádně Komisi oznámeny, jestliže byly přijaty poté, co vstoupila v platnost směrnice 83/189/EHS,

nelze považovat za „návrh“ technických předpisů ve smyslu článku 1 odst. 12 směrnice 98/34/ES a v důsledku toho ani za předmět oznamovací povinnosti.

5.2 K oznamovací povinnosti

Jak již bylo zmíněno výše, v souvislosti s přijímáním návrhů právních předpisů, ukládá směrnice členským státům řadu povinností. Tou základní je oznamovací povinnost.

Ustanovení čl. 8 směrnice vyžaduje od členských států, aby okamžitě sdělovaly Komisi jakýkoliv návrh technického předpisu, který plánují přijmout. Návrh musí být oznámen z hlediska vnitrostátního legislativního procesu do okamžiku, kdy jej bude možné ještě změnit. V případě České republiky je tedy nezbytné návrh oznámit nejpozději v druhém čtení v Parlamentu.

Vedle textu návrhu zasílá členský stát Komisi také texty základních právních a správních předpisů, kterými Komisi informuje o právních souvislostech oznamovaného návrhu, a důvody pro zavedení navrhovaných opatření.²⁹¹ Každý členský stát v praxi jmenuje centrální jednotku, která je odpovědná za odesílání informací Komisi a národním ministerstvům. V České republice se jedná o Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví (ÚNMZ). Po ukončení schvalovacího procesu na národní úrovni musí členské státy poslat Komisi konečné znění technického předpisu. Komise tak může posoudit, zda členský stát přizpůsobil text právu Unie a v případě potřeby provést jakákoliv nutná opatření. Proto pokud členský stát přijal návrh, aniž by vzal v potaz podrobné stanovisko Komise nebo dalších členských států k návrhu předpisu, může Komise zahájit řízení o porušení Smlouvy podle článku 258 SFEU.

Podle směrnice 98/34/ES nejsou členské státy povinny znovu oznámit návrh technického předpisu, který již byl oznámen podle jiného předpisu Unie. Členské státy však nejsou zbaveny svého závazku splnit požadavek, podle kterého musí dostát svým povinnostem vyplývajícím z každého právního předpisu Unie. Po oficiálním sdělení, že národní návrh podléhá několika postupům EU, je tedy posouzen podle každého právního předpisu EU, který se na něj vztahuje, a Komise vysloví svůj názor ke každému z nich. Kromě toho s ohledem na ochranu životního prostředí směrnice

²⁹¹ Viz zejména rozsudek ve věci C-194/94 *CIA Security International*, Recueil 1996, s. I-2201, bod 50; a rozsudky ve věci C-279/94 *Komise proti Itálii*, Recueil 1997, s. I-4743, bod 40 a ve věci C-145/97 *Komise proti Belgii*, Recueil 1998, s. I-2643, bod 12.

94/62/ES týkající se obalů a obalového odpadu²⁹² výslovně stanoví, že postup podle směrnice 98/34/ES platí pro všechna navrhovaná opatření, která členské státy plánují v této oblasti přijmout. Členské státy musí znovu oznámit návrh, který již byl podle ustanovení směrnice 98/34/ES prozkoumán, jestliže byl mezitím podstatně změněn nebo upraven jeho text.²⁹³

Jakmile byl Komisi oznámen nový návrh národního technického předpisu, musí Komise předat všechny informace, které jí byly oznamujícím členským státem v oznámení sděleny, ostatním členským státům.

V době tří měsíců po oznámení návrhu Komise i členské státy prozkoumají oznámený text s cílem posoudit, zda je v souladu s právem Unie, zvláště s články 34 a 36, 49 a 56 SFEU, ale také s dotčenými sektorovými směrnicemi.

Komise a/nebo členské státy mohou rozhodnout, že návrh technického předpisu nemá povahu, která by způsobila vznik překážek vnitřního trhu. V tomto případě ani Komise ani členské státy během tříměsíční lhůty nereagují. Na konci tohoto období oznamující členský stát přijme svůj návrh předpisu bez dalších povinností s tím souvisejících. Toto právo však nevylučuje následné zásahy ze strany Komise mimo postup podle směrnice 98/34/ES, tj. zejména zahájení řízení o porušení Smlouvy, jestliže se předpis po svém konečném přijetí ukáže být v rozporu se Smlouvou nebo se sekundární legislativou.

V opačném případě mohou Komise a členské státy poslat oznamujícímu členskému státu připomínky nebo tzv. podrobné stanovisko. Připomínky se posílají tehdy, když oznámený návrh, třebaže je v souladu s právem Unie, vzbuzuje sporné otázky týkající se jeho výkladu nebo vyžaduje doplnění podrobných informací týkajících se jeho zavedení. Připomínky je možné také mít k celkovému posouzení opatření s ohledem na obecné zásady zákonů Unie a na zásady vložené do jeho textu, nebo připomínky informující oznamující členský stát o budoucích povinnostech s ohledem na předpisy přijaté na úrovni Unie.

Podle směrnice nemá oznamující členský stát žádnou formální povinnost na obdržené připomínky odpovědět. V praxi to však členské státy často dobrovolně dělají, a tím zlepšují celkový dialog. Směrnice stanoví, že členské státy musí vzít obdržené připomínky v úvahu „v co největší míře“ (článek 8 odst. 2). Dle publikace

²⁹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech, Úř. věst. L 365 ze dne 31.12.1994, s. 10.

²⁹³ Viz v tomto smyslu rozsudek ve věci C-317/92 *Komise proti Německu*, Recueil 1994, s. I-2039, bod 25 a ve věci C-267/03 *Lindberg*, Sb. rozh. 2005, s. I-3247 body 84 a 85.

k provádění směrnice zveřejněné na webových stránkách Komise však členské státy obecně berou v úvahu připomínky, které obdržely.²⁹⁴

Podrobná stanoviska Komise nebo členské státy posílají tehdy, když mají za to, že zamýšlené navrhované opatření by mohlo po svém přijetí vytvořit překážky v rámci vnitřního trhu. Snahou těchto podrobných stanovisek je úprava navrhovaného opatření tak, aby se hned u zrodu odstranily všechny následné překážky těmto svobodám. Podrobné stanovisko nelze za žádných okolností zaslat proti takovým navrhovaným předpisům, které zakazují výrobu, ale které samy o sobě netvoří potenciální překážku volného pohybu zboží.

Členské státy musí na podrobné stanovisko, které obdržely od Komise nebo jiného členského státu, odpovědět. Přestože směrnice nestanoví pro odpověď žádnou lhůtu, je nicméně žádoucí, aby byla odpověď v zájmu účinnosti postupu k dispozici pokud možno co nejdříve, nejlépe v období pozastavení prací (viz níže), které je šest měsíců pro návrhy týkající se zboží. Jestliže má Komise za to, že odpověď na její podrobné stanovisko není dostačující, může v případě, že byl návrh skutečně přijat, použít postup uvedený v článku 258 SFEU. Stejně tak může v souladu s čl. 259 SFEU učinit členský stát.

Členský stát, jemuž je takové stanovisko adresováno, musí Komisi informovat o všech krocích, které hodlá podniknout (zrušení sporného textu, odůvodnění jeho zachování nebo změny v určitých ustanoveních, aby byly v souladu s pravidly platnými pro vnitřní trh) bez ohledu na to, zda byla autorem Komise a/nebo jiný členský stát. Komise se k akcím zamýšleným členskými státy jako reakce na podrobné stanovisko vyjádří, aby členskému státu oznámila, zda jsou tato opatření vhodná k vyloučení překážek vnitřního, které by mohlo přijetí textu způsobit, nebo zda odůvodnění ponechání textu v nezměněné podobě je přijatelné.

5.3 K povinnosti pozastavení prací

Datum přijetí oznámení o návrhu národního technického předpisu Komisi je začátkem období, během něhož má dotčený členský stát přísně zakázáno dotčený návrh přijmout. Toto období je obecně známo jako období pozastavení prací. Je to období, které je považováno za nezbytné k tomu, aby mohla Komise a ostatní členské státy oznámený návrh textu prozkoumat a v případě potřeby na něj reagovat. Ustanovení

²⁹⁴ Průvodce metodikou poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, <http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris/>

článku 9 odst. 1 směrnice stanoví, že počáteční období pozastavení prací činí tři měsíce. Kromě tohoto období je oznamující členský stát povinen dodržet další období pozastavení prací, jehož délka se mění podle povahy textu a typu reakce, kterou obdržel. Třebaže připomínky poslané oznamujícímu členskému státu počáteční tříměsíční období pozastavení prací neprodlužují, neplatí totéž pro podrobná stanoviska. V případě podrobného stanoviska vztahujícího se na dobrovolnou dohodu směrnice stanoví, že členský stát musí respektovat období pozastavení prací v délce čtyř měsíců. Pro všechny ostatní návrhy se období prodlužuje až na šest měsíců.

Období pozastavení prací končí, informuje-li Komise členské státy, že již nemá v úmyslu navrhnout nebo přijmout závazný právní předpis Unie, informuje-li Komise členské státy, že svůj návrh nebo záměr vzala zpět, nebo jakmile Komise nebo Rada přijala závazný právní předpis Unie. Protože blokování oddaluje přijetí národní legislativy, aniž je přesně známo, jak dlouho bude proces vedoucí ke konečnému schválení legislativy Unie trvat, používá Komise tento nástroj velmi opatrně.

V případě, že Komise zveřejní do tří měsíců od oznámení návrhu technického předpisu svůj záměr navrhnout nebo přijmout směrnici, nařízení nebo rozhodnutí v této věci v souladu s článkem 288 SFEU, požaduje směrnice, aby členský stát odložil přijetí návrhu technického předpisu o 12 měsíců ode dne, kdy Komise návrh obdržela. Výjimečně se tato doba prodlouží až o 18 měsíců, přijme-li Rada v období pozastavení prací společný postoj. Tato situace je označována jako tzv. blokování.

Nicméně pokud činnost Unie, o níž se uvažuje nebo se na ní již pracuje, nevede k žádnému výsledku, mohou členské státy dokončit odloženou legislativní práci na národní úrovni a technický předpis přijmout.

Povinnost zachovat období pozastavení prací se neuplatní pouze v případě, že je členský stát nucen z naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi, které souvisejí s ochranou veřejného zdraví nebo bezpečnosti, s ochranou živočichů nebo rostlin ve velmi krátké lhůtě připravit technické předpisy tak, aby byly neprodleně vydány a provedeny, aniž by byly možné jakékoli konzultace (klauzule naléhavosti a spěšnosti).

V případě, kdy opatření, u nichž nebyl uznán nouzový postup, byla přijata a nebylo dodrženo období pozastavení prací, může Komise proti uvedenému členskému státu zahájit řízení o porušení Smlouvy podle článku 258 SFEU.

5.4 K výjimkám z oznamovací povinnosti nebo povinnosti dodržovat období pozastavení prací

Dle čl. 10 směrnice se oznamovací povinnost a povinnost dodržovat období pozastavení prací neuplatní pouze v případě, že návrhem právního předpisu členské státy plní závazné právní předpisy Unie, které vedou k přijetí technických specifikací nebo plní závazky vyplývající z mezinárodních dohod, které vedou k přijetí společných technických specifikací v Unii. Přijetím pravidel požadovaných směrnicí Unie totiž naopak dojde k odstranění překážek obchodu a rozdílů mezi národními předpisy zároveň a postup stanovený směrnicí 98/34/ES už není třeba. Rozsah této výjimky byl vyjasněn několika rozsudky Soudního dvora. Např. ve společně projednávaných případech *Albers, Van den Berkmortel a Nuchelmans*²⁹⁵ Soudní dvůr rozhodl, že vydáním zákazu na používání Clenbuterolu pro vykrmování dobytka Holandsko dostalo svým povinnostem podle směrnice 86/469/EHS týkajícím se prohlídek zvířat a čerstvého masa za účelem zjištění zbytkových látek, a proto bylo podle čl. 10 zproštěno oznamovací povinnosti. V případě *Unilever* Soudní dvůr naopak dospěl k závěru, že čl. 10 směrnice nelze uplatnit, jestliže některé ustanovení směrnice dává členskému státu dostatečný prostor pro manévrování.²⁹⁶ Jednalo se o případ Itálie, která prosazovala názor, že směrnice Rady 79/112/EHS o označování potravin²⁹⁷ stanovila povinnost zahrnout do označování také podrobnosti o místě vzniku nebo původu výrobku v případech, kdy by neuvedení takových detailů mohlo spotřebitele uvést v omyl do takové míry, že bude pochybovat o skutečném místě vzniku nebo původu výrobku. Podle Soudního dvora bylo příslušné ustanovení formulováno tak obecně, že ponechávalo prostor pro manévrování, což vede k závěru, že národní pravidla pro označování týkající se původu olivového oleje nelze považovat za národní ustanovení, která se shodují se závazným právním předpisem Unie ve smyslu první odrážky v čl. 10 odst. 1 směrnice o označování.²⁹⁸

Členské státy nemusí Komisi oznamovat návrhy dočasných opatření, která jsou oprávněny přijímat podle ochranné doložky obsažené ve směrnících Unie podle čl. 114 SFEU. Opatření musí být přijata z důvodů neekonomické povahy. Tyto důvody

²⁹⁵ Viz rozsudek ve věci C-425/97 *Albers*, rozsudek ve věci C-426/97 *Van den Berkmortel*, rozsudek ve věci C-427/97 *Nuchelmans*, Recueil 1999, s. I-2947

²⁹⁶ Viz rozsudek ve věci C-443/98 *Unilever*, Recueil 2000, s. I-7535.

²⁹⁷ Směrnice Rady 79/112/EHS ze dne 18. prosince 1978 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se označování, předvádění a reklamy na potraviny prodávané konečnému spotřebiteli, Úř. věst. L 33 ze dne 8.2.1979, s. 1.

²⁹⁸ Viz rozsudek ve věci C-390/99 *Canal Satélite Digital*, Recueil 2002, s. I-607.

se mohou vztahovat na veřejnou mravnost, veřejný pořádek nebo bezpečnost, ochranu zdraví a života lidí, zvířat a rostlin, ochranu národních kulturních statků, které mají uměleckou nebo archeologickou hodnotu, anebo ochranu průmyslového a obchodního vlastnictví.

Členské státy dále nemusí oznamovat ta národní opatření, jejichž jediným účelem je provedení rozsudku Soudního dvora.

5.5 K důsledkům nesplnění povinnosti podle směrnice 98/34/ES

Jak již bylo opakovaně řečeno, pokud členské státy nesplní povinnosti podle směrnice 98/34/ES, tj. zejména neoznámí návrh technického předpisu, nevezmou v potaz připomínky nebo podrobné stanovisko Komise a členských států, nebo předpis přijmou v době pozastavení prací, může Komise zahájit řízení o porušení povinností podle čl. 258 SFEU. Vedle tohoto obecného instrumentu vyplývajícího přímo ze Smlouvy stanovil Soudní dvůr ještě další důsledky, které mají v praxi pro členské státy dopady mnohem rozsáhlejší.

Podle judikatury Soudního dvora totiž nedodržení oznamovací povinnosti zakládá vadu v postupu přijímání dotčených technických předpisů a způsobuje nepoužitelnost dotčených technických předpisů, takže tyto nemohou být namítány vůči jednotlivcům.²⁹⁹ Jednotlivci se mohou dovolávat této nepoužitelnosti u vnitrostátního soudu, kterému přísluší odmítnout použití vnitrostátního technického předpisu, který nebyl oznámen v souladu se směrnicí 98/34/ES.³⁰⁰ Podle rozsudku ve věci *Unilever* navíc nelze na jednotlivci vymáhat ani opatření, které sice bylo oznámeno, ale které bylo následně přijato v období pozastavení prací stanoveném článkem 9 směrnice.³⁰¹

Uvedená judikatura může přivést členské státy často do překérní situace, ze které se lze dostat pouze tím, že členský stát nenotifikovaný předpis zruší a případně přijme zcela identický předpis, který ovšem notifikuje. Exemplárním příkladem, který není hodný následování, je Nizozemsko, které bylo v návaznosti na rozsudek ve věci *CIA* nuceno zrušit a následně znovu přijmout více než 200 předpisů.

Od svého vstupu do Evropské unie do konce roku 2009 oznámila Česká republika celkem 147 návrhů právních předpisů. Z toho v 17 případech se jednalo

²⁹⁹ Viz rozsudek ve věci C-194/94 *CIA Security*, Recueil 1996, s. I-2201, bod 54 a rozsudek ve věci C-226/97 *Lemmens*, Recueil 1998, s. I-3711, bod 33.

³⁰⁰ Viz zejména výše uvedený rozsudek ve věci C-194/94 *CIA Security International*, bod 55 a rozsudek ve věci C-159/00 *Sapod Audic*, bod 50

³⁰¹ Viz rozsudek ve věci C-443/98 *Unilever*, Recueil 2000, s. I-7535.

o předpisy z oblasti životního prostředí, resp. předpisy v gesci Ministerstva životního prostředí. Přehled počtů notifikací po jednotlivých letech uvádí následující tabulka.³⁰²

Rok	Celkem oznámeno návrhů	Návrhy v gesci MŽP
2004	14	4
2005	27	2
2006	21	2
2007	24	2
2008	35	2
2009	26	5
Celkem	147	17

Z celkového počtu 147 notifikovaných případů bylo ve 22 případech vydáno podrobné stanovisko a v 56 případech byly vzneseny připomínky. Ani jeden z 22 případů, v nichž bylo vydáno podrobné stanovisko, se netýkal návrhu v gesci Ministerstva životního prostředí. Pro ilustraci, mezi notifikovanými návrhy v gesci Ministerstva životního prostředí byly např. nadvakrát oznámený návrh vyhlášky o stanovení požadavků na kvalitu paliv pro stacionární zdroje z hlediska ochrany ovzduší³⁰³, návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 368/2003 Sb., o integrovaném registru znečišťování³⁰⁴ a vůbec posledním notifikovaným návrhem je návrh zákona, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší tím, že jsou zvyšována procenta minimálního obsahu biopaliv v motorových benzinech a v motorové naftě³⁰⁵.

Jen pro srovnání, za stejné období, kdy Česká republika oznámila 147 návrhů, tj. za období od 1. 5. 2004 do 31. 12. 2009, oznámilo několika rozsudky proti němu v této oblasti vynesenými poučené Nizozemsko více než dvakrát tolik, totiž 360 návrhů, Švédsko 263 a Velká Británie 339 návrhů. Tento zjevný nepoměr s počtem návrhů notifikovaných Českou republikou je o to výraznější, uvědomíme-li si, že nově přistoupivší státy mají v souladu se směrnicí povinnost oznámit technické předpisy

³⁰² Data byla získána na základě analýzy databáze všech případů notifikovaných členskými státy Komisi dostupné na: <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/>

³⁰³ Srov. řízení č. 2008/534/CZ: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2008&inum=534&lang=EN&sNLang=EN a řízení č. 2008/373/CZ: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2008&inum=373&lang=EN&sNLang=EN

³⁰⁴ Srov. řízení č. 2005/34/CZ: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2005&inum=34&lang=EN&sNLang=EN

³⁰⁵ Srov. řízení č. 2009/611/CZ: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2009&inum=611&lang=EN&sNLang=EN

přijaté před vstupem při první následné novelizaci. Z uvedeného je dle mého názoru zřejmé, že oznamování technických předpisů Českou republikou vykazuje nedostatky. Žádné řízení o porušení Smlouvy týkající se neoznámení předpisu dle této směrnice však dosud proti České republice zahájeno nebylo. Současně je však třeba dodat, že své povinnosti ze směrnice neplní také jiné později přistupující členské státy, a to mnohem výrazněji. Za extrémní považuji příklad Bulharska, které od svého přistoupení notifikovalo pouhých 22 návrhů technických předpisů. Avšak z toho 12 od ledna 2009 do dubna 2010, tedy také Bulharsko se pomalu učí.

Údaje o všech notifikacích všech členských států, jakož i států ESVO, které jsou do systému vytvořeného směrnicí rovněž zapojeny, jsou veřejnosti přístupné na internetové stránce Komise pro TRIS (Technical Regulation Information System).³⁰⁶

5.6 Shrnutí

Ekologická opatření s dopadem na volný pohyb zboží mohou naplnit definici technického předpisu ve smyslu směrnice 98/34/ES. V takovém případě musí být jejich návrh v době, kdy je ještě možné jej v rámci legislativního procesu změnit, oznámen Komisi. Komise následně iniciuje proceduru, v jejímž rámci ona sama, jakož i členské státy, kterým je návrh také notifikován, posoudí návrh z hlediska jeho souladu s právem Unie, zvláště s články 34 a 36, 49 a 56 SFEU. V případě, že Komise nebo některý z členských států dojdou k závěru, že navrhované opatření je technickým předpisem, který by mohl způsobit vznik překážek na vnitřním trhu, zašlou členskému státu své připomínky nebo tzv. podrobné stanovisko. V případě, že členský stát nevezme v potaz uvedené připomínky, vystavuje se hrozbě zahájení řízení pro porušení Smlouvy. V případě, že členský stát nesplní oznamovací povinnost vůbec, způsobí tím nepoužitelnost, resp. neúčinnost předmětných technických předpisů ve vztahu k jednotlivcům, vůči, kterým se jich nemůže dovolávat. Oznamovací povinnost zná nicméně určité výjimky, např. jde-li o návrh právního předpisu, kterým se provádí závazné právní předpisy Unie, které vedou k přijetí technických specifikací.

³⁰⁶ <http://ec.europa.eu/enterprise/tris/>

ZÁVĚR

V předcházejících kapitolách byla podrobně popsána pravidla, která musí členské státy respektovat při přijímání ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží. Tato pravidla se liší v závislosti na tom, zda se ekologické opatření týká oblasti, která dosud není harmonizována na úrovni EU, nebo oblasti, která již harmonizována je, a pakliže ano, pak se dále odlišují podle toho, zda se jedná o harmonizaci úplnou, částečnou či minimální. V případě částečné a minimální harmonizace se tato pravidla dále liší podle toho, zda lze předmětné ekologické opatření označit z pohledu harmonizačního předpisu jako úpravu přísnější, anebo jako úpravu odlišnou. Specifický systém pravidel navíc zavádí směrnice 98/34/ES, která byla podrobně rozebrána v kapitole 5.

Respektování popsaných pravidel je úkolem všech členských států, které jsou povinny zajistit jejich dodržování u všech svých orgánů, jakož i u jednotlivců. Zatímco ve vztahu k orgánům veřejné správy mají tato pravidla praktický význam zejména při tvorbě právních předpisů či přijímání aktů aplikace práva, soudy jsou povinny tato pravidla znát a aplikovat především pro účely přezkumu aktů přijatých orgány veřejné správy (správní soudnictví).

Následky nezajištění dodržování popsaných pravidel svými orgány či jednotlivci mohou být pro členské státy neblahé. V zásadě vždy jim hrozí zahájení řízení o porušení Smlouvy ze strany Komise, které může vyústit až v žalobu k Soudnímu dvoru EU a následný rozsudek. Není-li nesoulad odstraněn ani v přiměřené době po vynesení rozsudku Soudního dvora, hrozí členskému státu také zahájení řízení o výkonu rozsudku, které již končí nikoli prostým konstatováním porušení práva EU, nýbrž uložením peněžité sankce v podobě paušální částky a/nebo penále. Dalším následkem porušení popsaných pravidel může být vznik nároku jednotlivce, vůči němuž bylo ekologické opatření odporující unijnímu právu aplikováno, na náhradu škody, která mu v důsledku pochybení členského státu vznikla. Konečně, dokonce nejcitelněji se může v praxi projevit důsledek porušení pravidel, která byla popsána v kapitole 5 a pravidel týkajících se přijetí nebo ponechání opatření, která se odchyľují od harmonizačního předpisu. Neoznámení technického předpisu, anebo odchýlného opatření Komisi je totiž stíženo neaplikovatelností tohoto předpisu, což znamená, že žádný jednatel se tímto předpisem není povinen řídit a může jeho neaplikovatelnost či nevykonatelnost platně namítat v řízení jak před správními orgány, tak soudy členského státu. Nebezpečí tohoto

důsledku se skrývá především v České republice v tom, že orgány státní správy nemají dosud o jeho existenci široké povědomí. Pouze slabou útěchou je skutečnost, že toto povědomí neexistuje ani v rámci právnícké veřejnosti.

Základem pro zabránění uvedeným důsledkům je prevence, která zahrnuje především znalost popsaných pravidel a důslednou kontrolu jejich dodržování, a to na prvním místě v rámci příslušných složek veřejné správy, které ekologická opatření s dopadem na volný pohyb vytvářejí, nebo těch složek, které na soulad navrhovaných právních předpisů s právem EU dohlížejí (odpovědné orgány). Povědomí o těchto pravidlech však musí existovat také v rámci orgánů, které právo aplikují. Skutečnost, že soud zná, či v tomto případě, má znát právo, není třeba zdůrazňovat.

Kontrola, zda navrhované ekologické opatření je opatřením s dopadem na volný pohyb zboží a zda vyhovuje v této práci popsaným pravidlům, by měla probíhat v následujících obecně popsaných krocích. Zaprvé určit, zda opatření spadá do působnosti harmonizačního předpisu EU. Pokud ne, zadruhé zjistit zda může být považováno za tarifní či netarifní překážku volného pohybu zboží, tj. zejména prověřit, zda se na něj s ohledem na jeho povahu nevztahuje některá z výjimek z působnosti opatření s rovnocenným účinkem dovozu či vývozu, a pokud ne, zatřetí určit, zda je toto opatření jako překážka volného pohybu zboží ospravedlnitelné. Tento poslední krok v zásadě vyžaduje kontrolu toho, zda je skutečný důvod pro přijetí opatření ekologický a nikoli ekonomický, zda je opatření přiměřené a zda není diskriminační. V zásadě pouze kladná odpověď na všechny tyto otázky či podmínky je zárukou souladu navrhovaného opatření s právem EU. Pokud nicméně odpovědný orgán již v prvním kroku dojde k závěru, že ekologické opatření spadá do působnosti harmonizačního předpisu, je vhodné, aby dále pokračoval následujícím způsobem. Zaprvé zjistí, o jaký typ harmonizace se jedná. V případě, že jde o harmonizaci úplnou, je v zásadě vyloučeno přijetí ekologického opatření, které je přísnějším předpisem ve smyslu čl. 193 SFEU (viz str. 69 a násl.), avšak je možné přijmout nebo ponechat v účinnosti ekologické opatření, které je odchylnou úpravou ve smyslu čl. 114 odst. 4 nebo 5 SFEU. Jedná-li se o harmonizaci částečnou či minimální, je v zásadě možné ekologické opatření přijmout jak s odkazem na čl. 193 SFEU tak na čl. 114 odst. 4 nebo 5 SFEU. V případě postupu podle čl. 193 SFEU nebo čl. 114 odst. 4 SFEU bude dále nezbytné prověřit, zda ekologické opatření splňuje v zásadě všechny podmínky, které by z pohledu souladu se zásadou volného pohybu zboží muselo splňovat, kdyby nespadlo do působnosti harmonizačního předpisu. V případě postupu podle čl. 114

odst. 5 SFEU bude třeba zkontrolovat, zda se jeho zavedení opírá o nové vědecké poznatky a je reakcí na zvláštní problém předmětného členského státu. V případě postupu podle čl. 193 SFEU nebo čl. 114 odst. 4 nebo 5 SFEU bude navíc třeba opatření oznámit Komisi, resp. prověřit, zda opatření oznámeno bylo. Konečně nezávisle na uvedeném systému kontrolních kroků bude třeba určit, zda opatření není technickým předpisem ve smyslu směrnice 98/34/ES. Teprve jsou-li uskutečněny všechny tyto kroky, může být proces kontroly souladu (návrhu) ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží s unijním právem úspěšně zakončen.

Kontrolní postup je graficky znázorněn v příloze č. 2 této rigorózní práce. Již letný pohled na toto znázornění o popsáních pravidlech mnohé napovídá. Zaprvé, rozhodně se nejedná se systém jednoduchý. Zadruhé, nejedná se ani o systém jednoznačný, jehož jednotlivá pravidla by bylo možné aplikovat dogmaticky, na což poukazuje také nikoli náhodou čteně se vyskytující spojení „v zásadě“ v odstavci výše. Naopak, systém pravidel je charakterizován řadou výjimek, ba výjimek z výjimek, které lze navíc dělit na výjimky uplatňované obecně a na výjimky, u nichž existuje pochybnost nad tím, zda se nejedná o pouhý jednorázový exces v jinak zavedené rozhodovací praxi Soudního dvora EU. Z předcházejících kapitol navíc vyplývá, že ani zásadám aplikujícím se jako podmínky či kritéria pro určení souladu s právem EU není vždy přidělován stejný význam. Zejména to platí pro zásadu zákazu diskriminace (dvojitý pojetí, viz str. 42 a násl.) a zásadu přiměřenosti, kterou Soudní dvůr aplikuje hned ve třech alternativách (viz str. 45 a násl.).

Zmíněná povaha systému pravidel má několik konkrétních dopadů. Předně je třeba zmínit dopady na praktickou aplikaci pravidel odpovědným orgánem nebo orgánem aplikujícím právo, resp. soudem. S trochou nadsázky by se dalo říci, že tato pravidla obsahují vše, čeho se odpovědný orgán zvyklý držet se jasných postupů může obávat, a to nejen z pohledu formulace konkrétního návrhu ekologického opatření, ale také z pohledu jeho odůvodnění či odůvodnění odmítnutí některých jeho variant. Na druhou stranu však lze tvrdit, že stejná pravidla poskytují uvážlivému orgánu dostatek manévrovacího prostoru proto, aby na jednu stranu vyhověl často politickému zadání pro vytvoření návrhu ekologického opatření a na druhou stranu se udržel v rámci v pravidlech stanovených kritérií souladu s právem EU.

Povaha pravidel má dle mého názoru také konkrétní dopady na ochranu životního prostředí. Tímto se dostáváme ke klíčové otázce této práce, a sice zda popsání pravidla skutečně dostatečně balancují oba zájmy politik EU, tj. zájem na ochraně

životního prostředí a zájem na ochraně vnitřního trhu a zda v praxi napomáhají ochraně životního prostředí. Na cestě k odpovědi přitom leží několik zajímavých zjištění. Domnívám se, že prezentovaná judikatura dokládá, že, přestože zásada volného pohybu zboží a ochrana životního prostředí představují základní cíle EU, konflikt, ke kterému při zavedení ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží dochází, není většinou konfliktem mezi dvěma cíli EU, ale mezi cílem EU na ochraně volného pohybu zboží na jedné straně a cílem členského státu na ochraně životního prostředí na straně druhé. Členské státy totiž zpravidla přijímají ekologická opatření nikoli proto, aby chránily životní prostředí jako celek³⁰⁷, ale spíše proto, aby reagovaly na environmentální situaci na národní úrovni, aniž by současně měly zájem na změně environmentální politiky jiných členských států. V praxi to znamená, že prostřednictvím pravidel nejsou balancovány dva zájmy EU, ale zájem EU a zájem členského státu. Tato skutečnost činí z rozhodování Soudního dvora EU o ekologických opatřeních členských států s dopadem na volný pohyb zboží v podstatě rozhodování o dělbě pravomocí mezi EU a členskými státy, které tím, že se týká „ústavních“ základů práva EU, logicky vyžaduje velice obezřetný přístup. Obezřetnost je vskutku v popsané judikatuře Soudního dvora EU identifikovatelná. Zaprvé se projevuje snahou Soudního dvora omezit se v rámci jím podaného výkladu práva EU na formulování „základních pravidel“ a přenechat detailní přezkum opatření vnitrostátnímu soudu, který může jako jediný zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu. Zadruhé se projevuje aplikací, resp. neaplikací, určitých forem zásad práva EU. Mám na mysli zejména zásadu přiměřenosti v její čisté (přísné) formě, tzv. *stricto sensu*. Zásada přiměřenosti je dle mého názoru tím nejefektivnějším prostředkem, který lze použít při vážení zájmů na ochraně životního prostředí a vnitřního trhu. Soudní dvůr EU ji, jak bylo popsáno, aplikuje ve třech formách, jako vhodnost, nezbytnost a přiměřenost *stricto sensu* (podrobněji viz s. 47 a násl.). Poslední kategorii, která vyžaduje posouzení, zda úroveň ochrany, která je z pohledu členského státu považována za nezbytnou, je přijatelná také z pohledu právního řádu Unie, přitom Soudní dvůr EU aplikuje nejméně. Tato kategorie přiměřenosti totiž s dělbou pravomocí blízce souvisí, a proto je pochopitelné, že nemůže být současně nástrojem umožňujícím Soudnímu dvoru EU vyhnout se rozhodování o dělbě pravomocí. S trochou nadsázky je vskutku možné tvrdit, že se Soudní dvůr EU svým postojem rozhodování o dělbě pravomocí v podstatě vyhýbá.

³⁰⁷ Příhodným pojmem používaným v anglické literatuře je v tomto ohledu spojení „*global environmental commons*“.

Důsledek uvedeného postoje Soudního dvora je však dle mého názoru po praktické stránce ryze pozitivní, a tak jej lze jen stěží kritizovat. Problémy životního prostředí, a to i ty globální, je vždy třeba řešit s ohledem na specifika každého jednotlivého členského státu, ba každého jednotlivého případu, a proto je jen dobře, že je detailní balancování zájmů v případě sporu v konečném důsledku ponecháno soudům členských států. Nad tím, zda se tak děje racionálně, či pouze ve snaze vyhnout se rozhodování o pravomocech, snad lze přimhouřit oči.

Vhodnost existujících pravidel Soudního dvora pro dostatečné balancování zájmů na ochraně životního prostředí lze posoudit také v mezinárodním srovnání. Soudní dvůr EU není jediným mezinárodním soudním orgánem, který rozhoduje o ekologických opatřeních s dopadem na volný pohyb zboží. V systému Světové obchodní organizace rozhodují spory o tom, zda ekologické opatření vytváří překážku mezinárodního obchodu ve smyslu čl. XI Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) tzv. panely, skupiny odborníků sestavené pro účely rozhodování konkrétního případu tzv. orgánem pro řešení sporů (*Dispute Settlement Body*). Odvolání od panelu je možné a rozhoduje o něm tzv. odvolací orgán (*Appellate Body*). Prostředky používané těmito orgány při rozhodování konkrétních kauz jsou velice blízké těm, které používá Soudní dvůr. Také v systému GATT může stát, který ekologické opatření přijal, legitimizovat jeho zavedení ve světle jeho nezbytnosti pro ochranu života a zdraví lidí, zvířat a rostlin, eventuálně jeho významem pro uchování vyčerpatelných minerálních zdrojů.³⁰⁸ I tady se jako základní kritéria pro určení, zda ospravedlnění je v konkrétním případě přípustné použijí (1) zákaz diskriminace, (2) primární účel a (3) přiměřenost opatření.³⁰⁹ Ani tady se neaplikuje jednotný či jediný test přiměřenosti. Jedním druhem je tzv. „*least trade restrictive*“ test (test „*nejmenšího omezení trhu*“), tedy určení, zda neexistuje jiné opatření, které je šetrnější k trhu. Tento test je jinými slovy téměř ekvivalentem unijního testu nezbytnosti. Druhý test je označován jako „*means and ends*“ test (test „*prostředků a cílů*“) nebo „*primarily aimed at*“ („*primárně určený k*“) test. Tento test má dvě části. Nejprve je zkoumáno, zda jsou cíle opatření „skutečné“ a dále je zkoumáno, zda vztah mezi prostředky a cíli je „blízký a skutečný“, řečeno unijní terminologií, je určena „vhodnost“ opatření. Odvolací orgán již aplikoval také přiměřenost *stricto sensu*, tj. přiměřenost omezení sledovanému cíli, neboť se zabýval

³⁰⁸ Srov. čl. XX písm. b) a g) Všeobecné dohody o clech a obchodu.

³⁰⁹ Viz Slotboom, M.: *Do Different Treaty Purposes Matter for Treaty Interpretation? A Comparison of WTO and EC Law*, Brusel, 2005, str. 175 a násl.

například tím, zda rozsah úpravy (tj. rozsah konkrétního ustanovení) nebyl „nepřiměřený“ ve vztahu k účelu ochrany a při analýze „prostředků a cílů“ zohledňoval redukci environmentálních škod (environmentální přínos) na jedné straně a dopady na mezinárodní obchod na straně druhé.³¹⁰ Dle určitých názorů³¹¹ přitom odvolací panel tíhne více k používání testu, který je ekvivalentem unijního testu nezbytnosti v případech opatření, jejichž cílem je chránit životního prostředí předmětného státu, zatímco u opatření, která směřují k ochraně globálního životního prostředí, resp. opatření, z nichž by mohly profitovat také jiné státy, se nebojí skutečně balancovat zájmy a provést test přiměřenosti *stricto sensu*.

S ohledem na nápadnou podobnost pravidel posuzování ekologických opatření s dopadem na trh na unijní a mezinárodní úrovni lze soudit, že pokud by se v budoucnosti rozšířila opatření členských států určená k ochraně globálního životního prostředí, byl by také Soudní dvůr nucen častěji provádět přísný test přiměřenosti. Jak by s touto situací naložil, tj. kdo by z takovéto situace, co do svých pravomocí profitoval, je však již otázkou čiré spekulace, a to také z toho důvodu, že za takových podmínek by již bylo možné uvažovat o skutečném balancování dvou zájmů EU, nikoli zájmů EU a členského státu, čímž by se pozice Soudního dvora EU v mnohém zjednodušila.

Vraťme se však na závěr k otázce, zda pravidla soužití zásady volného pohybu zboží a ochrany životního prostředí, tak jak jsou formulována Soudním dvorem EU, přispívají k naplnění cíle environmentální politiky EU. Cíle environmentální politiky EU uvedené v šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí³¹² mimo jiné zahrnují: (1) dosažení udržitelného rozvoje cestou obezřetného využívání přírodních zdrojů a ochranu globálního ekosystému společně s hospodářskou prosperitou a vyváženým sociálním rozvojem³¹³; (2) záměr přerušit vazby mezi environmentálními tlaky a hospodářským růstem při zachování souladu se zásadou subsidiarity a respektování rozmanitosti podmínek nejružnějších regionů Evropské unie³¹⁴,

³¹⁰ Poprvé se tak stalo v roce 1998 při rozhodování o zákazu dovozu určitých krevet a výrobků z krevet do USA, viz WT/DS58/AB/R, 1998-4, str. 135 až 142 a 161 až 164. Podrobnosti o metodách rozhodování Odvolacího orgánu viz Saito, K.: Yardsticks for „Trade and Environment“: Economic Analysis of the WTO Panel and the Appellate Body Reports regarding Environment-oriented Trade Measures, Jean Monnet Working Paper 14/01, str. 14 a násl.

³¹¹ Saito, K.: Yardsticks for „Trade and Environment“: Economic Analysis of the WTO Panel and the Appellate Body Reports regarding Environment-oriented Trade Measures, s. 78.

³¹² Viz rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, Úř. věst. ze dne 10.9.2002, L 242, s. 1.

³¹³ Tamtéž, bod 6 preambule.

³¹⁴ Tamtéž, bod 8 preambule.

(3) požadavek vycházet při tvorbě environmentální politiky z nejlepších dostupných vědeckých a hospodářských analýz³¹⁵, (4) podporovat proces integrace environmentálních zájmů do všech politik a činností EU za účelem omezení tlaků na životní prostředí pocházejících z různých zdrojů³¹⁶ a (5) řešit environmentální problémy prioritně cestou plného a správného provádění právních předpisů³¹⁷. V rigorózní práci provedená analýza dle mého názoru dokládá, že judikatura Soudního dvora EU nepochybně k naplňování uvedených cílů přispívá, a to i přes určité její nedostatky, které byly popsány v závěru výše.

Je však namístě dodat, že význam judikatury v oblasti ekologických opatření s dopadem na volný pohyb zboží není pro dosahování cílů ochrany životního prostředí dozajista takový, jako význam tzv. čistě „environmentální“ judikatury (viz str. 12). Kupříkladu judikatura v oblasti přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, účasti veřejnosti na rozhodování o životním prostředí či judikatura v oblasti ochrany jednotlivých složek životního prostředí přispívají k ochraně životního prostředí v mnohem větším rozsahu a dovolím si tvrdit, že přímo. Tato judikatura se ostatně v porovnání s popsanou oblastí vyznačuje ještě větší tendencí Soudního dvora EU k extenzivnímu výkladu.³¹⁸ Judikatura Soudního dvora EU ke vztahu mezi volným pohybem zboží a ochranou životního prostředí a jí formulovaná pravidla soužití obou cílů EU, resp. EU a členských států, má přesto v systému práva EU své nezastupitelné místo.

³¹⁵ Tamtéž, bod 32 preambule.

³¹⁶ Tamtéž, bod 12 preambule.

³¹⁷ Tamtéž, bod 13 preambule.

³¹⁸ Srov. Havlíčková, K.: Judikatura Evropského soudního dvora na úseku životního prostředí, (Diplomová práce), Praha 2007, Univerzita Karlova, Fakulta právnická, str. 37 a násl.

LITERATURA

Knihy a články z odborných časopisů

Arnulf, A.: The European Union and its Court of Justice. Oxford, Oxford University Press 1999.

Bobek M., Komárek J. Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách? 1. část Právní rozhledy, 2004, č. 19, s. 697-706, 2. část č. 20, s. 752 – 757.

Bobek M., Komárek J., Passer J., Gillis M.: Předběžná otázka v komunitárním právu. Praha, Linde 2005.

Dauses, M.A.: Příručka hospodářského práva EU, Verlag C.H. Beck oHG, Munchen, 2002, překlad: Horáček, R., Munková, J., Nečasová, A., Schilla, F., Zemánek, J., 2002, str. 563 – 665.

Davies, Peter G. G.: European Union Environmental Law: an introduction to key selected issues, European Business Law Library, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd., 2004, chapter 1.

Douma, W. Th.: European Environmental Case Law, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2002.

De Búrca, P. C. G.: EU Law – Text, Cases, and Materials, 4th ed., Oxford, 2007.

Havlíčková, K.: Judikatura Evropského soudního dvora na úseku životního prostředí, (Diplomová práce), Praha 2007, Univerzita Karlova. Fakulta právnická.

Jacobs, F., The Role of the European Court of Justice in the Protection of the Environment, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2006.

Jans, J. H.: European Environmental Law, 2nd ed., Groningen: Europa Law Publishing, 2000.

- Jans, J. H., Vedder, H. H. B., *European Environmental Law*, European Law Publishing, 2008, Gronningen/Amsterdam.
- Jans, J. H., de Lange, R., Prechal, S. Widdershoven, R.J.G.M.: *Europeanisation of Public Law*. Europa Law Publishing. Groningen 2007.
- Janssen, J.: *Case law of the ECJ, The Yearbook of European Environmental Law*, Oxford University Press, 2005, vol. 4, str. 511-528.
- Krämer, L., *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell; 6th Revised edition edition, 2006.
- Krämer, L.: *The Future Role of the ECJ in the Development of European Environmental Law* v Jans, J. H. *The European Convention and the Future of European Environmental Law*, European Law Publishing, Groningen/Amsterdam, 2003.
- Krämer, L.: *Statistics on Environmental Judgements by the EC Court of Justice*. *Journal of Environmental Law*, 2006, 18, č. 3.
- Lavrysen, L.: *The European Court of Justice and the Implementation of Environmental Law*, v Macrory, R.: *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level of Protection?* European Law Publishing, Groningen/Amsterdam, 2006.
- Malíř J. et al. *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*. Praha: Ústav státu a práva, 2009.
- Neubauer J.: *Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES*, *Jurisprudence* 2/2009.
- Prechal, S.: *Directives in EC Law*, 2nd ed. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Prete L. and Smulders B.: *The Comming of Age of Infringement Proceeding*, *Common Market Law Review* 47: 9-61, 2010.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král., R.: Evropské právo. 2. vydání. Praha, C. H. Beck 2004.

Elektronické zdroje

Dougan, M.: *Vive La Différence? Exploring the legal framework for Reflexive Harmonisation within the Single European Market*, in Annual of German and European Law 2003, Berghahn Books, 2004, dostupný z: http://books.google.cz/books?id=1Y1jew28_vQC&lpg=PA152&ots=h2SbTY6kGI&dq=minimum%20harmonisation%20and%20article%2095&pg=PP1#v=onepage&q=minimum%20harmonisation%20and%20article%2095&f=false

Jans, J.: Minimum Harmonisation and the Role of the Principle of Proportionality, dostupný z: <http://ssrn.com/abstract=1105341>

Průvodce metodikou poskytování informací v oblasti technických norem a předpisů a pravidel pro služby informační společnosti, dostupný z: <http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris/>

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Unie pro životní prostředí, Úř. věst. ze dne 10.9.2002, L 242, s. 1, dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32002D1600:CS:PDF>

25. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva Společenství (2007) ze dne 18.11.2009, KOM (2008) 777, dostupná z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0777:FIN:CS:PDF>

Saito, K.: Yardsticks for „Trade and Environment“: Economic Analysis of the WTO Panel and the Appellate Body Reports regarding Environment-oriented Trade Measures. Jean Monnet Working Paper 14/01, dostupný z:

http://books.google.cz/books?id=jeCwhLXclzQC&printsec=frontcover&dq=Making+community+law&source=bl&ots=XlnpfG89YZ&sig=7crwC5i3XqdH9ByEViU8Yftn0e4&hl=cs&ei=a3nFS_WcIoudOIDA_JkP&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=3&ved=0CBUQ6AEwAg#v=twopage&q&f=true

Slotboom, M.: Do Different Treaty Purposes Matter for Treaty Interpretation? A Comparison of WTO and EC Law, Brusel, 2005, dostupná z:

http://books.google.cz/books?id=6gE_BVOKevgC&pg=PA172&lpg=PA172&dq=wto+panel+discrimination+proportionality&source=bl&ots=-7hMeUao5v&sig=rDCanuyz3Vm9PTG09vitfXq9_2w&hl=cs&ei=WnLJS5H-H8b9Od23iKAG&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=10&ved=0CEEQ6AEwCQ#v=onepage&q=wto%20panel%20discrimination%20proportionality&f=false

SEZNAM PŘÍLOH

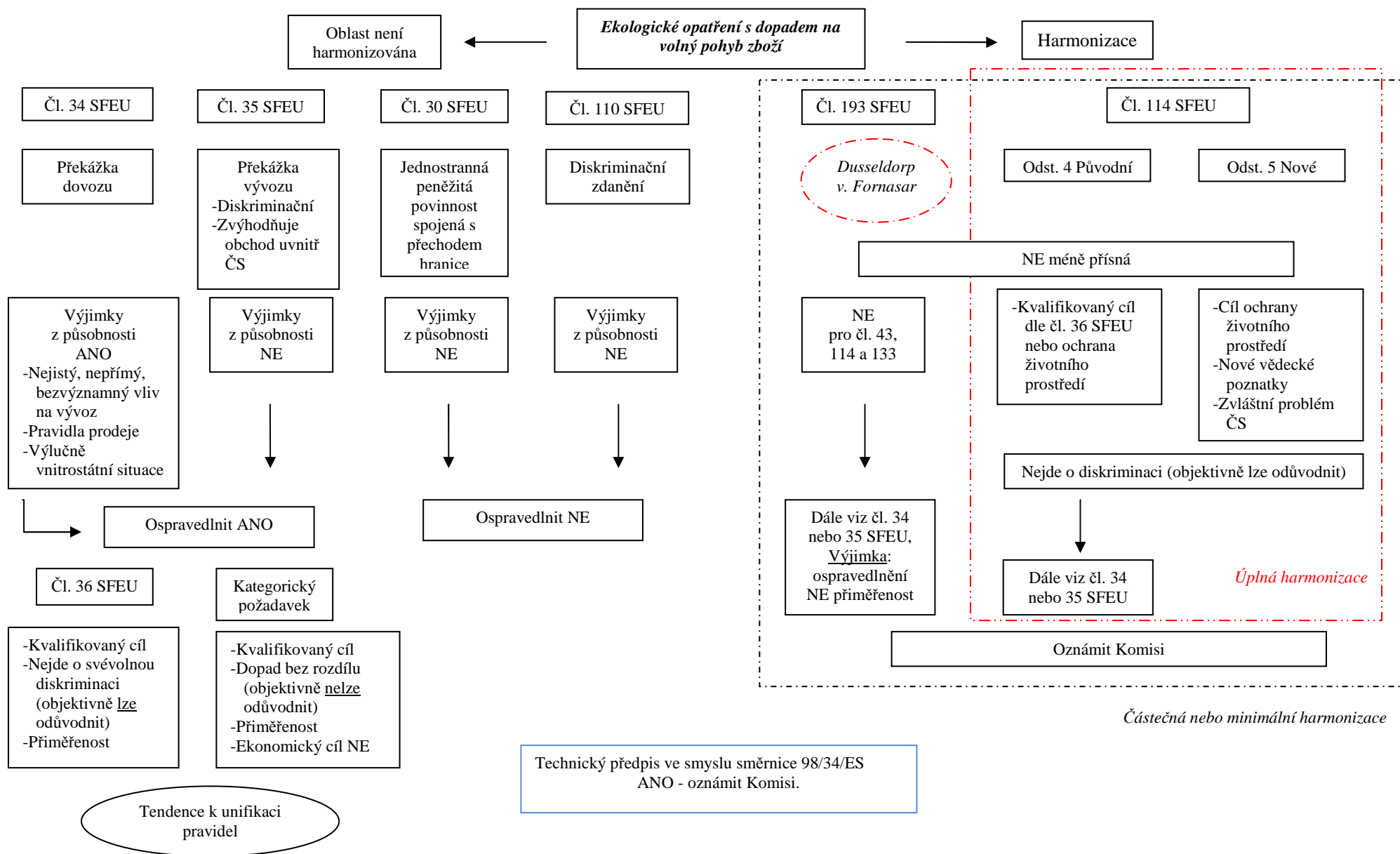
- Příloha č. 1 Srovnávací tabulka relevantních ustanovení SFEU
a SES
- Příloha č. 2 Grafické znázornění postupu kontroly souladu
ekologického opatření s dopadem na volný pohyb
zboží s právem EU

Příloha č. 1 - Srovnávací tabulka relevantních ustanovení SFEU a SES

Nové číslování Smlouvy o fungování EU	Dosavadní číslování Smlouvy o ES
Čl. 11	Čl. 6
Čl. 28	Čl. 23
Čl. 30	Čl. 25
Čl. 34	Čl. 28
Čl. 35	Čl. 29
Čl. 36	Čl. 30
Čl. 43	Čl. 37
Čl. 49	Čl. 43
Čl. 56	Čl. 49
Čl. 91	Čl. 71
Čl. 103	Čl. 83
Čl. 106	Čl. 86
Čl. 110	Čl. 90
Čl. 113	Čl. 93
Čl. 115	Čl. 94
Čl. 114	Čl. 95
Čl. 153	Čl. 137
Čl. 168	Čl. 152
Čl. 191	Čl. 174
Čl. 192	Čl. 175
Čl. 193	Čl. 176
Čl. 207	Čl. 133
Čl. 258	Čl. 226

Čl. 263	Čl. 230
Čl. 267	Čl. 234
Čl. 218	Čl. 300
Čl. 288	Čl. 249
Čl. 352	Čl. 308

Příloha č. 2 - Grafické znázornění postupu kontroly souladu ekologického opatření s dopadem na volný pohyb zboží s právem EU



ABSTRACT

Key words: trade, environment, case law, Court of Justice of the European Union

This rigorous thesis analysis the case law of the Court of Justice of the European Union relating to the measures of the Member States which primary purpose is to protect the environment and which; however, potentially or *de facto* create barriers to the free movement of goods in the European Union (here and under as “ecological measures with an impact on free movement of goods”). In particular, this rigorous thesis aims at revealing the rules which shall be followed by the Member States in order to guarantee that their proposed or adopted measures are in accordance with the EU law. The rules are further assessed in the light of their compliance with the environmental policy of the European Union and as much as their effect on the protection of the environment in practice is concerned. In the conclusion also the approaches of the Court of Justice of the European Union and of the judicial bodies of the World Trade Organization are compared.

The rules governing the coexistence of two competing goals of the European Union differ based on the fact whether the scope of the application of the measure is harmonized on the EU level or not. Further distinctions arise from the type of the harmonization concerned. Extra rules apply to the ecological measures which can be qualified as a technical regulation under Directive 98/34/EC.

The analysis proves that the system of rules adopted in the case law of the Court of Justice of the European Union is very complex and complicated. The system establishes number of exceptions which do not apply horizontally to all of its categories. Neither the meaning of the criteria used for the justification of the measure having impact on the free movement of goods (principle of non-discrimination, non-economic goal and proportionality) is the same. This fact makes the rules rather difficult to work with for the legislators and bodies applying law in the Member States.

It is further concluded that by deciding cases on ecological measures of the Member States, the Court of Justice of the European Union is in reality forced to decide on the distribution of powers between the European Union and the Member States. The Court of Justice tends to avoid these sensitive effects, and therefore, it focuses on the creation of general rules and leaves the floor to the courts of the Member States to apply the general rules on a specific situation. This practice of the Court of Justice of the European Union proves to be the most effective tool in terms of protection

of the environment in practice. The comparison with the system of the rules adopted by the World Trade organization shows that both systems correspond substantially. The final conclusion is that the rules governing the coexistence of the free movement of goods and of the protection of the environment, despite their imperfections, contribute effectively to the realization of the goals of the environmental policy of the European Union and to the protection of the environment in general.