

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Lenka Scheu

**„Společná politika ochrany životního prostředí
ve světle úpravy vnitřního trhu Evropské unie“**

„The common policy for the protection of the
environment in the light of the internal market of the
European Union“

Disertační práce

Školitel autora disertační práce: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 19. května 2017

Prohlašuji, že předloženou disertační práci jsem vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Autor disertační práce

V Praze dne 19. května 2017

Poděkování

Za rady a cenné připomínky při zpracování této práce děkuji zejména svému školiteli Prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., proděkanu pro zahraniční záležitosti a vedoucímu katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK.

English abstract

Protecting the environment is currently one of the complex issues of law and policy. Necessary response to adverse changes in the environment lays down binding rules on environmental protection in international law, EU law and national law. The EU internal market is secured by four fundamental market freedoms - the free movement of goods, persons, services and capital. The relationship with the environment is reflected in the quality and characteristics of the products, and the conditions under which these products are marketed in different Member States. Environmental protection is strongly linked with service area, which concerns matters such as the operation of landfills. The EU's objectives in the areas of internal market and environmental protection very often collide. Then it is necessary to find a balanced approach between the protection of environmental objectives and ensuring the economic principles of the European Union.

Keywords: environmental protection, internal market, European union law

Obsah

1. Úvod.....	8
2. Základní pojmy.....	12
2.1 Pojem životní prostředí.....	12
2.2 Vymezení ochrany životního prostředí.....	15
2.3 Vnitřní trh EU.....	21
2.4 Shrnutí.....	25
3. Historický vývoj ochrany životního prostředí.....	27
3.1 Vývoj ochrany životního prostředí v rámci mezinárodního práva.....	27
3.2 Vývoj ochrany životního prostředí na úrovni EU.....	32
3.2.1 Vývoj primárního práva.....	32
3.2.2 Politická opatření – akční programy.....	34
3.3 Vývoj ochrany životního prostředí na národní úrovni.....	37
3.4 Shrnutí.....	40
4. Vnitřní trh.....	41
4.1 Vývoj vnitřního trhu.....	41
4.2 Koncepce a rozsah vnitřního trhu.....	43
4.3 Koncepce základních tržních svobod a zákazu diskriminace.....	46
4.4 Harmonizace práva členských států.....	47
4.5 Volný pohyb zboží.....	50
4.5.1 Fiskální omezení dovozu a vývozu.....	51
4.5.2 Kvantitativní omezení dovozu a vývozu.....	53
4.5.3 Zákaz vyššího vnitrostátního zdanění.....	58
4.6 Přípustnost kvantitativních omezení a opatření s rovnocenným účinkem	60
4.7 Shrnutí.....	61
5. Vnitřní trh a ochrana životního prostředí.....	62
5.1 Obecně k problematice.....	62
5.2 Ochrana životního prostředí a volný pohyb zboží.....	66
5.3 Tarifní omezení dovozu a vývozu v zájmu ochrany životního prostředí.....	68
5.3.1 Poplatky uložené za účelem financování veřejné organizace podporující úspory energií.....	70
5.3.2 Povinnost vývozců odpadů přispívat do společného fondu.....	71

5.3.3 Ekologické daně uvalené na používání plynovodu.....	73
5.3.4 Místní daně uvalené na mramor vytěžený na území obce.....	75
5.4 Vymezení zdanění vůči clům a celním poplatkům.....	76
5.5 Pojem podobný výrobek.....	78
5.6 Zákaz množstevních omezení	80
5.6.1 Příklad Komise proti Belgii.....	80
5.6.2 Příklad Fra.bo.....	81
5.6.3 Příklad Bluhme.....	82
5.6.4 Příklad Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and Københavns Kommune.....	84
5.6.5 Příklad Dánských lahví.....	84
5.6.6 Příklad Komise proti Nizozemí.....	85
5.6.7 Příklad Komise proti Německu.....	86
5.6.8 Příklad Radlberger.....	87
5.6.9 Příklad Komise proti Francii.....	88
5.6.10 Příklad Canadian Oil Company.....	89
5.6.11 Příklad Komise proti Rakousku.....	90
5.6.12 Příklad PreussenElektra.....	91
5.6.13 Příklad Aher-Waggon.....	92
5.7 Výjimky ze zákazu omezení volného pohybu zboží.....	93
5.7.1 Příklad Mickelsson a Roos.....	96
5.7.2 Příklad Compassion.....	97
5.7.3 Příklad Komise proti Polsku.....	98
5.7.4 Příklad Nordiska Dental.....	98
5.7.5 Příklad Belgische Petroleum Unie.....	99
5.7.6 Příklad Komise proti Belgii.....	100
5.7.7 Příklad Kramer.....	100
5.8 Shrnutí.....	101
6. Ochrana životního prostředí a poskytování služeb.....	103
6.1 Svoboda usazování.....	104
6.2 Volný pohyb služeb.....	106
6.3 Směrnice o službách a problematika ochrany životního prostředí	109

6.4 Shrnutí.....	112
7. Ochrana životního prostředí a soutěžní právo EU.....	114
7.1 Úvod do kapitoly.....	114
7.2 Historické základy soutěžního práva EU.....	116
7.3 Protisoutěžní jednání jako překážka vnitřního trhu	121
7.4 Pravidla hospodářské soutěže pro podniky.....	123
7.5 Výjimky ze zákazu dohod mezi podniky.....	125
7.6 Právní úprava dominantního postavení	129
7.7 Ochrana životního prostředí a veřejné podniky.....	133
7.8 Ochrana životního prostředí a státní podpory.....	134
7.9 Podmínky kvalifikace státní podpory.....	135
7.10 Výjimky ze zákazu státních podpor.....	138
7.11 Shrnutí.....	142
8. Význam Soudního dvora Evropské unie pro	
vývoj unijní politiky životního prostředí.....	143
8.1 Postavení a složení Soudního dvora Evropské unie.....	144
8.2 Pravomoci SDEU.....	149
8.3 Role SDEU v oblasti ochrany životního prostředí.....	150
8.4 Základní oblasti rozhodovací činnosti SDEU ve vztahu	
k ochraně životního prostředí.....	152
8.4.1 Řízení pro porušení Smlouvy.....	153
8.4.2 Řízení na neplatnost.....	155
8.4.3 Řízení o předběžné otázce.....	157
8.4.4 Vliv rozhodovací činnosti SDEU na unijní politiku životního prostředí	159
8.5 Shrnutí.....	161
Závěr.....	162
Použitá literatura a ostatní prameny.....	168
Seznam zkratk.....	182
Příloha č. 1.....	183
Příloha č. 2.....	184
Resumé.....	185
Summary.....	187

1. ÚVOD

Předmětem této disertační práce je analýza vztahu mezi ochranou životního prostředí na jedné straně a úpravou volného vnitřního trhu Evropské unie na straně druhé. Jak ochrana životního prostředí, tak i vnitřní trh zaujímají v rámci systému práva EU významné postavení. V praxi evropského práva se napětí mezi oběma oblastmi promítá zejména do úpravy volného pohybu zboží. Dotčeny jsou ale i další základní svobody vnitřního trhu a také oblast soutěžního práva.

V této práci chci nastínit vývoj jednotlivých relevantních právních úprav, tzn. úpravy ochrany životního prostředí, volného pohybu zboží a hospodářské soutěže v rámci EU. Vycházím z toho, že ochrana životního prostředí představuje v současné době jednu z nejkompexnějších výzev pro právo a politiku. Změna klimatu, problematika odpadů nebo úbytek biodiverzity patří bezpochyby mezi nejdiskutovanější problémy dnešního světa. Následky poškození životního prostředí se mohou odrážet v hospodářské, sociální a ekologické politice států a také v životě každého jednotlivce. Zásahy do životního prostředí se projeví nejen nyní, např. v okamžitém poškození či znečištění, ale i v průběhu příštích desetiletí v podobě nenávratného poklesu biodiverzity či v neúnosném množství skládkovaného odpadu. Nutnou reakcí na takovéto nepříznivé změny životního prostředí bylo stanovení závazných pravidel ochrany životního prostředí na úrovni mezinárodního práva, práva unijního a vnitrostátního práva.

Na druhou stranu je stabilní ekonomický růst klíčovým cílem každé politiky, neboť umožňuje zvyšování materiálních složek životní úrovně, ale i zvýšení a udržení zaměstnanosti a plnější uspokojování hlavních funkcí státu.¹ Tato skutečnost se výrazně promítá nejen do samotné koncepce vnitřního trhu EU, ale také do hospodářské politiky členských států.

Vnitřní trh EU představuje jednotný prostor, v němž jsou zajištěny základní tržní svobody – volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Ve své disertační práci se zaměřím zejména na volný pohyb zboží, neboť právě tato kategorie je s ochranou životního prostředí propojena nejvíce. Volný pohyb zboží je zásadním prvkem evropského práva a také podmínkou konkurenceschopnosti evropského hospodářství.

¹ Moldan, B. a kol. Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Situace v České republice. Univerzita Karlova, Karolinum, Praha, 1997, str. 12.

Zájem o ochranu životního prostředí se může promítat do kvality a charakteristik výrobků a do podmínek, za kterých jsou uváděny na trh v jednotlivých členských státech. Kromě toho se ve své práci budu věnovat i oblasti služeb, která může být s ochranou životního prostředí silně spjata, např. v kontextu provozování skládek.

Vycházím z toho, že při kolizi cílů EU v oblastech vnitřního trhu a ochrany životního prostředí je nutné nalézt vyvážený přístup mezi ochranou environmentálních cílů a zajištěním ekonomických principů. Ochrana životního prostředí bylo v prvních fázích evropské integrace věnováno poměrně málo pozornosti. Postupem času se však ochrana životního prostředí stala cílem rovnocenným zásadám vnitřního trhu. Prohlubující se integrace vnitřního trhu může být přesto někdy vnímána jako hrozba pro životní prostředí. Koordinace obou cílů Evropské unie je proto nadále důležitou právní výzvou.

Hlavním cílem disertační práce je vymezení a analýza problematik ochrany životního prostředí a vnitřního trhu samostatně i v jejich vzájemné souvislosti. Přitom má být nasatíněno i budoucí směřování ochrany životního prostředí v kontextu prohlubování vnitřního trhu. V práci budu vycházet z platné unijní úpravy a z konkrétních případů, ve kterých byl řešen konflikt mezi dvěma výše zmíněnými principy, a chci ukázat, jakým způsobem jsou ekologické a ekonomické zájmy v právu EU zohledněny. Ve vztahu k relevantní judikatuře SDEU chci zjistit, zda je SDEU při řešení daného konfliktu spíše konzistentní, či je nakloněn změnám ve výkladu a upřednostnění jednoho či druhého zájmu (tzv. zájmu „zelené lobby“ nebo zájmu zástupců průmyslu a podniků). Ve své disertační práci budu využívat svých praktických zkušeností získaných na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí, kde jsem se zabývala převážně notifikací vnitrostátních předpisů ČR transponujících unijní závazky.

Disertační práce je rozdělena na sedm kapitol, Úvod a Závěr. Na začátku práce (kapitola 2) má být představena základní terminologie a vymezen význam jednotlivých relevantních pojmů pro účely této studie. Ve třetí kapitole bude stručně představen historický vývoj evropské, resp. unijní ochrany životního prostředí, a to s přihlédnutím k vývoji mezinárodněprávní úpravy.

Čtvrtá kapitola představí koncepci vnitřního trhu a základní principy jeho fungování. V této části bude uchopeno unijní pojetí koncepce základních tržních svobod a zákaz

diskriminace a bude vysvětlena zásada volného pohybu zboží jako základní podmínka a předpoklad pro bezproblémové fungování vnitřního trhu.

Těžištěm této práce je kapitola pátá, která bude zaměřena na konkrétní souvislosti mezi ochranou životního prostředí a vnitřním trhem, zejména co se týká omezení dovozu a vývozu výrobků v rámci vnitřního trhu. V této souvislosti bude nutné věnovat se důkladně relevantní judikatuře SDEU, která stanoví, za jakých podmínek lze taková omezení realizovat v souladu s právem EU. V šesté kapitole se zaměřím na potenciální konflikty mezi ochranou životního prostředí a volným pohybem služeb v rámci Unie, a to ve světle judikatury SDEU a směrnice úpravy.

Sedmá kapitola bude cílena na rozbor úpravy hospodářské soutěže a jejích pravidel v rámci Unie. V této kapitole nejprve stručně představím vývoj soutěžního práva a protisoutěžní jednání jako překážku vnitřního trhu. Následně se budu věnovat otázce, nakolik pravidla unijního soutěžního práva zohledňují zájem o ochranu životního prostředí. To se týká jako problematiky zakázaného chování podniků, tak i úpravy veřejných podniků a státních podpor.

Vzhledem k tomu, jak významnou roli hraje pro řešení zadání této práce judikatura SDEU, bude poslední, osmá kapitola věnována Soudnímu dvoru Evropské unie a pravidlům jeho fungování. V kontextu konkrétních druhů řízení chci upozornit na vliv rozhodovací činnosti SDEU na vymezování vztahu mezi ochranou životního prostředí a vnitřním trhem.

Jako podklad pro svou práci jsem používala zejména českou i zahraniční odbornou literaturu a čerpala jsem z judikatury SDEU. V české odborné literatuře byla konfliktu vnitřního trhu a ochrany životního prostředí dosud věnována spíše menší pozornost. Publikace česky píšících autorů se zaměřují buď na oblast životního prostředí, nebo naopak na oblast vnitřního trhu. Až na některé výjimky se autoři zabývají konfliktem mezi těmito oblastmi okrajově. Z tohoto důvodu jsem čerpala své poznatky zejména z publikací v angličtině. Důležitou orientaci mi poskytly studie Nicolase de Sadeleera, ve kterých je problematika konfliktu ochrany životního prostředí a vnitřního trhu zmapována velmi důkladně. Ve své práci se také zaměřím na vybrané judikáty SDEU. V některých oblastech, např. ve vztahu životního prostředí a poskytování služeb jde o

judikaturu zastoupenou několika málo případy. V jiných oblastech týkajících se např. problematiky odpadů či ojetých motorových vozidel jde o judikaturu relativně bohatou.

2. Základní pojmy

Úvodní část mé práce je zaměřena na základní terminologii, kterou v celém rozsahu této práce budu používat. Cílem této kapitoly je vymezení významu jednotlivých pojmů. Tyto pojmy budou v celé práci používány v jednotném smyslu. Terminologie představím zejména z pohledu unijního práva, ale neopomenu představit ani význam, který mají dané pojmy v českém právu.

2.1 Pojem životní prostředí

Ochrana životního prostředí patří mezi cíle EU od doby, kdy v roce 1987 vstoupil v platnost Jednotný evropský akt. Primární právo EU však dodnes neobsahuje definici pojmu životního prostředí. Podle řady autorů nebyla taková definice do textu smluv začleněna, aby se mohla politika EU v oblasti ochrany životního prostředí vyvíjet flexibilně a komplexně.²

EU tedy pojem životního prostředí předpokládá, ale blíže nevymezuje. Určitou konkretizaci pojmu lze však dovodit z norem sekundárního práva EU. V usnesení Rady Evropského hospodářského společenství z roku 1983³ je jako cíl politiky životního prostředí zmíněna ochrana lidského zdraví, dlouhodobá dostupnost všech těch zdrojů, které podmiňují kvalitu života jak v přijatelné kvalitě, tak i v dostatečném množství. Jedná se zejména o vodu, vzduch, ovzduší, nerostné bohatství, zastavěné prostředí, přírodní a kulturní dědictví, dále o udržování, popř. obnovu přirozeného stavu s vhodnými zástupci fauny a flóry.⁴ Ze znění tohoto cíle politiky životního prostředí je možné vyčíst základní složky pojmu životního prostředí.

² Hoffmann, J. Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff? NuR. 2011, str. 389-395.

³ Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986), Úř. věst. C 46, ze dne 17. 2. 1983, s. 1—16.

⁴ Čl. 9 v anglické verzi zní: „*The ultimate objectives of environment policy are the protection of human health, the long-term availability of all the resources which determine the quality of life, of adequate quality and in sufficient quantity, namely, water, air, space - from both the land-use and landscape points of view - climate, raw materials, the built environment, and the natural and cultural heritage, as well as the maintenance and, where possible, the restoration of the natural environment with suitable habitats for flora and fauna.*“

Další zpřesnění lze nalézt např. ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, ze směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí. V tomto smyslu je pojem životní prostředí spojován s jednotlivými složkami životního prostředí, hmotným majetkem a kulturním dědictvím a působením mezi těmito složkami, popř. je již v textu předpisu zcela konkrétně odkazováno na dané chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a stanoviště v chráněné lokalitě.

Evropskoprávní rámec neponechává dle mého názoru právním řádům členských států příliš široký prostor pro další konkretizaci pojmu životního prostředí, přesto je zajímavé podívat se na některé definice evropských států.

V českém právu je základní pojem této práce definován zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (v platném znění). Životním prostředím je podle § 2 leg. cit. „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ S pojmy úzce souvisejícími s životním prostředím se setkáme i v ústavní rovině, a to v:

- preambuli Ústavy ČR („odhodláni společně sřežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství“),
- preambuli Listiny základních práv a svobod ČR (dále jen LZPS), zákon č. 2/1993 Sb. („připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi“),
- čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993, Ústava ČR, kde je deklarována povinnost státu chránit přírodní bohatství,
- čl. 11 odst. 3 LZPS („výkon vlastnictví nesmí poškozovat přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem“),
- čl. 35 LZPS, ve kterém jsou vymezena základní práva a povinnosti ve vztahu k životnímu prostředí.

Ze znění článku 35 LZPS lze hovořit o „trojjediné povaze“⁵ přístupu k ochraně životního prostředí. V odstavci 1 („Každý má právo na příznivé životní prostředí.“) se odráží hmotněprávní charakter konceptu environmentálních práv, v odst. 2⁶ je zdůrazněn jejich procedurální aspekt a odst. 3⁷ se stanovením určitých povinností, mezi a limitů vymezujících odpovědnostní dimenzi ochrany životního prostředí přistupuje k ochraně životního prostředí jako k ústavně chráněné hodnotě. Všech práv zakotvených v článku 35 LZPS se lze na základě čl. 41 odst. 1 LZPS domáhat jen v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí. Na právo na příznivé životní prostředí tedy nelze bez dalšího nazírat jako na tradiční, základní lidská práva a svobody (tj. jako na bezprostředně vymahatelné právo). Právo na životní prostředí tak pro své obsahové naplnění vyžaduje aktivní činnost zákonodárce a je možné na něj nazírat jako na výsledek hodnotového rozhodnutí ústavodárce. Veřejná moc (stát) je povinna respektovat tuto hodnotu a aktivně ji chránit a při své činnosti je jejím objektivně daným obsahem vázán, resp. limitován.⁸

Stručný pohled na úpravu v některých jiných státech dokládá, že je životní prostředí chápáno zejména v souvislosti s jeho jednotlivými složkami. Německé zákonné předpisy konkretizují ochranu určitých oblastí životního prostředí základními složkami, jakými jsou půda, voda, vzduch, tak jako i člověk, zvířata a rostlinstvo. K tomuto přistupuje i krajina, přírodní a věcné bohatství a působení mezi nimi.⁹ Ve švýcarském spolkovém zákoně na ochranu životního prostředí¹⁰ je v účelu zákona jasně stanoveno, že má chránit lidi, zvířata a rostliny, jejich společenství a stanoviště proti škodlivým nebo zatěžujícím působením a má dlouhodobě zajistit jejich životní podmínky, biologickou rozmanitost a úrodnost půdy. Podobně definuje i rakouský spolkový ústavní zákon¹¹ ze dne 27. listopadu 1984 o ochraně životního prostředí výčtem složky

⁵ Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, str. 712 – 713.

⁶ Odst. 2 zní: „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“

⁷ Odst. 3 zní: „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“

⁸ Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, str. 712 – 713.

⁹ Pro přehled relevantních zákonů viz Hoffmann, J., Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff? NuR, 2011, str. 391-392.

¹⁰ Bundesgesetz über den Umweltschutz, (Umweltschutzgesetz, USG), ze dne 7. října 1983.

¹¹ Bundes-Verfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz.

životního prostředí, včetně znečištění hlukem, jejich zachování a ochranu přirozeného prostředí jako základ pro život člověka před škodlivými vlivy.¹²

Z výše zmíněného je jasné, že ač chybí právně závazná definice životního prostředí v evropském právu, je tento pojem na národní úrovni definován zpravidla jednotlivými jeho složkami, působením vlivů mezi nimi a vyzdvižením nutnosti ochrany před škodlivými vlivy na tyto složky a na člověka nebo kombinací těchto prvků. Abstraktní a bohatý pojem životní prostředí je tak lépe uchopitelný pro účel své ochrany.

Z mezinárodních dokumentů je vhodné zmínit např. Aarhuskou úmluvu¹³ a Stockholmskou deklaraci¹⁴, jež je prvním dokumentem mezinárodního významu, který přiznává lidstvu právo na zdravé životní prostředí, dále pak Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeira z roku 1992. V těchto mezinárodních dokumentech pak jakákoliv definice pojmu životního prostředí chybí, o to silněji je vyzdvižnuta ochrana životního prostředí a odhodlání bránit přírodní zdroje.

Vycházím z definice v českém právu, a to konkrétně ve smyslu § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (v platném znění). Tato definice vyhovuje cílům této studie a je použitelná v kontextu analýzy vztahu volného pohybu zboží a ochrany životního prostředí.

2.2 Vymezení ochrany životního prostředí

Vzhledem k tomu, že pojem životní prostředí představuje v právu EU neurčitý právní pojem, není ani pojetí ochrany životního prostředí zcela přesně uchopitelné.

V zakládacích smlouvách se objevuje životní prostředí typicky ve spojení se slovem ochrana. Příkladně lze uvést preambule a čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, podle něhož „...*(Unie) usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený...na vysokém stupni*

¹² Hoffmann, J. Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff? NuR. 2011, str. 392.

¹³ Aarhuská úmluva, celým názvem Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí, sjednána v roce 1998, vstoupila v platnost v roce 2001, Sdělení MZV č. 124/2004 Sb. m. s.

¹⁴ Deklarace Konference Organizace spojených národů o životním prostředí z roku 1972.

ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.“, čl. 21 odst. 2 písm. f) SEU¹⁵, podle něhož „Unie vymezuje a provádí společné politiky a činnosti a usiluje o dosažení vysokého stupně spolupráce ve všech oblastech mezinárodních vztahů ve snaze (...) přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí a udržitelné hospodaření se světovými přírodními zdroji, aby se zajistil udržitelný rozvoj.“ Ke spojení „vysoký stupeň ochrany“ uvedeném v čl. 3 odst. 3 SEU (bývalý čl. 2 SEU) se vyjádřil i SDEU v rozsudku C-284/95, ze dne 14. července 1998, ve věci Safety Hi-Tech Srl v S. & T. Srl. V případě šlo o nakládání s určitými chemickými sloučeninami obsaženými ve směsích používaných k výrobě pyrotechniky (hydrochlorofluorouhlovodíky, tzv. „měkké freony“) a o výklad nařízení Rady č. 3093/94 (EC) o látkách, které porušují ozónovou vrstvu. V rozsudku se SDEU vyjádřil v tom smyslu, že vysoký stupeň ochrany je takový, který je slučitelný s daným (konkrétním) opatřením, ale nemusí být nutně ten nejvyšší, který je technicky možný. Členské státy však mohou přijmout opatření přísnější.

Dalšími relevantními ustanoveními jsou čl. 11, čl. 114 odst. 3 a čl. 191 SFEU. Článek 11¹⁶ SFEU formuluje princip integrace jako jeden z principů ochrany životního prostředí a dává ho do souvislosti s principem trvale udržitelného rozvoje, kterého nelze dosáhnout jinak než jedině respektováním ochrany životního prostředí ostatními politikami EU. Jde zejména o energetickou politiku, dopravní politiku a zemědělskou politiku.¹⁷ Nejvíce pracuje s pojmem ochrany životního prostředí čl. 191 SFEU.¹⁸ Ale

¹⁵ Smlouva o Evropské unii, Úř. věst. C 326, (2012).

¹⁶ Čl. 11 SFEU zní: „Požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností EU, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.“

¹⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 219.

¹⁸ Čl. 191 zní: „1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

- zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,
- ochrana lidského zdraví,
- uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,
- podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.

2. Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

V této souvislosti obsahují harmonizační opatření odpovídající požadavkům ochrany životního prostředí popřípadě ochrannou doložku, na základě které jsou členské státy zmocněny přijmout z mimoekonomických důvodů ochrany životního prostředí dočasná opatření podléhající kontrolnímu procesu Unie.

3. Při přípravě politiky v oblasti životního prostředí přihlédnou Unie k:

- dostupným vědeckým a technickým údajům,
- podmínkám životního prostředí v různých regionech Unie,

ani zde není tento pojem nijak definován (není definován na žádném místě ve Smlouvách). Lze tedy předpokládat, že pojem bude zahrnovat jednotlivé složky životního prostředí. Čl. 191 SFEU blíže vymezuje cíle politiky životního prostředí, a blíže tak vymezuje pravomoc EU v této oblasti. Primárním cílem je nejen udržování současného stavu životního prostředí, ale i zlepšování jeho kvality.¹⁹ Výraz ochrana lze pak považovat za zastřešující pro oba tyto pojmy. Součástí ochrany životního prostředí je i uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů.²⁰

Pojem ochrany životního prostředí byl přeložen z anglického spojení „environmental protection“ (německy „Umweltschutz“) a na počátku 70. let minulého století se na určitou dobu stal vedoucím tématem jak celospolečenské, tak i politické diskuze. Nadále byly s tímto pojmem spojovány na jedné straně cílové představy, na druhé straně k tomu náležející opatření vedoucí k těmto cílům. Jelikož byl pojem ochrana životního prostředí označen jako téma společné všem společenským skupinám, nebyl jeho obsah nutně konkrétní a přesný, ale spíše všeobecný s nejasně stanovenou hranicí. Na jednu skupinu tedy může pojem působit jako prázdná formule, zatímco pro jiné je problematické pojmout absolutně všechny oblasti životního prostředí jako nutně chráněné. Ochrana životního prostředí může být tímto definována jako souhrn individuálních způsobů chování a zároveň institucionálních opatření, která vedou k zachování, popř. obnovení životních podmínek pro rostlinstvo, živočišstvo a člověka. Ochrana životního prostředí je často spojována právě s jednotlivými složkami, jako je vzduch, voda, půda, krajina a druhová rozmanitost, přičemž její obsah sahá za hranici těchto pojmů.²¹

— *možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti nebo nečinnosti,*

— *hospodářskému a sociálnímu rozvoji Unie jako celku a vyváženému rozvoji jejích regionů.*

4. *V rámci svých pravomocí spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Podrobnosti spolupráce Unie mohou být předmětem dohod mezi Uní a dotýčnými třetími stranami.*

Předchozím pododstavcem není dotčena pravomoc členských států jednat v mezinárodních orgánech a uzavírat mezinárodní smlouvy.“

¹⁹ V tomto smyslu lze souhlasit s Astrid Epiney, že čl. 191 SFEU předpokládá široký pojem ochrany životního prostředí. Pojem musí být chápán tak, že je realizovatelný v rámci politik EU (Epiney, A. *Umweltrecht der Europäischen Union*. 3. vydání. Baden-Baden. 2013. str. 34).

²⁰ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 691-692.

²¹ Peemüller, G. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beschäftigung im und durch Umweltschutz – Ein Literaturbericht*. 1999. http://doku.iab.de/mittab/1999/1999_3_MittAB_Peemueller.pdf.

Ochrana životního prostředí v českém právu definuje § 9 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (v platném znění) jako „činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.“ Z uvedené definice vyplývají dvě složky ochrany. První složka spočívá v samotném předcházení činnostem, které by mohly způsobovat znečištění nebo poškozování životního prostředí. V právní normě bude taková činnost označena buď jako přímo zakázaná, nebo bude vázána na určitý druh povolení nebo souhlasu orgánu veřejné správy. Druhá složka ochrany již počítá s určitým poškozením nebo znečištěním a odkazuje na aktivní působení na takový nastalý stav, a to např. v podobě jeho uvedení do původního stavu nebo v podobě kompenzací. Samotná ochrana životního prostředí založená na principu trvale udržitelného rozvoje tedy zjevně počítá s ekologickou a zejména ekonomickou činností člověka, nesnaží se jí absolutně zabránit, ale spíše usměrnit.²²

Co se týká pojmu ochrany životního prostředí v Rakousku, byl tento pojem zakotven od roku 1984 v rakouském spolkovém ústavním zákonu,²³ v němž se Rakousko vyznávalo k „všezahrnující ochraně životního prostředí“ (umfassender Umweltschutz), již definovalo jako ochranu přirozeného prostředí jako podmínku pro život člověka před škodlivými vlivy. Všezahrnující ochrana životního prostředí spočívá v opatřeních k udržení čistoty ovzduší, vod a půdy, jakož i v zamezení škodlivého působení hluku. Tento ústavní zákon byl v roce 2013 nahrazen ústavním zákonem o udržitelnosti, ochraně živočichů, všezahrnující ochraně životního prostředí, zajištění zásobování potravinami a pitnou vodou a výzkumu.²⁴

Pojem ochrany životního prostředí má svoji nespornou lidskoprávní dimenzi, jak vyplývá z Listiny základních práv Evropské unie (dále jen LZPEU)²⁵ a jejího článku 37 s názvem „Ochrana životního prostředí“. Podle tohoto článku „vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zvyšování jeho kvality musí být začleněny do politik Unie a

²² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 29-30.

²³ Bundesverfassungsgesetz vom 27. November 1984 über den umfassenden Umweltschutz, BGBl. Nr. 491/1984.

²⁴ Bundesverfassungsgesetz über die Nachhaltigkeit, den Tierschutz, den umfassenden Umweltschutz, die Sicherstellung der Wasser- und Lebensmittelversorgung und die Forschung, BGBl. I Nr. 111/2013.

²⁵ Listina základních práv Evropské unie, Úř. věst. C 326/391, 26. 12. 2012.

zajištěny v souladu se zásadou udržitelného rozvoje.“ Při výkladu citované normy musí být brán na zřetel také článek 191 SFEU, podle kterého politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů: zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů, podpora opatření určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí na mezinárodní úrovni, a zejména boj proti změně klimatu. Ochrana životního prostředí tvoří jeden z centrálních prvků primárního práva.

Článek 37 LZPEU je zaměřen na vysokou úroveň ochrany životního prostředí a na to, aby byly normy evropského práva vykládány s ohledem na ochranu životního prostředí. Pojem ochrana životního prostředí zahrnuje prvky ovzduší, půdu, vodu, rostliny, živočichy a také člověka. Chráněno je také člověkem vytvořené přírodní prostředí. Ochranou živočichů se ve smyslu čl. 37 LZPEU myslí ochrana volně žijících živočichů, ne pak domácích zvířat. Co se týká kvality životního prostředí, cílí čl. 37 LZPEU nejen na zachování stávajícího stavu, ale také na zlepšení či zvýšení kvality s orientací na zásadu trvale udržitelného rozvoje. Právní základ ochrany životního prostředí podle čl. 37 LZPEU tak tvoří základní kámen evropské ochrany životního prostředí. Praktický rozsah závisí na judikatuře SDEU.²⁶

Samotný pojem životní prostředí není dále v LZPEU blíže definován, je flexibilní a širokospektrý, takže do pojmu lze zahrnout i prostředí kulturní (ve smyslu přírodního prostředí člověkem pozměněného). Orientace na budoucnost pak vyplývá právě ze samotného spojení vysokého stupně ochrany a zvyšování kvality životního prostředí. Co se týká působnosti tohoto článku, mohou být vymáhány pouze objektivně formulované cíle ve spojení s ustanoveními LZPEU zajišťujícími individuální ochranu vymáhány. Článek 37 LZPEU se může promítnout zejména do posílení procesních práv.²⁷

Co se týká věcné působnosti čl. 37 LZPEU, je zajímavé, že se znění čl. 37 LZPEU poněkud liší od znění čl. 11 SFEU. Zatímco čl. 37 LZPEU hovoří o tom, že vysoká úroveň ochrany životního prostředí musí být začleněna do politik EU a zajištěna

²⁶ Jarass, Hans D. Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Rech. ZUR 11/2011, str. 563 – 565.

²⁷ Rudolf, B. Artikel 37 Umweltschutz, in Meyer (Hrsg). Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 2014. marg. 10.

v souladu se zásadou udržitelného rozvoje²⁸, čl. 11 SFEU vyžaduje pouze ohled na podporu udržitelného rozvoje. V odborné literatuře ovšem panuje názor, že čl. 37 LZPEU nestanoví povinnosti EU a členských států, které by šly nad rámec základních ustanovení v SFEU. A. Epiney argumentuje tím, že čl. 37 LZPEU nemá vedle čl. 11 SFEU žádný samostatný význam a že se kodifikace ochrany životního prostředí LZPEU jeví dokonce jako nadbytečná.²⁹

Přeshraniční vliv škodlivých zásahů do životního prostředí, globalizace a nemožnost států řešit vzniklé problémy a škody jinak, než pouze na národní úrovni, daly vzniknout mezinárodnímu právu životního prostředí, v jehož rámci mohou jednotlivé státy právně závazně upravovat otázky ochrany životního prostředí. Od doby zařazení samostatné kapitoly “Životní prostředí“ do SES prostřednictvím Jednotného evropského aktu (JEA) v roce 1986 byla jedním z hlavních cílů ekologické politiky Společenství také podpora opatření přijímaných za účelem předcházení globálním problémům životního prostředí na mezinárodní úrovni.³⁰

Z celé řady mezinárodních úmluv (i jejich samotných názvů) lze vyčíst konkrétní směry ochrany životního prostředí: Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Washingtonská úmluva),³¹ Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť,³² Úmluva o biologické rozmanitosti,³³ Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování,³⁴ Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v

²⁸ S ohledem na zájmy budoucích generací by měl být brán ohled na používání neobnovitelných přírodních zdrojů, a to zejména v tom smyslu, že by měly být využívány jen do té míry, do jaké je nelze nahradit jinými materiály. Viz Wegener, B. Umweltrecht. In: Wegener, B. (ed). Europäische Querschnittspolitik. Enzyklopädie Europarecht Bd 8. Nomos. Baden-Baden 2014, str. 162.

²⁹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 160.

³⁰ Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M. Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Eva Rozkotová. IFEC. 2008, str 7-25.

³¹ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. V ČR je obchod s ohroženými druhy regulován zákonem č. 100/2004 Sb., zákon o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů.

³² Úmluva vyhlášena pod č. 107/2001 Sb. m. s.

³³ Úmluva vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 134/1999 Sb.

³⁴ Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování přijatá v Basileji dne 22. března 1989 byla vyhlášena pod č. 6/2015 Sb. m. s.

otázkách životního prostředí³⁵ (Aarhuská úmluva) a další.³⁶ Evropská unie představuje jeden z nejvýznamnějších subjektů na poli mezinárodní ochrany životního prostředí a stala se smluvním partnerem všech nových významných mezinárodních úmluv, které upravují ochranu životního prostředí.³⁷

2.3 Vnitřní trh EU

Právní definice pojmu vnitřního trhu EHS byla zavedena Jednotným evropským aktem z roku 1987. Podle této definice, která je nyní obsažena v čl. 26 SFEU, zahrnuje vnitřní trh prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv. Společný hospodářský prostor EU lze vymezit např. vůči trhu celosvětovému, globálnímu nebo národnímu trhu konkrétní země. Mezi členskými státy, které jsou do vnitřního trhu zapojeny, byla odstraněna cla a obchod s třetími zeměmi podléhá společné celní sazbě.

Podle čl. 2 zakládací smlouvy EHS z roku 1957 bylo úkolem EHS zřízení společného trhu a postupným sblíčováním hospodářské politiky členských států podporovat v celém Společenství harmonický rozvoj hospodářské činnosti, nepřetržitý a vyrovnaný hospodářský růst, větší stabilitu, urychlené zvyšování životní úrovně, jakož i těsnější vztahy mezi státy, které Společenství tvoří. Pojem „společný trh“ byl v odborné literatuře často používán jako synonymum pro vnitřní trh. Místy však byl vnitřní trh uchopen jako vyšší stupeň hospodářské integrace než společný trh. Za další vyšší stupeň integrace platí hospodářská a měnová unie.³⁸ Je nesporné, že vnitřní trh tvoří předpoklad pro vývoj hospodářské a měnové unie.

Klíčovým impulsem pro vytvoření vnitřního trhu se stala Bílá kniha o dokončení vnitřního trhu, kterou Evropská komise předložila v roce 1985, po období stagnace. Termín dokončení vnitřního trhu byl stanoven na 31. prosince 1992. Do té doby mělo

³⁵ Úmluva vyhlášena vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.

³⁶ Podrobněji Koch, H. - J., Mielke, C. Globalisierung des Umweltrechts. Nomos. ZUR 2009, str. 403 – 409.

³⁷ Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M. Mezinárodní právo životního prostředí. IFEC. Eva Rozkotová. 2008, str. 24.

³⁸ Viz podrobněji Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 201, str. 319 – 320.

být provedeno cca 280 legislativních opatření zaměřených na odstranění přetrvávajících překážek.

K pojetí vnitřního trhu EU je třeba dodat, že v určité míře zahrnuje také členské státy Evropského sdružení volného obchodu - Norsko, Island a Lichtenštejnsko. Tyto státy participují zejména na základních tržních svobodách EU. Na občany uvedených států se vztahuje volný pohyb osob včetně práva hledat zaměstnání a svoboda usazování v kterémkoli členském státě EU. Čl. 4 Dohody o Evropském hospodářském prostoru stanoví v této souvislosti zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti ve prospěch všech občanů Norska, Islandu a Lichtenštejnska.

Dohoda o Evropském hospodářském prostoru předpokládá spolupráci zúčastněných stran v oblastech vědy, vzdělání, ochrany spotřebitele a sociální politiky. Výjimky byly stanoveny pro zemědělskou politiku, regionální politiku, harmonizaci daní a vnější obchodní vztahy. Předmětem spolupráce jsou ale také otázky ochrany životního prostředí. Podle preambule dohody o EHP jsou smluvní strany odhodlány „zachovávat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí a zajistit šetrné a rozumné využívání přírodních zdrojů, které bude odpovídat zejména zásadě udržitelného rozvoje a zásadě obezřetnosti a prevence“. Tyto cíle jsou následně upřesněny v čl. 73 Dohody. Příloha XX k Dohodě o EHP vyjmenovává seznam směrnic, které jsou závazné i pro Norsko, Island a Liechtenstein. Čl. 75 Dohody ale nevylučuje, aby smluvní strany zavedla ochranná opatření v zájmu ochrany životního, která jsou přísnější než uvedené standardy a jsou v souladu s Dohodou. V roce 2004 podepsalo dohodu o spolupráci v oblasti ochrany životního prostředí také Švýcarsko.

V rámci této studie se zaměřím pouze na vnitřní trh EU ve smyslu čl. 26 SFEU. I po Lisabonské smlouvě zůstal vnitřní trh jedním ze základních cílů Unie. Co se týká oblasti pravomocí na úrovni Unie, spadá vnitřní trh do oblasti pravomoci sdílené. Členské státy tak mají možnost prostřednictvím vnitrostátních předpisů regulovat některé aspekty vnitřního trhu. Nejdůležitějším nástrojem odstraňování překážek obchodu na vnitřním trhu je harmonizace vnitrostátních právních předpisů.³⁹

³⁹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 263 – 265.

Při zavádění a prohlubování vnitřního trhu je nutné brát ohledy i na další cíle stanovené ve smlouvách. Jde zejména o ochranu zdraví, životního prostředí a ochranu spotřebitele.⁴⁰ O souvislostech mezi vnitřním trhem a ochranou životního prostředí bude podrobněji pojednáno níže v práci.

Smluvní zakotvení vnitřního trhu zůstalo od počátku integrace velmi stabilní. Lisabonská smlouva převzala koncepci vnitřního trhu bez zásadních věcných změn v textu.

Souvislosti mezi zavedením koncepce vnitřního trhu a ochranou životního prostředí si velmi brzy všiml např. Ingolf Pernice z Humboldtovy Univerzity v Berlíně. Na konferenci na téma „Právo životního prostředí v Evropě“, kterou Německá společnost pro právo životního prostředí uspořádala v listopadu 1989, konstatoval Pernice, že na jedné straně neexistuje vnitřní trh bez ochrany životního prostředí, a na straně druhé nemůže v EU fungovat ochrana životního prostředí bez perspektivy vnitřního trhu. Podle Pernice rozšířil Jednotný evropský akt liberální koncepci vnitřního trhu o ekologickou dimenzi.⁴¹

Formy harmonizace se uplatňují v rámci všech základních svobod, zejména pak v oblasti volného pohybu zboží, na což je nutné vzhledem k předmětu této studie klást důraz. V primárním právu EU je volný pohyb zboží upraven v čl. 28 SFEU.⁴² Cílem tohoto ustanovení je zajištění volného pohybu zboží vyrobeného v členských státech a také zboží dovezeného z třetích zemí, které bylo propuštěno do volného oběhu, a dále zajištění přístupu členských států k tomuto zboží. Zákaz uvalování cel mezi členskými státy je úzce spojen se zákazem diskriminačního vnitřního zdanění, které by mohlo mít na importované zboží stejný ekonomický dopad.⁴³

⁴⁰ Schwarze, J. (Hrsg.). EU Kommentar. Nomos. Baden-Baden. 3. Auflage. 2012. str. 359.

⁴¹ Citováno podle Stüer, B. Dreizehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht. DVBl 1990, str. 197 – 200.

⁴² Čl. 28 SFEU zní: „1. Unie zahrnuje celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje jak zákaz vývozních a dovozních cel a všech poplatků s rovnocenným účinkem mezi členskými státy, tak i přijetí společného celního sazebníku ve vztahu ke třetím zemím.

2. Článek 30 a kapitola 3 této hlavy se týkají výrobků, které pocházejí z členských států, jakož i těch výrobků pocházejících ze třetích zemí, které jsou v členských státech ve volném oběhu.“

⁴³ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 268 - 269.

Zásada volného pohybu zboží znamená, že pohybu v rámci Unie nelze bránit jakoukoliv překážkou stanovenou některým členským státem. Na fungujícím principu volného pohybu zboží závisí výhody Unie. Pravidla volného pohybu zboží zahrnují nejen zákaz diskriminace (na základě státní příslušnosti), ale i zákaz dalších, byť jen potencionálních překážek volného pohybu.⁴⁴ Judikatura Soudního dvora EU rozšířila tuto širokou interpretaci také na pravidla podpory služeb a následně na pravidla volného pohybu osob a kapitálu. Soudní dvůr EU také rozhodl,⁴⁵ že členské státy mohou zavést nediskriminační omezení volného pohybu, pouze pokud splňují podmínku tzv. kategorického požadavku, který takové opatření ospravedlňuje a je zároveň nediskriminační a proporcionální.

Ustanovení SFEU o volném pohybu zboží ukládají povinnosti pouze členským státům. Pokud jde o volný pohyb služeb a osob, rozhodl Soudní dvůr, že zákaz diskriminace musejí dodržovat také soukromé fyzické a právnické osoby, které mají určité pravomoci vůči jiným fyzickým osobám.⁴⁶

Volný pohyb zboží se opírá o celní unii, která je upravena v čl. 30 SFEU. Volný pohyb zboží je primárně zaručen na celém území celní unie. Následkem volného pohybu zboží je zákaz diskriminace takového zboží oproti jinému zboží na společném trhu. Nepochází-li zboží ze členského státu nebo nenachází-li se ve volném oběhu,⁴⁷ je s ním po překročení hranice celního Unie nakládáno jako se zbožím ze třetího státu, a podléhá tudíž platným dovozním formalitám a cłům.⁴⁸ Články 34 a 35 SFEU pak upravují zákaz kvantitativního omezení dovozu a vývozu mezi členskými státy. Smlouva o fungování Evropské unie též upravuje výjimky z takového zákazu. Jedná se o tyto výjimky: závažné důvody (čl. 36 SFEU), státní monopoly obchodní povahy (čl. 37 SFEU), potíže platební bilance (čl. 143 SFEU), omezení volného pohybu zbraní (čl. 347 SFEU).

⁴⁴ Viz níže případ 8/74 *Dassonville*. Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1974. Procureur du Roi proti Benoît a Gustave Dassonville.

⁴⁵ Viz níže případ 120/78 *Cassis de Dijon*.

⁴⁶ Lenaerts, K., van Nuffel, P. *European Union Law*. Third edition. Sweet&Maxwell. 2011. str. 203.

⁴⁷ Pro definici zboží ve volném oběhu viz čl. 29 SFEU.

⁴⁸ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 431.

Z hlediska tématu této práce je relevantní zejména čl. 36 SFEU.⁴⁹ Článek umožňuje zákaz nebo omezení dovozu zboží, které může být považováno za rizikové z důvodů vypočtených v článku. Tento výčet je považován za taxativní. Pokud neexistuje na unijní úrovni harmonizace ochrany zájmů upravených v komentovaném článku, je na členských státech, aby tuto ochranu zajistily. Přitom musí členské státy respektovat princip proporcionality. Pro uplatnění této výjimky musí státy prokázat, že pro uplatnění takového omezení existují závažné důvody: skutkový stav odpovídá výjimce, nejedná se o úmyslnou diskriminaci, nejedná se o skryté omezování volného obchodu a omezení jsou přijatelná.

Spojení „ochrana zdraví a života lidí a zvířat“ a „ochrana rostlin“ bylo SDEU judikováno⁵⁰ jako jeden z nejvýznamnějších důvodů ospravedlňujících omezení volného pohybu zboží. Je na členských státech, aby rozhodly, jaká má být úroveň ochrany a kontroly, nicméně národní opatření spadají pod výjimku tohoto ustanovení pouze tehdy, jestliže ochrana zdraví nemůže být zajištěna jiným způsobem, který by nenarušoval vnitřní obchod. Při ochraně zdraví zvířat a rostlin se uplatňuje princip reálného rizika, i když se např. kontroly týkají jen dovezeného zboží.⁵¹

2.4 Shrnutí

V předchozí kapitole jsem se věnovala pojmům ochrany životního prostředí a vnitřního trhu, které jsou pro tuto práci klíčové. Ochrana životního prostředí byla mezi cíle EU, resp. EHS formálně začleněna až na základě Jednotného evropského aktu z roku 1986. Samotný pojem „životní prostředí“ není dodnes v primárním právu EU definován. Unijní politika životního prostředí cílí zejména na ochranu lidského zdraví a dostupnost přírodních zdrojů v jejich odpovídající kvalitě a kvantitě. Přírodní zdroje v podobě vody, vzduchu, nerostného bohatství a zástupců fauny a flóry tvoří jednotlivé základní

⁴⁹ Čl. 36 SFEU zní: „Články 34 a 35 nevylučují zákazy nebo omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu odůvodněné 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. Tyto zákazy nebo omezení však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.“

⁵⁰ Jde např. o případy 104/75 *De Peijper*, 124/81 *Komise v. Velká Británie*, 304/88 *Komise v. Belgie*, C-205/89 *Komise v. Řecko*, C-175/96 *National Farmers' Union*, C-67/97 *Bluhne* a 33/76 *Rewe*.

⁵¹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 277 a 278.

složky pojmu životního prostředí. Stručný pohled na některé vnitrostátní úpravy ukázal, že životní prostředí je chápáno právě v souvislosti s jeho jednotlivými složkami a vazbami mezi nimi. Přestože na unijní úrovni nebyla kodifikována jednotná a přesná definice pojmu životního prostředí, nevyvolává tento deficit výraznější praktické problémy.

Jednotný evropský akt z roku 1986 zavedl definici pojmu vnitřního trhu, která je obsažena v čl. 26 SFEU. Zmíněná definice chápe vnitřní trh jako prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Klíčovým znakem vnitřního trhu jsou tedy základní tržní svobody a při analýze případných konfliktů mezi ochranou životního prostředí a vnitřním trhem je především nutné zjistit, nakolik opatření na ochranu životního prostředí zasahuje do konkrétní tržní svobody.

3. Historický vývoj ochrany životního prostředí

V následující kapitole bude velmi stručně představen historický vývoj jednotlivých oblastí souvisejících s tématem této práce. Ač se tato práce zaměřuje na evropskou, resp. unijní dimenzi oblastí ochrany životního prostředí a vnitřního trhu, bude krátce představen i vývoj na mezinárodní úrovni, neboť právě zde lze nalézt jeden z prvních případů, ve kterém byl řešen konflikt mezi zájmy hospodářskými a ekologickými. Větší pozornost věnuji vývoji na úrovni Evropského společenství a následně Evropské unie, neboť považuji za důležité vsadit do historického kontextu vývoj pojmů, se kterými dále pracuji. Jen okrajově se zmíním o vývoji na české národní úrovni, neboť má pro účely této práce menší význam.

3.1 Vývoj ochrany životního prostředí v rámci mezinárodního práva

Zvyšování počtu případů znečištění životního prostředí, přeshraniční přesah jejich dopadů a nutnost ochrany životního prostředí překračující hranice národních států s sebou nutně nese potřebu ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni. Právo jako jeden z důležitých nástrojů ochrany životního prostředí také muselo reagovat na nové skutečnosti globálního charakteru, zejm. otázky změny klimatu, globálního oteplování, ztráty biologické rozmanitosti, ztenčování ozónové vrstvy, nebo nedostatku pitné vody. Mezinárodní právo životního prostředí se jako relativně samostatná oblast mezinárodního práva veřejného formovala přibližně v posledních 45 letech. Ale ani současné mezinárodní právo životního prostředí stále ještě nedisponuje dostatečnými nástroji v boji s problémy ochrany životního prostředí. Jeho vliv je také do určité míry omezen politickou vůlí a ochotou závazně tyto problémy řešit.

Mezinárodní právo životního prostředí se soustředí jak na regionální, tak na globální ochranu životního prostředí. Jednotlivými oblastmi ochrany životního prostředí na mezinárodní úrovni jsou ochrana biodiverzity, ochrana mořských a vnitrozemských vod a ochrana před znečištěním nebezpečnými odpady a chemickými látkami. Problematika ochrany půdy nebo ochrana před hlukem a vibracemi zůstává i nadále neřešena. Vznik

mezinárodního práva životního prostředí lze datovat na přelom 19. a 20. století. V této době se jednalo zejména o úmluvy v oblasti rybnářství a ochrany vnitrozemských vod.⁵²

Důležitým milníkem ve vývoji mezinárodní ochrany se stal případ z roku 1941 Trail Smelter. Případ se týkal společnosti Trail Smelter⁵³ působící v kanadské obci Trail, nedaleko od hranic s USA. Daná společnost, která se zabývala těžbou a zpracováním olova a zinku, vypouštěla provozní odpadní plyny (zejm. oxidu siřičitého) do ovzduší. Plyny znečišťovaly ovzduší v přilehlých oblastech a aglomeracích. První škody byly hlášeny již v roce 1925 ve státě Washington a o rok později byla podána první oficiální stížnost. Stížnosti byly vyřešeny zaplacením odškodného ze strany společnosti Trail Smelter, která ve vyšetřování stěžujícím si farmářům priznala, že došlo k poškození životního prostředí.

Vzhledem k přetrvávajícím problémům vznikla v roce 1927 Společná (kanadsko-americká) mezinárodní komise, zabývající se znečišťováním ovzduší způsobeným danou společností. O dva roky později vydala komise zprávu, ve které doporučuje společnosti provést takové změny, které povedou ke snížení vypouštění plynů do ovzduší. V roce 1933 rozhodla vláda Spojených států o tom, že opatření jsou stále nedostačující, a zmínila se také o katastrofické situaci lesů přiléhajících k hranicím s Kanadou v místě Northport. Rozhodčí soud rozhodl o tom, že společnost Trail Smelter jednoznačně poškodila životní prostředí a uložil společnosti vyplatit odškodňující částku 34.807 amerických dolarů. Poškozování však trvalo až do roku 1940, a celková částka vyplacená Spojeným státům americkým narostla na 340.000 amerických dolarů. Zároveň rozhodčí tribunál rozhodl o povinnosti státu chránit ostatní státy před znečišťováním pocházejícím od subjektů působících na jeho území, o odpovědnosti státu za takové znečištění a o platnosti principu, podle něhož znečišťovatel platí.⁵⁴

Po druhé světové válce se otázkami ochrany životního prostředí začala zabývat i OSN, a to i přes ten fakt, že Charta OSN z roku 1945 zamezování znečišťování životního prostředí ani zachování přírodních zdrojů nezmiňuje. V tomto období vystupují do

⁵² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 98 – 100.

⁵³ Celým názvem Consolidating Mining and Smelting Company, at Trail, B. C.

⁵⁴ Podrobněji viz http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf.

popředí některé důležité základní principy, jež měly být aktéry na mezinárodním poli respektovány.⁵⁵ Jde o:

- Zákaz působení závažných škod přesahujících do sousedského území, resp. princip omezené teritoriální suverenity.
- Princip spravedlivého rozdělení využití přírodních zdrojů. V úvahu připadají zejména vnitrostátní vody, podzemní vody (pro volné moře platí úprava mořského práva) a vody, jejichž břehy sdílí vícero států. Jedná se tedy o místa, která jsou teritoriálně sdílěna několika suverénními státy.
- Informační povinnost, resp. povinnost varování ostatních států o hrozícím nebo probíhajícím nebezpečí. Touto povinností se zabývala Rezoluce Valného shromáždění OSN 2995 (XXVII) z 15. prosince 1972 a upozorňovala na povinnost spolupráce a oficiálního sdílení technických dat v případě skutečností, jež by mohly ohrozit stav životního prostředí.
- Konzultační povinnost. Na žádost potenciálně dotčeného státu je stát, jenž plánuje opatření, která by mohla znečistit životní prostředí, povinen vstoupit do konzultací či jednání s takovým žadatelem.
- Povinnost vyvarovat se činností překračujících hranice států. Tento zákaz souvisí zejména s vysoce škodlivými nebo nebezpečnými látkami.

V návaznosti na první konferenci o zachování a využívání přírodních zdrojů, která v roce 1949 byla svolána Hospodářskou a sociální radou OSN, vznikaly úmluvy v oblasti mořského práva⁵⁶ a ochrany vnitrostátních vod.⁵⁷ Na konci 60. let 20. století dochází k rozvoji smluvně-právních instrumentů v oblasti ochrany fauny a flóry. Jde zejména o Africkou úmluvu o ochraně přírody a přírodních zdrojů z roku 1969 nebo Úmluvu o mokřadech majících mezinárodní význam z roku 1971 (tzv. Ramsarská úmluva).

Stranou nezůstává ani judikatura mezinárodních soudních tribunálů, jak ukazuje případ korfského průlivu z roku 1949,⁵⁸ ve kterém Mezinárodní soudní dvůr dospěl k podobnému závěru jako rozhodčí tribunál ve výše zmíněném případě Trial Smelter.

⁵⁵ Kimminich, O., Hobe, S. Einführung in das Völkerrecht. 7. völlig und überarb. und erw. Aufl. Tübingen, Basel. Francke. 2000, str. 402 – 404.

⁵⁶ Jde např. o Mezinárodní úmluvu o bezpečnosti lidského života na moři z roku 1974, Mezinárodní úmluvu o zabránění znečišťování z lodí (MARPOL) z roku 1973, Úmluvu Organizace spojených národů o mořském právu, Mezinárodní úmluvu o regulaci velrybářství ze dne 2. prosince 1946.

⁵⁷ Jde např. Úmluvu o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer ze dne 17. března 1992.

⁵⁸ Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania), ICJ Reports 1949, 4.

Podle Mezinárodního soudního dvora je závazkem každého státu, aby na svém území vědomě nedovolil provozování takové činnosti, která by směřovala k porušení práv jiných států. Dále lze uvést případ Lac Lanoux, ve kterém rozhodčí tribunál řešil spor mezi Španělskem a Francií ohledně využívání horního toku mezinárodní řeky. Rozhodčí tribunál dospěl ve svém rozhodnutí z roku 1957 k závěru, že stát nacházející se na horním toku řeky tekoucí přes hranice může užívat vodu z tohoto toku pouze v případě, že změna způsobená tímto užíváním významným způsobem neznemožní užívání vody státu nacházejícímu se na jeho dolním toku.⁵⁹

Důležité mezníky v mezinárodní ochraně životního prostředí představují tři mezinárodní konference (tzv. „Summity Země“), a to ve Stockholmu 1972, v Riu de Janeiro 1992 a v Johannesburgu 2002. Stockholmská konference byla svolána v reakci na prudce se zhoršující stav životního prostředí a jejím závěrem bylo přijetí tří právně nezávazných dokumentů. Jeden z nich, Stockholmská deklarace, se stal základem pro další vývoj mezinárodního práva životního prostředí. Za zmínku pak stojí jeden z principů uvedených v deklaraci, a to uznání práva na příznivé životní prostředí jako lidského práva.

Výsledkem druhé konference v Riu de Janeiro z roku 1992 byly dvě právně závazné mezinárodní smlouvy, a to Rámcová úmluva OSN o změně klimatu⁶⁰ a Úmluva o biologické rozmanitosti.⁶¹ Dalším velmi významným dokumentem této konference bylo přijetí Agendy 21, jež obsahuje 40 kapitol s doporučeními pro všechny subjekty konajícími v oblasti mezinárodního práva životního prostředí. Po konferenci v Riu následovalo přijetí celé řady dalších mezinárodních úmluv týkajících se ochrany životního prostředí (např. Úmluva o boji proti desertifikaci z roku 1994,⁶² Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku činností nebezpečných pro životní prostředí z roku 1993⁶³, Úmluva o jaderné bezpečnosti⁶⁴ z roku 1994, Úmluva o mezinárodním obchodu s určitými chemickými látkami a pesticidy z roku⁶⁵ 1998, a další). Důležitým momentem po této konferenci pak bylo zvláštní zasedání generálního

⁵⁹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 101- 102.

⁶⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

⁶¹ Convention on Biological Diversity (CBD).

⁶² United Nations Convention to Combat Desertification.

⁶³ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment.

⁶⁴ The Convention on Nuclear Safety.

⁶⁵ The Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade.

shromáždění OSN, jež mělo za úkol zhodnotit pokrok v implementaci dokumentů přijatých na konferenci.⁶⁶

V roce 2000 se v New Yorku konal Světový summit OSN (tzv. „Millennium Summit“), který se zabýval čtyřmi agendami, z nichž jedna byla věnována otázkám životního prostředí. V závěrečné deklaraci přijaté na konferenci v New Yorku se mezinárodní společenství hlásí k principům přijatým na konferenci v Riu, zejména k principu udržitelného vývoje. Deklarace také zdůrazňuje, že má být vynaloženo úsilí na zachování integrity Země, a volá po nových způsobech zachování a spravování životního prostředí s ohledem na klimatické změny, biodiverzitu, desertifikaci, lesy, vodní zdroje a přírodní katastrofy.⁶⁷

V jihoafrickém Johannesburgu se pak o dva roky později, v roce 2002, uskutečnila největší konference OSN vztahující se k otázkám životního prostředí s názvem Světový summit o udržitelném rozvoji (World Summit on Sustainable Development). Konference vyvrcholila přijetím Implementačního plánu se závazky do roku 2015, resp. 2020.⁶⁸ Dalším schváleným dokumentem vzešlým z tohoto summitu je Johannesburgská deklarace o udržitelném rozvoji. V deklaraci je kladen důraz na udržitelný rozvoj v souvislosti s jeho třemi pilíři - environmentálním, sociálním a ekonomickým.

Co se vztahu Evropské unie k mezinárodní ochraně životního prostředí týká, lze zmínit čl. 191 odst. 4 SFEU, podle kterého spolupracují Unie a členské státy se třetími zeměmi a s příslušnými mezinárodními organizacemi. Toto ustanovení nezakládá nové kompetence Unie, ale vymezuje možnost spolupráce v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí.⁶⁹

⁶⁶ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 100 – 113.

⁶⁷ Galizzi, P. . From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: Has the Environment Lost its Way on the Global Agenda?“ Fordham International Law Journal. 2005. Issue 5. Article 3, str. 959.

⁶⁸ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 100 – 113.

⁶⁹ Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek M. Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Eva Rozkotává. IFEC. 2008, str. 25.

3.2 Vývoj ochrany životního prostředí na úrovni EU

3.2.1 Vývoj primárního práva

Z pohledu současného práva EU představuje ochrana životního prostředí významné téma a zaujímá důležité místo mezi politikami Evropské unie. Určitý pokrok v oblasti ochrany životního prostředí lze na unijní úrovni pozorovat až od počátku 70. let minulého století. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 totiž žádnou zmínku o životním prostředí neobsahovala, neboť jako velké téma mezinárodní politiky je ochrana životního prostředí až od 60. let minulého století.⁷⁰

Široce pojato, zmínka o jednom ze škodlivých vlivů na životní prostředí byla uvedena v čl. 30 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (EURATOM)⁷¹, který zněl: „...*V rámci Společenství se stanoví základní standardy ochrany zdraví obyvatelstva a pracovníků před nebezpečím ionizujícího záření...*“. Již od počátku bylo zřejmé, že rozvoj základních cílů je možný jen za současné harmonizace základních kritérií životního prostředí. Požadavky environmentální politiky se postupně začleňovaly do ostatních politik Společenství a významně je ovlivňovaly. Je důležité, že environmentální aspekty začaly mít značný vliv na volný pohyb zboží. První právní normy se omezovaly zejména na ochranu před nebezpečnými chemickými látkami. Vznikl základní systém regulací limitů hluku a výfukových plynů z automobilů a limitů automobilových emisí.

Podstatnou změnu v oblasti práva bylo přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1987, který začlenil do Smlouvy o EHS novou kapitolu „Životní prostředí“, čímž se ochrana životního prostředí stala součástí primárního práva. Úprava se nacházela v čl. 130r-130t Smlouvy o EHS a na ochranu životního prostředí odkázal také čl. 100a Smlouvy o EHS v souvislosti s fungováním vnitřního trhu. Cílem úpravy bylo zlepšovat kvalitu životního prostředí, přispívat k ochraně lidského zdraví a zajišťovat šetrné a racionální hospodaření s přírodními zdroji. Ochrana životního prostředí měla nadále fungovat na zásadě prevence, zásadě nápravy škod na životním prostředí přímo u zdroje poškození a

⁷⁰ Epiney, A. Umweltrecht der Europäischen Union. 3. vydání. Baden-Baden. 2013, str. 42.

⁷¹ Smlouva EURATOM vstoupila v platnost dne 1. ledna 1958.

zásadě odpovědnosti původce poškození. Jednotný evropský akt vytvořil základ pro dokončení evropského společného trhu.

Maastrichtská smlouva z roku 1992 přinesla změny týkající se cílů ochrany životního prostředí v tom smyslu, že přibyl princip předběžné opatrnosti a byl rozšířen počet otázek, o kterých se nadále rozhoduje kvalifikovanou většinou. Zejména pak byla potvrzena nutnost zahrnutí požadavků ochrany životního prostředí do všech ostatních politik. Ochrana životního prostředí se tak stává společným základem formulace jednotlivých politik. Zmíněná zásada průřezovosti znamená povinnost všech orgánů EU přihlížet k ochraně životního prostředí a k požadavkům environmentální politiky.⁷²

Amsterodamská smlouva, přijatá na konferenci zástupců vlád členských zemí dne 17. 6. 1997, platná od roku 1999, obsahovala několik důležitých změn. Změny, které smlouva zavedla, byly odrazem vývoje na úrovni mezinárodního práva životního prostředí v předchozích letech a byly také reakcí na zvyšující se tlak veřejnosti v rámci Unie na vyšší ochranu životního prostředí.⁷³ Smlouva zavedla povinnost začlenit ochranu životního prostředí do všech odvětvových politik EU, a to v zájmu podpory udržitelného rozvoje. Smlouva zahrnovala mezi cíle ES *„dosažení vyváženého a udržitelného rozvoje, zejména vytvořením prostoru bez vnitřních hranic, posilováním hospodářské a sociální soudržnosti a zavedením hospodářské a měnové unie“*. Do Smlouvy o založení Evropského společenství byl vložen článek 3c⁷⁴: *„Požadavky ochrany životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a uskutečňování politik Společenství a činností uvedených v článku 3, zvláště s cílem podporovat trvalý rozvoj.“* Došlo také k přečíslování relevantních ustanovení zakládacích smluv.

Smlouva z Nice z roku 2000 nepřinesla pro oblasti unijní ochrany životního prostředí žádné významné změny.⁷⁵ Šlo pouze o malou modifikaci čl. 175 odst. 2 SES.

Lisabonská smlouva z roku 2009 převzala původní znění čl. 174 až 176 SES s malými jazykovými úpravami. Politika v oblasti životního prostředí byla v novém čl. 191 SFEU rozšířena o boj proti změně klimatu. Poprvé byla energetická politika zařazena do

⁷² Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 354 – 355.

⁷³ Mahmoudi, S. Protection of the Environment after Amsterdam Treaty. Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957 – 2009, str. 123 – 137.

⁷⁴ Čl. 3 vypočítává oblasti společné činnosti v rámci ES.

⁷⁵ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 10 – 15.

samostatné kapitoly,⁷⁶ čímž se této politice dostalo výslovného uznání v primárním právu, a byl vytvořen také jednoznačný základ pro přijímání sekundárních předpisů v této oblasti. Opatření přijatá v rámci energetické politiky se často prolínají a doplňují s opatřeními z dalších oblastí, jako jsou například změna klimatu, doprava, ochrana životního prostředí.⁷⁷

Lisabonská smlouva poprvé zavádí do primárního práva princip přímé demokracie. Jedná se o úpravu občanské iniciativy upravené v čl. 11 SEU a čl. 24 SFEU. Institut občanské iniciativy dává občanům Evropské unie právo předkládat Evropské komisi návrhy právních aktů, a to po splnění podmínky minimálního počtu milionu podpisů občanů EU. Je zřejmé, že tento nástroj může zviditelnit environmentální agendu na úrovni EU. Jako příklad může sloužit právě probíhající sběr podpisů pro iniciativu „People4Soil – podepište občanskou iniciativu na záchranu půd v Evropě“,⁷⁸ která je zaměřená na zabezpečování potravin, zajišťování a zachování biologické rozmanitosti a regulaci změny klimatu. Neúspěšná byla iniciativa „End Ecocide in Europe: A Citizens’ Initiative to give the Earth Rights”,⁷⁹ která měla za cíl zabránit ničení a ztrátě ekosystémů v Evropě.⁸⁰

Lisabonská smlouva tedy zajišťuje kontinuitu politiky EU v oblasti ochrany životního prostředí a jejích právních základů v primárním právu.⁸¹

3.2.2 Politická opatření – akční programy

Důležitými prameny vývoje evropské environmentální politiky jsou tzv. akční programy.

Zřejmě v návaznosti na Stockholmskou konferenci z roku 1972, která byla uspořádána na úrovni OSN, přijaly hlavy států a předsedové vlád členských států EHS v říjnu 1972

⁷⁶ Hlava XXI. Energetika, čl. 194 SFEU.

⁷⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 13 a str. 701 – 702.

⁷⁸ Tato iniciativa byla registrována dne 12. 9. 2016. Sběr podpisů trvá do 12. 9. 2017.

⁷⁹ Tato iniciativa neobdržela dostatečnou podporu v počtu podpisů. Iniciativa požadovala, aby Evropská komise přijala legislativu, která by zakazovala a předcházela ekocidě: rozsáhlému poškozování, ničení a ztrátě ekosystémů.

⁸⁰ Informace o všech lidových iniciativách na úrovni EU jsou dostupné na stránkách Evropské komise (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>).

⁸¹ Epiney, A. Umweltrecht der Europäischen Union. 3. vydání. Baden-Baden. 2013, str. 45.

v Paříži společně prohlášení, ve kterém potvrdili, že hospodářský růst není samoučelný, ale musí sloužit především zlepšení kvality života a životní úrovně. Ochrana životního prostředí měla být věnována zvláštní pozornost.⁸²

Na pařížské summitové konferenci OSN z roku 1972 vyzvali členové vlád Komise k vypracování akčního programu. Komise v roce 1973 představila První akční program ochrany životního prostředí, jenž obsahoval zásady a pravidla, kterými se měla řídit ekologická politika Evropského společenství. Program byl přijat na pět let s argumentem, že hospodářský vývoj a ochrana životního prostředí jsou ve vzájemné interakci a že je nutné vzít v úvahu dopady ostatních politik na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že politika životního prostředí byla původně v rámci Evropského společenství podřízena cílům vnitřního trhu, šlo o důležitý pokrok. V tomto období byl definován pojem výrobek a konkretizovány normy kvality životního prostředí.⁸³

Následovalo přijetí dalších šesti programů pro životní prostředí (v letech 1977, 1982, 1987, 1993, 2002 a 2014). Druhý Akční program z roku 1977 sledoval podobné cíle jako první, jen s širším okruhem problémů, kterým měla být věnována pozornost. V obou programech byl kladen důraz na kvalitu ovzduší a vod, zejména vody pitné. Ve třetím a čtvrtém Akčním programu z let 1982 a 1987 se již odrazila změna v přístupu k politice životního prostředí, zejména s ohledem na snahu o dokončení vývoje vnitřního trhu.

Třetí Akční program z roku 1982 zvažil potencionální rizika a výhody politik životního prostředí a jejich vlivu na vnitřní trh. Souvislost mezi ochranou životního prostředí a principy vnitřního trhu se stala klíčovou otázkou při dalším plánování a činnostech. Právní úprava týkající se výrobků měla být harmonizována za účelem vyhnutí se netarifním překážkám (viz dále) plynoucím z rozdílných národních úprav. Na druhé straně tento Akční program zdůraznil i hospodářské výhody politik životního prostředí, zejména příznivý vliv na zaměstnanost. V 80. letech minulého století se z iniciativy

⁸² Viz německou verzi summitové deklarace (bod 3): *Deshalb (...) muß die wirtschaftliche Expansion, die kein Selbstzweck ist, vorrangig dazu dienen, die Unterschiede in den Lebensbedingungen zu verringern; die Expansion muß unter Mitwirkung aller Sozialpartner fortgeführt werden; sie muß ihren Niederschlag in einer Verbesserung der Lebensqualität und des Lebensstandards finden; europäischem Geiste gemäß wird den nichtmateriellen Werten und Gütern sowie dem Umweltschutz besondere Aufmerksamkeit gelten, damit der Fortschritt wirklich im Dienst des Menschen steht.*“

⁸³ Hey, Ch. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategie. EU Environmental Policy Handbook. 2001, str. 18 – 28.

Německa a jeho Strany zelených ochrana životního prostředí soustředila zejména na harmonizaci předpisů týkajících se čistoty ovzduší, hluku a rizika provozování průmyslových zařízení.⁸⁴

Na přijetí Čtvrtého akčního programu (1987) je nazíráno jako na moment obratu environmentální politiky v tehdejší Evropském společenství, neboť tato politika získala po přijetí Jednotného evropského aktu svou vlastní kapitolu ve Smlouvách. Materiálně došlo však spíše ke kodifikaci mnoha principů, než ke konkrétnějším obsahovým změnám. Čtvrtý akční program však již předpokládal vyvážení mezi cíli vnitřního trhu a ochranou životního prostředí. Harmonizace norem ochrany životního prostředí měla dále probíhat na vysoké společné úrovni. Splněním tohoto předpokladu by se mohlo zabránit přijetí národních předpisů, které mohly narušit vnitřní trh. Takový druh harmonizace byl odůvodněn následnou vysokou konkurenceschopností evropských aktérů průmyslového odvětví na globálním trhu. Poprvé byla ochrana životního prostředí považována nejen za doplněk, ale přímo za integrovanou činnost v rámci celého výrobního procesu. Částí tohoto integrovaného přístupu se stalo snížení spotřeby energie a vstupních zdrojů a uzavření výrobních cyklů tak, aby byl zredukován i vyprodukovaný odpad. Ochrana životního prostředí se v této době stala vlastní částí hospodářských rozhodnutí, než jen doplňkovou politikou. Podle C. Heye vyústilo začlenění environmentální dimenze do rozhodovacích procesů do situace, kdy v konečné fázi získá výhody jak strana zaměřená na ochranu životního prostředí, tak strana podporující ekonomické zájmy. Na konci 80. let minulého století se do debaty dostala změna klimatu a zlepšování průmyslových technologií vstřícnějších k životnímu prostředí. Ze strany Komise byla vidět snaha o nový přístup v politikách životního prostředí, zejména pak v používání nepřímých ekonomických nástrojů.⁸⁵

Pátý akční program z roku 1993 je z hlediska vztahu ochrany životního prostředí a vnitřního trhu zajímavý v tom, že kladl důraz také na nové prostředky, jimiž bylo možné dosáhnout vyšší úrovně ochrany životního prostředí. Jedná se především o prostředky fiskální povahy, dobrovolných nástrojů, podpory veřejné dopravy, předcházení odpadům. V této době je také velmi důležité zapojení nevládních organizací a

⁸⁴ Hey, Ch. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategie. EU Environmental Policy Handbook. 2001, str. 18 – 28.

⁸⁵ Hey, Ch. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategie. EU Environmental Policy Handbook. 2001, str. 18 – 28.

regionálních vlád. Nicméně optimistická očekávání Komise týkající se dalšího vývoje v oblasti ochrany životního prostředí se nesplnila. Pátý akční program nebyl podle C. Heye úspěšný zejména z objektivních limitů evropské integrace v otázkách ochrany životního prostředí.

Zatímco prvních pět akčních programů mělo formu sdělení Evropské komise, o šestém akčním programu z roku 2002⁸⁶ bylo rozhodnuto společným rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady. Nový dokument obsahoval tedy poprvé právně závazná ustanovení. Neobsahoval však tak smělé cíle jako jeho předchůdce. Šestý akční program je zaměřen na změnu klimatu, ztrátu biodiverzity, nadměrnou spotřebu a čerpání zdrojů. Zavádí tzv. tematické strategie pro oblasti pesticidů, přírodních zdrojů, recyklace, půdy, městského prostředí, oblasti moří a čistotu ovzduší. V šestém akčním programu kladly Evropský parlament a Rada důraz na spolupráci průmyslových aktérů, dobrovolné nástroje a účast nevládních organizací.⁸⁷

Zatím poslední sedmý program pro životní prostředí z roku 2013⁸⁸ má sloužit jako vodítko pro směřování evropské environmentální politiky do roku 2020, nicméně je v něm stanoven i odvážný cíl či spíše vize, týkající se stavu životního prostředí v roce 2050.

3.3 Vývoj ochrany životního prostředí na národní úrovni

Po roce 1989 se problematika ochrany životního prostředí stala v bývalém Československu aktuálním a vážně braným tématem k diskuzi. Vznikly samostatné orgány: Federální výbor pro životní prostředí a Ministerstvo životního prostředí. V roce 1990 byla vydána Modrá kniha, jež shrnula stav životního prostředí za uplynulých 40 let, a po roce na ni navazoval tzv. Duhový program, která obsahoval návrh úkolů vedoucích k nápravě katastrofického stavu životního prostředí. V roce 1998 byl přijat (a v roce 2009 aktualizován) Státní program ochrany přírody a krajiny ČR, zaměřený na jednotlivé složky životního prostředí. V letech 1999 a 2001 byly přijaty Státní politiky

⁸⁶ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí (Úř. věst. L 242 ze dne 10.9.2002).

⁸⁷ Hey, Ch. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategie. EU Environmental Policy Handbook. 2001, str. 18 – 28.

⁸⁸ „Spokojený život v mezích naší planety“: 7. Program pro životní prostředí (2014-2020), Úř. věst. L 354 ze dne 28. 12. 2013.

životního prostředí (SPŽP), vycházející z principu trvale udržitelného rozvoje.⁸⁹ Důležitým bodem SPŽP z roku 2001 byla příprava ČR na vstup do Evropské unie „Evropa 2005“.

Když v roce 2000 představila Evropská komise pravidelnou zprávu⁹⁰ týkající se připravenosti ČR na vstup do EU, nevyzněla tato hodnotící zpráva pro ČR pozitivně. Komise si sice všimla nepatrného zlepšení v oblasti implementace závazků týkajících se životního prostředí, nicméně většina zprávy byla spíše negativní. Např. směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů na životní prostředí nebyla v té době do českého práva provedena. Dalšími oblastmi kritiky byly pak úprava znečišťování ovzduší a vypouštění škodlivých látek do ovzduší, nedostatečná transpozice směrnic týkajících se kvality vod, ochrany přírody a krajiny a průmyslového znečištění. Komise v této zprávě odhadovala, že pouze třetina všech unijních předpisů týkajících se životního prostředí byla implementována do českého práva, v některých oblastech (např. úprava problematiky ochrany vod) se jednalo dokonce pouze o pětinu z celkového množství směrnic.

V roce 2003 byla v rámci přípravy vstupu ČR do EU Evropskou komisí vypracována „Souhrnná monitorovací zpráva o připravenosti ČR na členství v EU.“⁹¹ Zpráva se skládá ze dvou hlavních částí. První část se zabývala hospodářstvím a předkládá stručný popis ekonomického vývoje České republiky. Druhá část podávala přehled o situaci, v níž se Česká republika nacházela, pokud jde o plnění závazků a požadavků plynoucích z přístupových jednání u každé kapitoly *acquis*. Tato zpráva pojednávala o situaci na konci září roku 2003 a zaznamenala skutečně učiněná rozhodnutí, skutečně přijatou legislativu, skutečně realizovaná opatření a skutečně existující a fungující struktury. U každé kapitoly *acquis* zpráva upozorňovala na oblasti, kde Česká republika měla být, nebo již byla připravena k zavedení *acquis*. Co se týká ochrany životního prostředí, je relevantní kapitola 22 zmíněné zprávy. Česká republika podle Komise v zásadě splňovala závazky a požadavky vyplývající z přístupových jednání. Komise měla optimistická očekávání týkající se zavádění *acquis* v oblastech horizontální legislativy,

⁸⁹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 19 – 23.

⁹⁰ Regular report from the Commission on the Czech republic's progress towards accession ze dne 8. listopadu 2000, str. 80 a násl. (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2000/cz_en.pdf)

⁹¹ Zprávu v českém jazyce viz na stránkách

<http://ekonom.ihned.cz/c1-13658660-souhrnna-monitorovaci-zprava-o-pripravenosti-cr-na-clenstvi-v-eu> .

Pro anglickou verzi viz

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_cz_final_en.pdf

kvality vzduchu, hospodaření s odpady, kvality vody, průmyslového znečištění a řízení rizik, chemických látek a geneticky upravených organismů, hluku a v oblasti jaderné bezpečnosti a ochrany před radiací do doby vstupu. České republice však ještě chybělo dokončit harmonizaci právních předpisů v některých oblastech, jako byly např. horizontální legislativa, kvalita vzduchu, hospodaření s odpady, kvalita vody, geneticky upravené organismy a hluk. Dále měla Česká republika ještě dokončit plány a programy pro kvalitu ovzduší a pokračovat ve zvyšování kvality ovzduší a monitorování kvality vody. V oblasti průmyslového znečištění vyžadovala Komise zvláštní pozornost pro oblast správní způsobilosti, aby bylo možné zajistit vydávání povolení pro instalace IPPC v souladu s *acquis*. Co se týče řízení průmyslových rizik, bylo nutno dokončit zavádění ustanovení pro hlavní rizika nehod.

Komise ve zprávě z roku 2003 dále konstatovala, že Česká republika částečně plnila závazky a požadavky v oblasti ochrany přírody. Kvůli dokončení příprav na členství v EU bylo nutné věnovat zvýšené úsilí dokončení právního sladování, připravit seznamy navrhovaných chráněných míst a zvláštních chráněných oblastí pro ptactvo a posílit správní schopnost včetně procesu konzultací.⁹²

Vstup do Evropské unie znamenal zásadní změny jak pro faktický stav životního prostředí, tak i pro legislativní prameny práva. Dnešní české právo životního prostředí je do podstatné míry ovlivněno, resp. předurčeno právem unijním. Přednost unijního práva před vnitrostátním právem je vedle jeho přímého účinku jedním ze základních principů práva EU.⁹³ Obsahově dochází nejen ke kontinuálnímu přebírání právních norem přijatých na unijní úrovni, ale vnitrostátní zákonodárce je zároveň i při tvorbě nových předpisů na ochranu životního prostředí vázán již platnými unijními předpisy a povinnostmi z nich plynoucími.

⁹²Viz. str. 41–43 zprávy
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_cz_final_en.pdf.

⁹³ Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck. 2011, str. 1.

3.4 Shrnutí

Potřeba mezinárodní a nadnárodní ochrany životního prostředí je úzce spojena s faktem, že prudký rozvoj průmyslové výroby má často přeshraniční dopad na životní prostředí. V rámci mezinárodního práva veřejného platí mezi státy vymezování základních principů, jakými jsou např. princip omezené teritoriální suverenity, princip spravedlivého rozdělení přírodních zdrojů či informační povinnosti. V období po druhé světové válce byla uzavřena řada mezinárodních úmluv, do nichž se tyto principy promítají. Propojení mezinárodního práva a práva unijního se odráží v čl. 191 odst. 4 SFEU, který reflektuje nutnost spolupráce EU s třetími zeměmi a příslušnými mezinárodními organizacemi. Vedle nadnárodní dimenze ochrany životního prostředí tedy nemá být přehlédnuta skutečnost, že některé současné problémy nelze řešit jinak než na mezinárodní globální úrovni.

Co se týče samotného nadnárodního přístupu k ochraně životního prostředí, lze připomenout, že se EU, resp. EHS dostaly k ochraně životního prostředí relativně pozdě. Od té doby lze však pozorovat prohlubující se vztah EU k ochraně životního prostředí a ochotu věnovat této agendě patřičnou pozornost také v kontextu stále hlubší hospodářské integrace. Oblasti vnitřního trhu a ochrany životního prostředí se postupem času staly předmětem stále propracovanější a podrobnější právní úpravy, mnohé otázky jsou dnes na unijní úrovni harmonizovány.

4. Vnitřní trh

Následující kapitola se bude zabývat vývojem vnitřního trhu a základní principy jeho fungování. V této části bude představeno unijní pojetí koncepce základních tržních svobod a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Detailně bude vysvětlena zásada volného pohybu zboží, jež je základní podmínkou a předpokladem pro bezproblémové fungování vnitřního trhu. Kapitola pojednává o omezeních týkajících se zákazu dovozních a vývozních cel a poplatků s rovnocenným účinkem, množstevního omezení dovozu a vývozu a opatřeních s rovnocenným účinkem a také o zákazu vyššího vnitrostátního zdanění. Ze zákazu některých omezení umožňuje unijní právo výjimky, které jsou předmětem jedné z následujících podkapitol. Volný pohyb kapitálu a osob nebude v této práci podroben zkoumání, neboť tyto dvě základní svobody nevykazují dostatečnou souvislost s ochranou životního prostředí. Záměrně jsem v této kapitole vynechala hlubší rozbor otázek životního prostředí, neboť pochopení základních pravidel vztahujících se na problematiku fungování vnitřního trhu je zcela zásadní pro další rozbor konfliktu mezi vnitřním trhem EU a ochranou životního prostředí, který bude předmětem až dalších částí této práce.

4.1 Vývoj vnitřního trhu

Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 vymezila ve svém čl. 2 především ekonomické cíle. Úkolem EHS bylo zřízením společného trhu a postupným sbližováním hospodářské politiky členských států podporovat v celém Společenství harmonický rozvoj hospodářské činnosti, nepřetržitý a vyrovnaný hospodářský růst, větší stabilitu, urychlené zvyšování životní úrovně, a těsnější vztahy mezi státy, které Společenství tvoří. Realizace tohoto projektu, a to ve vyvinutější podobě vnitřního trhu, tvoří od druhé světové války až do dnešní doby jádro evropské integrace.⁹⁴

Zatímco zřízení společného trhu vycházelo z myšlenky integrace, postupné sbližování hospodářské politiky se mělo odehrávat v rovině koordinace národních politik. Projekt

⁹⁴ Podle čl. 8 SEHS měl být společný trh zřizován postupně (v průběhu přechodného dvanáctiletého období) ve třech etapách. Viz podrobněji Lenaerts, K., van Nuffel, P., *European Union Law*. Third edition. Sweet&Maxwell. 2011, str. 195 – 203.

společného trhu předpokládal vlastní cíle Společenství a jednotnost příslušné úpravy, filozofie koordinace naopak připouštěla různé koncepce hospodářských politik na národní úrovni. Paralelita integračních a koordinačních aspektů v politice EU byla komplikována poté, co byla agenda Společenství rozšířena o budování hospodářské a měnové unie.⁹⁵

Koncepce společného trhu, která nebyla v zakládací smlouvě blíže definována, byla vyjasněna judikaturou EU. V rozsudku z května 1982⁹⁶ se SDEU vrátil k pojmu společného trhu ve smyslu čl. 2 a 3 SEHS a dodal, že společný trh cílí na odstranění všech překážek komunitárního obchodu a na sloučení národních trhů do jednotného trhu, jehož podmínky se mají co nejvíce blížit podmínkám skutečného vnitřního trhu. Podle SDEU bylo nutné, aby z výhod společného trhu těžili i soukromé osoby, které realizovaly přeshraniční obchodní transakce.

Základním předpokladem realizace uvedených cílů jsou základní tržní svobody, tzn. volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Jedná se o subjektivní práva jednotlivců, která platí nezávisle na národní úpravě.⁹⁷ Zásadní význam tržních svobod se promítl také do definice vnitřního trhu zavedené Jednotným evropským aktem.

V polovině roku 1968 bylo již dosaženo celní unie (došlo k odstranění cel), nicméně vytvoření společného trhu předpokládalo nejen volný pohyb zboží, ale i volný pohyb ostatních hospodářských prvků. V červnu 1985 byla na milánské konferenci vlád členských států na podnět tehdejšího předsedy Komise Jacquese Delorse přijata Bílá kniha,⁹⁸ jež obsahovala na 300 návrhů na opatření k odstranění stávajících překážek bránících dokončení cíle v podobě společného trhu. Jednalo se zejména o odstranění fyzických, technických a daňových překážek vnitřního trhu. Tento dokument nebyl právně závazný, ale v politické rovině nastínil seznam důležitých úkolů, které později získaly podobu právních aktů. Stalo se takto v návaznosti na Jednotný evropský akt z roku 1986,⁹⁹ jenž definoval vnitřní trh jako „prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je

⁹⁵ Thun-Hohenstein, C. Cede, F., Hafner, G. *Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung*. Wien. 2005, str. 29 - 30.

⁹⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 1982, 15/81 *Gaston Schul Dohane Expeditieur BV proti Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Roosendaal*.

⁹⁷ Thiele, A. *Europarecht*. 7. vydání. Altenberge. 2010, str. 189.

⁹⁸ Dokument COM (85) 310.

⁹⁹ Úř. věst. L 169, 29. 6. 1987, s. 1—28.

zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.“¹⁰⁰ Základem Bílé knihy byl přístup orientovaný na požadavky na bezpečnost, zdraví ochranu životního prostředí apod. V Bílé knize je dáována přednost směrnicím vyžadujícím vnitrostátní provedení před jinými typy právních aktů.¹⁰¹ Bílá kniha tak předznamenala přijetí mnoha sekundárních právních předpisů a opatření upravujících fungování vnitřního trhu a odstraňujících překážky volnému pohybu zboží.¹⁰²

Podle současné úpravy je vnitřní trh upraven v čl. 26 SFEU. Podle tohoto ustanovení Unie přijímá opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv. Spojení jednotlivých národních trhů do jednoho společného umožnilo především liberalizaci pohybu zboží.

4.2 Koncepce a rozsah vnitřního trhu

Lisabonská smlouva převzala koncepci vnitřního trhu bez zásadních věcných změn. Článek 3 SEU sjednocuje cíle pro všechny činnosti orgánů Unie, ze SFEU jsou pak obecné cíle vypuštěny. Unie může použít všechny své pravomoci pouze v tom směru, který je vymezen těmito cíli. Vytvoření vnitřního trhu zůstává podle čl. 3 odst. 3 SEU jedním ze základních a nejdůležitějších cílů Evropské unie. Cíle EU se podle tohoto odstavce dají rozdělit do několika skupin:

- cíle zaměřené na ekonomiku a práva občanů v ekonomickém životě,
- cíle zaměřené na spolupráci mezi členskými státy v hospodářském životě,
- cíle zaměřené na ochranu kulturní svébytnosti jednotlivých členských států.¹⁰³

V oblasti pravomocí dotýkajících se vnitřního trhu je nutné ještě zmínit čl. 114 SFEU,¹⁰⁴ který se týká unijních pravomocí v oblasti harmonizace právních předpisů

¹⁰⁰ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 322.

¹⁰¹ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 322 - 330.

¹⁰² Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 13 a str. 263.

¹⁰³ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 15.

¹⁰⁴ Čl. 114 SFEU zní: „*Není-li ve Smlouvách stanoveno jinak, použijí se k dosažení cílů uvedených v článku 26 následující ustanovení. Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem přijímají opatření ke sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu...*“

členských států, pokud je to nezbytné pro dosažení, udržení a řádné fungování vnitřního trhu ve smyslu čl. 26 odst. 2 SFEU. Další ustanovení čl. 115 SFEU¹⁰⁵ je právním základem pro unijní harmonizaci předpisů členských států, které mají „přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu“. To znamená, že pokud je určitý předpis Unie přijat oprávněně v rámci těchto pravomocí, může obsahovat i plnění cílů uvedených v čl. 3 odst. 3 SEU.¹⁰⁶ Čl. 115 SFEU je považován za první doložku flexibility¹⁰⁷ dotýkající se vnitřního trhu. Po roce 1987 byla tato pravomoc používána jen sporadicky, předtím však na jejím základě vznikly předpisy technické harmonizace, harmonizace v oblasti potravin, léčiv, kosmetiky a zemědělských výrobků a předpisy z oblasti ochrany spotřebitele a ochrany životního prostředí.¹⁰⁸

Založení vnitřního trhu zahrnuje eliminaci překážek mezi členskými státy (tzv. negativní integraci).¹⁰⁹ Hlavní myšlenkou tohoto typu integrace je, že každý účastník tržních aktivit může rozvíjet svou činnost, nabízet (prodávat) zboží nebo využívat a nabízet své služby v rámci unijních vnitřních hranic bez toho, aby mu toto bylo ztěžováno vnitrostátními předpisy. Na základě celní unie, která je součástí volného pohybu zboží, vznikl společný celní sazebník pro zboží pocházející ze třetích zemí. Celní unie byla integrována do rámce společné obchodní politiky.¹¹⁰

Již od začátku bylo poměrně jasné, že v oblasti zemědělství a dopravy nebude možné zrušit všechny národní překážky v obchodování mezi členskými státy. Vlády členských států totiž tyto oblasti kvůli garantovaným cenám zemědělských produktů a investicím do dopravy vyňaly ze standardního režimu volného trhu. Protože pravidla volného pohybu zboží a služeb nemohla být aplikována ve zmíněných oblastech, nemohl být ani trh unifikován pouhým vyrovnáním národních politik. SFEU tedy dnes obsahuje ihned po ustanoveních o vnitřním trhu a pravidlech jeho fungování zvláštní ustanovení pro

¹⁰⁵Čl. 115 SFEU zní: „Aniž je dotčen článek 114, Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijímá směrnice o sblížení právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu.“

¹⁰⁶ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 13 a str. 497.

¹⁰⁷Doložka flexibility obecně upravuje možnost přijmout na unijní úrovni nezbytná opatření, a to i v takovém případě, že samotná Smlouva k tomu kroku neobsahuje explicitní zmocnění.

¹⁰⁸ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 501 a 502.

¹⁰⁹ Lenaerts, K., van Nuffel, P. European Union Law. Third edition. Sweet&Maxwell. 2011, str. 196.

¹¹⁰ Lenaerts, K., van Nuffel, P. European Union Law. Third edition. Sweet&Maxwell. 2011, str. 196.

zemědělství a rybolov¹¹¹ a zvláštní ustanovení o dopravě.¹¹² Takováto pozitivní integrace je důkazem toho, že nelze vnitřní trh vytvořit jen pouhými ustanoveními o zákazu překážek na unijním trhu.¹¹³

Ve společné rybářské politice je úseková oblast zachování biologických mořských zdrojů vyjmuta čl. 3 SFEU¹¹⁴ ze sdílené pravomoci Unie a členských států a je svěřena do výlučné pravomoci Evropské unie. Touto změnou získala Unie výlučné oprávnění k ochraně ryb a zachování biologických zdrojů moře, jak uvnitř Unie, tak i při uzavírání mezinárodních smluv. Unie je tedy zmocněna k formulování a uskutečňování společné zemědělské politiky a společné rybářské politiky. Čl. 38 SFEU, týkající se zemědělství a rybolovu také rozšiřuje definici vnitřního trhu o „zemědělství, rybolov a obchod se zemědělskými produkty“. Společná zemědělská politika je založena na zásadě společného zemědělského trhu, který zajišťuje volný pohyb zemědělských produktů v rámci Unie. Opatření, která se vztahují na společnou zemědělskou politiku, mají v případě konfliktu přednost před opatřeními týkajícími se fungování vnitřního trhu.¹¹⁵

Ustanovení čl. 90 SFEU¹¹⁶ zakládá společnou dopravní politiku jako jednu ze společných sektorových politik Unie. Jedná se o jednu z prvních politik Unie, která byla v zakládacích smlouvách zakotvena jako nástroj k vytvoření a uskutečňování vnitřního trhu. Společná dopravní politika je úzce provázána s politikami Unie v dalších oblastech (např. s politikou životního prostředí), s nimiž se vzájemně doplňuje. V čl. 90 SFEU není přímo vymezena konkrétní náplň Unie v oblasti dopravy, tento článek pouze deklaruje existenci společné politiky pro oblast dopravy. Není zde ani výslovně stanovena pravomoc Unie či členských států. Důvod pro to lze hledat v rozdílné míře regulace dopravy na národní úrovni. Doprava jak osob, tak i zboží je službou, která je poskytována v rámci vnitřního trhu Unie. Nicméně podle čl. 58 SFEU je volný pohyb služeb v oblasti dopravy upraven pouze ustanoveními Hlavy VI SFEU a nevztahují se

¹¹¹ Hlava III. „Zemědělství a rybolov“, článek 38 SFEU.

¹¹² Hlava VI. „Doprava“, článek 90 SFEU.

¹¹³ Lenaerts, K., van Nuffel, P. European Union Law. Third edition. Sweet&Maxwell. 2011, str. 196 a 197.

¹¹⁴ Čl. 3 písm d) SFEU zní: „Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech: ...d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;...“.

¹¹⁵ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 283 a 284.

¹¹⁶ Čl. 90 SFEU zní: „V oblastech upravených v této hlavě jsou cíle Smluv sledovány v rámci společné dopravní politiky.“

na něj samotná ustanovení o volném pohybu zboží a služeb. Vysvětlení pro tento způsob úpravy lze hledat jen v postupném rozvolnění dopravního trhu a ve snaze členských států chránit si alespoň částečně v tomto důležitém odvětví své zájmy. Motivací opatření týkajících se dopravy přijatých na unijní úrovni je snaha dosáhnout snížení, resp. zvýšení využívání různých způsobů dopravy, a v konečném důsledku též snižování dopadu této oblasti na životní prostředí.¹¹⁷

4.3 Koncepce základních tržních svobod a zákazu diskriminace

Základní tržní svobody, tedy volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu musí být zajištěny v souladu s principem nediskriminace na základě státní příslušnosti. Ustanovení o základních tržních svobodách se neomezují jen na prostý zákaz diskriminace, ale zakazují i ostatní vnitrostátní opatření, která neodůvodněně brání volnému pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, i když se aplikují nediskriminačně. Vnitrostátní omezující opatření je omezením, které znemožňuje nebo ztěžuje výkon svobody volného pohybu. Postačí, že odrazuje subjekty z jiných členských států od výkonu této svobody.¹¹⁸

Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti je upraven v čl. 18 SFEU, podle něhož „*je v rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti*“. Tento zákaz je jedním z výrazů obecné zásady rovnosti, která je součástí hodnot, na nichž je založena Unie.¹¹⁹

Zmíněný zákaz se vztahuje na všechny politiky Evropské unie a je posuzován jako nástroj přispívající k eliminaci narušování soutěže v rámci vnitřního trhu. Od zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti se mohou členské státy EU odchýlit jen výjimečně. V oblasti volného pohybu osob a služeb jsou přípustné výjimky odůvodněné veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví (čl. 52 SFEU) nebo výkonem veřejné moci (čl. 51 SFEU).¹²⁰

¹¹⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 411 a 412.

¹¹⁸ Tomášek, M., Týč, V. a kol. Právo Evropské unie. Leges. 2013, str. 211.

¹¹⁹ Viz čl. 2 SEU: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společně členskými státy ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.*“

¹²⁰ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 245 – 247.

Základní tržní svobody nepůsobí absolutně. V případě naléhavého společenského zájmu lze základní tržní svobodu v konkrétním případě omezit. Z judikatury SDEU plyne, že nad rámec výčtu legitimních důvodů omezení základních tržních svobod ve Smlouvě (viz např. čl. 36 SFEU) se mohou členské státy dovolávat i jiných důvodů. Podle SDEU jsou přípustná omezení, která jsou odůvodněna kategorickým požadavkem veřejného zájmu, pohybují se v neharmonizované oblasti a jsou proporcionální v tom smyslu, že jsou jednak způsobilá k dosažení daného cíle a jednak nelze daného cíle dosáhnout jinými mírnějšími prostředky. Jinými slovy, členský stát musí prokázat, že omezující opatření je způsobilé zaručit uskutečnění zamýšleného cíle a nepřekračuje limity toho, co je nezbytné k jeho dosažení.¹²¹ Ustálená judikatura SDEU staví především na rozsudcích ve věci *Cassis de Dijon* a *Dassonville*.¹²²

4.4 Harmonizace práva členských států

Když má Unie vytvářet vnitřní trh jako prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, má k uskutečňování tohoto cíle k dispozici jak opatření deregulační povahy, která odstraňují bariéry volného pohybu mezi členskými státy, tak i opatření harmonizační povahy, která zavádějí jednotný režim zacházení uvnitř členských států. Funkce harmonizace příslušných vnitrostátních předpisů je nutnou podmínkou integračního procesu na národní úrovni. Zároveň slouží jako prevence vzniku nových rozdílů mezi národními úpravami. Harmonizace práva jednotlivých členských států a odstranění technických a daňových překážek se stalo hlavním prostředkem dokončení vnitřního trhu.¹²³ Na rozdíl od unifikace nesměřuje harmonizace k vytvoření stejného právního předpisu. Sbližování právních předpisů členských států Unie je upraveno v čl. 114 – 118 SFEU a čl. 192 SFEU.

Jak bylo uvedeno výše, čl. 114 SFEU slouží jako klauzule flexibility pro unijní pravomoc v oblasti harmonizace právních předpisů členských států, pokud je to nezbytné pro dosažení, udržení a řádné fungování vnitřního trhu, tedy pro dosažení cílů stanovených v čl. 26 odst. 2 SFEU, jímž je volný pohyb čtyř součástí volného trhu.

¹²¹ Tomášek, M., Týč, V. a kol. Právo Evropské unie. Leges. 2013, str. 211 a 212.

¹²² Viz níže.

¹²³ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 222 – 224.

Harmonizaci podle čl. 114 SFEU lze zvolit pouze v případě, že není ve Smlouvách stanoveno jinak. To znamená, že pokud některá pravomoc vyžaduje určitý legislativní postup, nelze tohoto článku využít. Příkladem je i politika životního prostředí, v jejímž rámci vznikají právní akty přijaté na základě zvláštních zmocňovacích ustanovení.¹²⁴ Jestliže nelze využít ustanovení čl. 114 SFEU, je možné ještě využití výše zmíněného ustanovení čl. 115 SFEU, které je právním základem pro unijní harmonizaci předpisů členských států, jež mají přímý vliv na vytvoření nebo fungování vnitřního trhu.¹²⁵ Dále je možné využít obecné doložky flexibility podle čl. 352 SFEU, pokud to odpovídá podmínkám uvedeným v těchto člancích. Použití čl. 352 SFEU je vázáno na účel, kterým je možné dosáhnout cíle stanoveného ve Smlouvě a na dodržení zásady subsidiarity. Zásah podle čl. 352 SFEU je možný pouze v rámci politik vymezených smlouvami.¹²⁶

Podle názoru SDEU vysloveného v případě C – 155/91 Komise v. Rada, týkajícího se definice odpadu jako zboží a jeho další přepravy ve směrnici 91/156/EHS doplňující směrnici 75/442/EHS o odpadech, musí být hlavním cílem i obsahem harmonizačního opatření zlepšení fungování vnitřního trhu. Dodržením vysoké úrovně ochrany zdraví, bezpečnosti, životního prostředí a ochrany spotřebitele podle čl. 114 odst. 3 SFEU se rozumí to, že vnitřní trh jako cíl unijní harmonizace nesmí vést při harmonizaci národních právních předpisů členské státy k tomu, aby byly porušovány jiné unijní cíle nebo politiky. Harmonizační opatření je musí vždy respektovat.¹²⁷

Pro harmonizaci národních předpisů, které se týkají ochrany životního prostředí, jsou důležité čl. 192¹²⁸ SFEU a čl. 193¹²⁹ SFEU. Čl. 192 SFEU, se týká přijímání opatření,

¹²⁴ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 224.

¹²⁵ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 502.

¹²⁶ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 992.

¹²⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 497 – 500.

¹²⁸ Čl. 192 SFEU zní: „Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodnou, jakou činnost bude Unie vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 191.

2. Odchylně od rozhodovacího postupu stanoveného v odstavci 1, a aniž je dotčen článek 114, přijme Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů jednomyslně:

a) předpisy především fiskální povahy;
b) opatření týkající se:

jimiž má být dosaženo cílů uvedených v čl. 191 SFEU, tzn. cílů zachování kvality životního prostředí, ochrany lidského zdraví a využívání přírodních zdrojů. Článek nemá přímý účinek. Odstavec 1 obsahuje právní základ pro přijímání sekundární legislativy na ochranu životního prostředí. Ta je přijímána řádným legislativním postupem. Při přijímání této legislativy je vždy konzultován Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů.¹³⁰

V čl. 192 odst. 2 SFEU zůstává v taxativně vypočtených oblastech zachován zvláštní legislativní postup, v jehož rámci Rada rozhoduje jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem. Čl. 192 odst. 3 SFEU je právním základem pro přijímání akčních programů na ochranu životního prostředí, což jsou strategické dokumenty obsahující soubor navrhovaných opatření na úrovni Unie. Čl. 192 odst. 5 pak upravuje udělování tzv. „dočasných výjimek“ členským státům, pokud jsou opatření podle čl. 1 spojena s neúměrnými náklady. Výjimky jsou časově omezené a jsou udělovány pouze zřídka, neboť by mohly vést k narušování hospodářské soutěže.¹³¹ Podle čl. 193 SFEU se Komisi musejí notifikovat přísnější opatření přijatá členskými státy. Národní opatření musejí být v souladu se Smlouvami, zejm. s pravidly hospodářské soutěže a principy fungování vnitřního trhu.

— územního plánování,

— hospodaření s vodními zdroji nebo týkající se přímo nebo nepřímo dostupnosti vodních zdrojů,

— využívání půdy, s výjimkou hospodaření s odpady;

c) opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií. Rada může na návrh Komise jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů rozhodnout o použití řádného legislativního postupu na oblasti uvedené v prvním pododstavci. Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů všeobecné programy činnosti, v nichž stanoví přednostní cíle, kterých má být dosaženo. Opatření nezbytná pro provádění těchto programů se přijmou za podmínek uvedených v odstavci 1 nebo 2, podle povahy věci.

4. Aniž jsou dotčena určitá opatření Unie, členské státy financují a provádějí politiku v oblasti životního prostředí.

5. Zahrnuje-li opatření založené na ustanoveních odstavce 1 náklady považované orgány členského státu za neúměrné, a aniž je dotčena zásada „znečišťovatel platí“, stanoví toto opatření přiměřená ustanovení ve formě:

— dočasné výjimky a/nebo

— finanční podpory z Fondu soudržnosti zřízeného podle článku 177.“

¹²⁹ Čl. 193 zní: „Ochranná opatření přijatá podle článku 192 nejsou překážkou tomu, aby každý členský stát zachovával nebo zaváděl přísnější ochranná opatření. Tato opatření musí být slučitelná se Smlouvami. Oznamují se Komisi.“

¹³⁰ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 696 – 698.

¹³¹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 696 – 698.

Harmonizace enviromentálních pravidel má souvislost s vnitřním trhem, neboť v případě, že členský stát nedostatečně implementuje platné unijní standardy, dochází tím k situaci, kdy výrobci mohou vynaložit nižší náklady na výrobu (nebo mohou např. neomezeně čerpat přírodní zdroje). Následně může docházet k narušení soutěže, a tím i samotného vnitřního trhu.¹³² Dále je třeba připomenout, že se členský stát nemůže v harmonizované oblasti dovolávat omezení sloužících kategorickým požadavkům.

4.5 Volný pohyb zboží

Zásada volného pohybu zboží znamená, že pohybu zboží mezi členskými státy nemají bránit překážky stanovené členským státem. Volný pohyb zboží je považován za základní zásadu vnitřního trhu. Vzhledem k tomu, že jde o tržní svobodu, která je z pohledu ochrany životního prostředí nejrelevantnější, je na místě, aby zde byla představena podrobněji. Ekonomické výhody unijního vnitřního trhu jsou na fungování volného pohybu zboží závislé.¹³³ Jedná se o přechod zboží přes hranice členských států, aniž by tento přechod byl ohrožen diskriminací takového zboží z důvodu původu zboží v některém členském státě.

Co se týče teritoriální působnosti volného pohybu zboží, vztahuje se i na území uvnitř jednotlivých členských států, což potvrdil i SDEU v případě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce italské Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara.¹³⁴ Skutkový stav případu se týkal toho, že poplatky byly vybírány z důvodu jejich přepravy za hranice území obce. Vytěžené mramory se tak pohybovaly v rámci jednoho členského státu. SDEU rozhodl, že: „*Poplatek odstupňovaný podle váhy zboží vybíraný pouze v jedné obci členského státu a postihující určitou kategorii zboží z důvodu jeho přepravy za hranice území obce představuje poplatek s účinkem rovnocenným vývoznímu clu ve smyslu článku 23 ES (dnešní čl. 28 SFEU) bez ohledu na skutečnost, že poplatek rovněž postihuje zboží, jehož konečné místo určení je uvnitř dotyčného členského státu.*“

¹³² Environment and the Single market. Final Report to the European Commission. Jacob, K., Haum, R., Vagt, H., Tews, K., Werland, S., Raecke, F., Eisgruber, J., Kahlenborn, W., Lux, F., Sommerer, T., Müller, A., Holzinger, K., Varma, A., Leveson-Gower, H., Ekins, P. Dostupné na stránkách http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/single_market.pdf.

¹³³ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 203.

¹³⁴ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2004, C – 72/03 *Carbonati Apuani Srl v Comune di Carrara*, případ bude podrobně rozebrán v následující kapitole.

Primární právo definici pojmu zboží neobsahuje. Pojem je současně používán v synonymech „zboží“, „výrobek“, „produkt“. Judikatura SDEU pojem zboží definovala v případě 7/68 Komise v. Itálie, týkajícím se zdanění vyvážených předmětů s historickou nebo uměleckou hodnotou.¹³⁵ SDEU definoval zboží jako *“produkty, které jsou ocenitelné v penězích a které jsou schopné být předmětem ekonomických transakcí.”* Zbožím musí tedy mít určitou ekonomickou hodnotu, získanou především výrobou, nicméně jak bude podrobně rozebráno v části případových studií, hodnotu může mít i odpad určený k recyklaci a také nehmotné výrobky jako např. elektřina.¹³⁶

4.5.1 Fiskální omezení dovozu a vývozu

Obecné základy celní unie jsou upraveny v čl. 28 a čl. 29 SFEU. Článek 28 odst. 1 SFEU stanoví, že Unie zahrnuje celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje jak zákaz vývozních a dovozních cel a všech poplatků s rovnocenným účinkem mezi členskými státy, tak i přijetí společného celního sazebníku ve vztahu ke třetím zemím. Lisabonská smlouva v podstatě převzala znění původního čl. 23 SES.

Podle čl. 28 SFEU se volný pohyb zboží vztahuje na výrobky, které pocházejí z členských států, a na výrobky pocházejících z třetích zemí, které jsou v členských státech ve volném oběhu. Článek 29 SFEU definuje pojem volného oběhu v členském státě. Za tyto výrobky se pokládají ty, které pocházejí ze třetích zemí, u kterých byly v tomto členském státě splněny dovozní náležitosti a zaplacená cla a poplatky s rovnocenným účinkem a nedošlo u nich k plnému ani částečnému navrácení těchto cel a poplatků.

Celní unie spadá dle čl. 3 SFEU do výlučné pravomoci Unie. Cílem ustanovení je na straně jedné zákaz vývozních a dovozních cel a poplatků s rovnocenným účinkem mezi členskými státy, na straně druhé je jím i zajištěn stejný přístup členských států ke zboží pocházejícího ze třetích zemí, pokud toto splnilo celní formalities a bylo za ně zaplaceno

¹³⁵ Outlá, V., Hamerník, P., Bambus, J. Judikatura Evropského Soudního dvora. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 1. vydání. 2005, str. 227.

¹³⁶ Tomášek, M., Týč, V. a kol. Právo Evropské unie. Leges. 2013, str. 212 a 213.

clo či jiné podobné poplatky. Takové zboží již nesmí být následně vnitřně zdaněno.¹³⁷ Právní předpisy pro dovoz a vývoz zboží mezi Společenstvím a třetími zeměmi stanovuje a vymezuje Celní kodex Unie.¹³⁸ Cílem kodexu je usnadnit obchodování a zároveň zaručit vysokou úroveň bezpečnosti na hranicích. Při ochraně životního prostředí nelze pominout důležitou roli samotných celních orgánů – zejména co se týká jejich informovanosti o přechodu určitého druhu zboží přes hranice a jejich možných pravomocí při zjištění nedostatků či závažného porušení jak vnitrostátních, tak i unijních právních předpisů.¹³⁹

Podle čl. 30 SFEU jsou dovozní nebo vývozní cla a poplatky s rovnocenným účinkem mezi členskými státy zakázány. V rámci celní unie jsou zakázána nejen dovozní a vývozní cla ve formálním smyslu, ale také všechny poplatky s rovnocenným účinkem mezi členskými státy. Zákaz cel a obdobných poplatků je zákazem absolutním.

SDEU v několika případech vyjasnil klíčovou terminologii. V rozsudku ve věci *Air Liquide*¹⁴⁰ z června 2006 se SDEU zabýval výkladem pojmů „poplatek s rovnocenným účinkem“ a „vnitrostátní zdanění“. Dne 13. prosince 1999 městská rada belgického města Seraing přijala nařízení zavádějící daň z motorové síly. Toto nařízení stanovilo pro průmyslové, obchodní, finanční nebo zemědělské podniky usazené na území této obce roční daň z motorů používaných pro provoz podniku bez ohledu na zdroj energie, který je pohání. Částka daně byla stanovena v poměru k výkonu používaného motoru. Společnost *Air Liquide* podala k příslušnému národnímu soudu žalobu s cílem zrušit správní rozhodnutí, kterým byla stížnost proti dani zamítnuta. V rámci žaloby se *Air Liquide* dovolávala diskriminační povahy daně z motorové síly vyplývající zejména z osvobození od daně, ze kterého mají prospěch společnosti přepravující zemní plyn. SDEU se ve věci vyjádřil tak, že *„každá jednostranně uložená (byť minimální) finanční zátěž, bez ohledu na svůj název nebo způsob vybírání, postihující zboží z důvodu překročení hranice, představuje (pokud není clem jako takovým) poplatek s rovnocenným účinkem“*.

¹³⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 268 – 270.

¹³⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

¹³⁹ Viz. např. Informace orgánů, institucí a jiných subjektů Evropské unie, Evropská komise, Pokyny pro celní orgány k přeshraniční přepravě odpadů Shrnutí pro veřejnost, (2015/C 157/01), Úř. věst. ze dne 12. 5. 2015.

¹⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 2006, C – 41/05 *Air Liquide Industries Belgiüm*.

V rozsudku ve věci Weigel¹⁴¹ z dubna 2004 se SDEU vyjádřil k otázce navrácení daně z přidané hodnoty a shrnul, že „podle ustálené judikatury dojde k porušení Smlouvy, pokud jsou daně uvalené na dovezené zboží počítány podle jiných kritérií, které v určitých situacích vedou k vyššímu zdanění dovezeného zboží, než je zboží domácí, zatížené stejnou daní.“

Překážky volného trhu v podobě celních povinností a opatření majících rovnocenné účinky jsou za protekcionářská a diskriminační považována vždy, když jsou uložena při přechodu zboží přes hranice. V Unii platí jejich absolutní zákaz, na rozdíl od pravidel vztahujících se na vnitrostátní zdanění, které je upraveno čl. 110 SFEU, a na množstevní omezení dovozu a vývozu upravená v čl. 34 a 35 SFEU. Zavedení cla a poplatků s rovnocenným účinkem tedy nemůže být nijak ospravedlněno, a to ani argumentem založeným na ochraně životního prostředí.¹⁴²

V rozsudku ve věci Komise proti Německu z roku 1988 SDEU definoval okolnosti, za nichž určitý poplatek nebude považován za opatření mající podobný účinek clům. Poplatek slučitelný s právem EU se musí vztahovat na obecný systém vnitřních plateb, musí být aplikován systematicky bez ohledu na původ zboží a musí se jednat o platbu za službu přiznanou hospodářskému subjektu, jež je přímo úměrná vykonané službě.¹⁴³

4.5.2 Kvantitativní omezení dovozu a vývozu

Vzhledem k tomu, že ze zákazu cla a rovnocenných opatření nejsou výjimky, a to ani v zájmu ochrany životního prostředí, je pro členské státy o to důležitější oblast kvantitativních omezení, resp. v praxi spíše opatření majících rovnocenný účinek kvantitativním omezením. Množstevní omezení dovozu a vývozu a omezení s rovnocenným účinkem množstevnímu omezení dovozu a vývozu jsou zakázána v čl.

¹⁴¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 2003, C – 378/01 *Komise Evropských společenství proti Italské republice*.

¹⁴² Weiss, F., Kaupa, C. *European Union Internal Market Law*. Cambridge University Press. 2014. str. 43. a De Sadeleer, N. *Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods*. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 7.

¹⁴³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988, C – 18/87 *Komise v. Německo*.

34¹⁴⁴ a 35¹⁴⁵ SFEU. Tento zákaz, který je adresován členským státům, má nepřímý horizontální efekt v tom smyslu, že členské státy musí zamezit v jednání bránícím volnému pohybu zboží také soukromým osobám.¹⁴⁶ Zákaz kvantitativních omezení představuje průkopníka integračního procesu, neboť má přímý vertikální účinek pro členské státy. Propůjčují jednotlivcům práva, která musejí vnitrostátní soudy chránit.¹⁴⁷

Jak vyplývá ze znění článku 34 SFEU, je jeho rámeček daný pojmy „množstevní omezení“, a „opatření s rovnocenným účinkem“, které nejsou ve SFEU blíže definovány. I v této souvislosti je proto třeba opřít se o příslušnou judikaturu SDEU. Zákaz množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem platí v kontextu „dovozu“ a „vývozu“, který judikatura SDEU chápe jako „*přechod zboží přes hranice za účelem obchodní transakce*“.¹⁴⁸ Implementací těchto dvou ustanovení, tedy čl. 34 a 35 SFEU, se postupně formoval vnitřní trh.

Co se týče definice množstevního omezení nebo opatření s rovnocenným účinkem, SDEU klade důraz spíše na výsledný účinek daného opatření, než na jeho zákonnou definici. Množstevní omezení se vyskytují v početnější míře než omezení fiskální.¹⁴⁹ K zakazu obsaženému ve čl. 34 byla SDEU přijata tři klíčová rozhodnutí.

V případě *Dassonville*¹⁵⁰ z roku 1974 se SDEU pokusil o podrobné vymezení pojmu „opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení“. V dané věci se SDEU věnoval předběžné otázce položené belgickým soudem. Otázka se vztahovala na požadavek úředního dokladu vystaveného vládou státu vývozu pro výrobky s označením původu. Belgický soud se ptal, zda lze za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 30 Smlouvy o EHS považovat takové

¹⁴⁴ Čl. 34 SFEU zní: „*Množstevní omezení dovozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.*“

¹⁴⁵ Čl. 35 SFEU zní: „*Množstevní omezení vývozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.*“

¹⁴⁶ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 274.

¹⁴⁷ Poncelet, Ch. Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU Law: a Troubled Relationship? Jean Monnet Working Paper Series. Environment and the Internal Market. Vol. 2011/4, str. 3.

¹⁴⁸ Viz Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 1995, C - 324/93 *Evans medical* : „...*According to the Court's case-law, goods taken across a frontier for the purposes of commercial transactions are subject to Article 30 of the Treaty, whatever the nature of those transactions.*...“

¹⁴⁹ Weiss, F., Kaupa, C. European Union Internal Market Law. Cambridge University Press. 2014, str. 54. a De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 7str. 18.

¹⁵⁰ Případ s plným označením *Procureur du Roi vs. Benoît and Gustave Dassonville* (8/74), ze dne 11. července 1974.

opatření v podobě vnitrostátního právního předpisu, který zakazoval dovoz zboží, které nebylo vybaveno úředním dokladem vystaveným státem vývozu a potvrzujícím právo na toto označení. Původní vnitrostátní trestní řízení bylo vedeno proti dvěma obchodníkům, kteří legálně nakoupili skotskou whisky ve volném oběhu ve Francii a dovezli ji do Belgie. Tito obchodníci však neměli osvědčení o původu od britských celních orgánů, a porušili tak dotčené vnitrostátní předpisy. Na základě platné belgické legislativy si obchodník, který chtěl dovážet do Belgie skotskou whisky, která již byla ve volném oběhu ve Francii, mohl potřebné osvědčení o původu opatřit jen velmi komplikovaně. Dovozece, jenž tento výrobek dovážel přímo ze státu výroby, však takovým předpisům nepodléhal. SDEU judikoval, že *„veškerou obchodní právní úpravu členských států, která by mohla přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně narušit obchod uvnitř Společenství, je třeba považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením.“* Členský stát mohl v případě chybějící harmonizace přijmout podle SDEU opatření, jimiž by vyloučil nekalé způsoby jednání, pouze pod podmínkou, že tato opatření budou rozumná a že požadované důkazy nebudou ve svém výsledku na překážku obchodu mezi členskými státy a budou dostupné pro všechny jejich státní příslušníky. Taková opatření nesmí podle SDEU představovat prostředek svévolné diskriminace nebo zastřené omezování obchodu mezi členskými státy. Požadavek členského státu na osvědčení o pravosti původu, který je hůře dostupný pro dovozce původního výrobku, který byl řádně uveden do volného oběhu v jiném členském státě, než pro dovozce stejného výrobku přímo ze země původu, podle SDEU jednoznačně představoval opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, které je neslučitelné se Smlouvou o EHS.

Z rozsudku ve věci Dassonville lze dovodit, že SDEU vykládá pojem „omezení s rovnocenným účinkem jako kvantitativní opatření“ velmi široce a zahrnuje pod zákaz podle čl. 34 SFEU nejen ochrannářská opatření, ale např. i v dobré víře přijatá opatření na ochranu životního prostředí.¹⁵¹

Případné výjimky ze zákazu množstevních opatření specifikoval SDEU v případě Cassis de Dijon.¹⁵² SDEU na jedné straně potvrdil, že regulace domácího i dováženého zboží,

¹⁵¹ De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 19.

¹⁵² Případ s plným označením Rewe-Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, 120/78, ze dne 20. února 1979.

kteřá vytváří opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení, je protiprávním omezením volného pohybu zboží podle článku 34 SFEU. Ve svém rozsudku však SDEU zformuloval také doktrínu kategorického požadavku, podle něhož lze omezující opatření ospravedlnit, pokud je vhodné a proporcionální svému legitimnímu účelu, nerozlišuje mezi domácím a dováženým zbožím a nezasahuje do harmonizované oblasti. Případ Cassis de Dijon se týkal sporu mezi společností Rewe-Zentral AG a německou Spolkovou správou lihovarnického monopolu. Společnost chtěla dovézt zásilku likéru „Cassis de Dijon“ pocházející z Francie za účelem jejího uvedení na trh v Německu. Společnost se obrátila na Spolkovou správu lihovarnického monopolu s žádostí o povolení zmíněný výrobek dovážet. Správa na tuto žádost odvětila tak, že tento výrobek neměl vzhledem k nedostatečnému obsahu alkoholu požadované vlastnosti pro uvedení na německý trh. Své rozhodnutí Správa odůvodnila ustanovením vnitrostátního předpisu,¹⁵³ jenž stanovil minimální obsah alkoholu pro určité kategorie likérů a dalších alkoholických nápojů. Podle společnosti mělo stanovení minimálního obsahu alkoholu v německé právní úpravě za následek to, že se určité alkoholické výrobky pocházející z jiných členských států nemohly v Německu prodávat. Společnost namítla, že šlo o omezení volného pohybu zboží mezi členskými státy. Podle SDEU dotčené vnitrostátní ustanovení zaručovalo výhodu lihovinám s vysokým obsahem alkoholu, jelikož z vnitrostátního trhu vylučovalo výrobky jiných členských států, které daným požadavkům neodpovídaly. Takový vnitrostátní jednostranný požadavek na minimální obsah alkoholu pro uvádění lihovin na trh představoval překážku obchodu, neslučitelnou s ustanovením článku 30 Smlouvy o EHS. Podle SDEU tedy *„neexistoval žádný platný důvod k tomu, aby alkoholické nápoje legálně vyrobené a uvedené na trh některého z členských států nemohly být uvedeny na trh ve všech ostatních členských státech; prodeji těchto výrobků nemůže bránit právní zákaz uvádění na trh nápojů s nižším obsahem alkoholu, než je limit stanovený vnitrostátními předpisy.“* Pojem „opatření s účinkem rovnocenným množstevním omezením dovozu“, je třeba chápat tak, že zákaz upravený tímto ustanovením se vztahuje rovněž na stanovení minimálního obsahu alkoholu v lihovinách určených k lidské spotřebě, co se týče dovozu alkoholických nápojů legálně vyrobených a uvedených na trh v jiném členském státě.

¹⁵³ Verordnung über den Mindestweingeistgehalt von Trinkbranntweinen ze dne 28. února 1958, Bundesanzeiger č. 48 ze dne 11. března 1958.

Širokému výkladu pojmu „opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení“ stanovil SDEU v roce 1993 určitou hranici. Ve spojených případech C – 268 a C – 268/91 Keck a Mithouard rozhodoval SDEU o francouzské úpravě zákazu prodeje výrobků za nižší cenu, než byla cena skutečná, a dospěl k závěru, že omezení způsobu prodeje v členském státě nepředstavuje opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení. Taková opatření tedy nejsou v rozpru s pravidly vnitřního trhu. Jinými slovy, členské státy mají za určitých podmínek autonomní prostor pro úpravu způsobu a modalit prodeje zboží.

De Sadeleer navrhl rozdělit množstevní omezení podle čl. 34 a 35 SFEU do tří skupin, a to podle převládajícího principu.¹⁵⁴

- 1) Princip nediskriminace: do této kategorie spadají opatření, která jsou schopna přímo nebo nepřímo diskriminovat zahraniční výrobek, např. opatření upravující vlastnosti výrobku a normy prodeje, jež požadují vyšší kvalitu výrobku dovezeného než výrobku domácího.
- 2) Princip vzájemného uznávání: tento princip se týká požadavků na výrobky, které již byly platně uvedeny na trh v jiném členském státě. Jedná se zejména o velikost, tvar, hmotnost, popis výrobku, balení a označení výrobku apod.
- 3) Princip přístupu výrobku na národní trh: do této kategorie spadají jakákoliv jiná opatření, která omezují přístup daného zahraničního výrobku na národní trh, např. zákazy nebo omezení týkající se použití výrobku, autorizační požadavky nebo omezení přepravy. Výsledek takového opatření má vliv na užití výrobku, a může se tím pádem odrazit v chování spotřebitele.

Co se týká takových omezení ve světle ochrany životního prostředí, lze uvést např. omezení v podobě časového nebo místního určení prodeje nebezpečných látek nebo omezení týkající se toho, kdo takové látky může prodávat, resp. omezení prodeje nebezpečných látek pouze určeným osobám nebo omezení reklamy takového výrobku.

Na závěr této podkapitoly lze dodat, že se ustanovení čl. 34 a 35 SFEU vztahují na sporná vnitrostátní opatření, která brání mezistátnímu obchodu, tedy na obchod se zbožím, jenž přechází hranice mezi členskými státy. Zboží, které se pohybuje pouze na území jednoho členského státu, není těmito ustanoveními dotčeno.

¹⁵⁴ De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 21 a 24.

4.5.3 Zákaz vyššího vnitrostátního zdanění

Čl. 110 SFEU zakazuje ve vztahu k výrobkům z jiných členských států vyšší vnitrostátní zdanění než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí. Co se týká vnitrostátní úpravy daňových otázek, mají členské státy poměrně širokou volnost, pokud konkrétní oblast není upravena harmonizačním předpisem EU. Proto fiskální opatření přijatá na národní úrovni mají tu výhodu, že se u nich z pohledu unijního práva předpokládá legitimita. V otázce přijímání fiskálních opatření je ovšem nutné dávat zřetel na to, aby nedocházelo k diskriminaci mezi domácími a dovezeným zbožím, resp. mezi domácími a zahraničními výrobci. To, že určitý poplatek není považován za poplatek s rovnocenným účinkem podle čl. 28 a 30 SFEU ještě neznamená, že nemůže odporovat zákazu diskriminačního zdanění podle článku 110 SFEU. Čl. 110 SFEU má poměrně široký záběr, jelikož první odstavce tohoto ustanovení zakazuje diskriminaci mezi podobnými výrobky, odstavce druhý zakazuje diskriminační zdanění také jiných výrobků, pokud mohou ostatním výrobkům na trhu konkurovat. Úprava obsažená v čl. 110 SFEU se nekryje s ustanoveními čl. 28 a 30 SFEU, které zakazují jakékoliv zpoplatnění zboží v souvislosti s jeho přechodem přes hranice členských států a nekryje se ani s čl. 34 SFEU, se kterým je nepochybně v jasném kontrastu, neboť ten se netýká fiskální diskriminace. Zatímco členské státy mají široký prostor v rámci vnitrostátní daňové úpravy (za předpokladu, že úprava není diskriminační), cla a celní poplatky jsou kategoricky zakázány, a prostor pro množstevní opatření je také velmi zúžen.¹⁵⁵

Daně mohou představovat překážku pro volný pohyb zboží mezi členskými státy, a to v případě, že postihují více dovážené výrobky než podobné výrobky domácí. Zákaz vnitřního diskriminačního zdanění je nutný pro to, aby členské státy prostřednictvím daňového zákonodárství nemohly obcházet cla a poplatky s rovnocenným účinkem obsaženým v čl. 30 SFEU. Zákaz diskriminace se vztahuje na daně a dávky, které zatěžují zboží vyvážené do jiného členského státu nebo dovážené z jiného členského

¹⁵⁵ De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 9 a 10.

státu Unie, a týká se i zboží dováženého ze třetích států, které již bylo uvedeno na vnitřní trh Unie.¹⁵⁶

Vzhledem k tomu, že podle čl. 110 odst. 1 SFEU je zakázána jakákoliv diskriminace cizího (dovezeného) výrobku vůči podobnému výrobku domácímu, je relevantní zaměnitelnost výrobků a existence alternativní volby pro spotřebitele. Pod objektivními obecnými charakteristikami výrobku lze rozumět např. způsob výroby nebo shodné složení, podobné vnímání spotřebitelů, nebo plnění stejného účelu. Kritériem je tedy analogie a srovnatelnost použití, nikoliv přesná identita výrobků. Výrobky jsou k sobě navzájem nahraditelné.¹⁵⁷

V případě, že výrobky nejsou podobné, musí SDEU posoudit jejich konkurenceschopnost vůči sobě samým a následně porovnat slučitelnost opatření s druhým pododstavcem čl. 110 SFEU. Podobnost výrobků lze podle SDEU konstatovat, pokud výrobky spadají do stejné daňové kategorie nebo je spotřebitelé mohou dle svého názoru používat stejným způsobem.¹⁵⁸ Relevantním kritériem je pak jejich nezaměnitelnost, v tomto případě je zkoumáno, zda mají výrobky společné základní charakteristiky, které vedou spotřebitele k tomu, že výrobky považuje za alternativní. Druhý pododstavec čl. 110 SFEU má k prvnímu pododstavci doplňující funkci v tom smyslu, že zakazuje zjevnou diskriminaci mezi domácím a jiným dovezeným výrobkem, který sice není podobný, ale je s domácím výrobkem v konkurenčním poměru.¹⁵⁹

Přípustné výjimky ze zákazu diskriminačního zdanění podle čl. 110 SFEU lze členit následujícím způsobem:

1. rozdílné zdanění sleduje cíle, jež jsou v souladu s ustanoveními SFEU a sekundárního práva,

¹⁵⁶ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 488.

¹⁵⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 489.

¹⁵⁸ Jde např. o rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2002. C - 302/00 *Komise proti Francii*, týkající se stanovení minimálních prodejních cen cigaret a jiných tabákových výrobků a jejich různé zdanění.

¹⁵⁹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 13 a str. 489.

2. kritéria rozdělování výrobků jsou považována za objektivní, pokud rozdílná daňová politika týkající se zboží a energie vychází z objektivní povahy surovin nebo energie použité k výrobě,

3. dodržení předchozích dvou kritérií nesmí zastřít možné riziko diskriminačního daňového chování. Jinými slovy, opatření přijatá na ochranu životního prostředí nesmí být schválena takovým způsobem, který by mohl podpořit diskriminaci dovezeného zboží.¹⁶⁰

4.6 Přípustnost kvantitativních omezení a opatření s rovnocenným účinkem

Co se týče přípustného množstevního omezování volného pohybu zboží ve smyslu čl. 34 a 35 SFEU, lze vycházet z úpravy čl. 36 SFEU, která vyjmenovává konkrétní důvody, pro které členské státy mohou zakázat nebo omezit dovoz a vývoz zboží. SFEU tedy sama relativizuje zákaz stanovený v čl. 34 a 35 SFEU.¹⁶¹ Seznam legitimních důvodů podle čl. 36 SFEU byl SDEU rozšířen výše zmíněnou doktrínou kategorického požadavku, která připouští za určitých podmínek omezení v zájmu cílů, které v čl. 36 SFEU nejsou zmíněny.

Co se týče této studie, jsou v čl. 36 SFEU významné zejména výrazy „ochrana zdraví a života lidí a zvířat“ a „ochrana rostlin“. Členské státy však musejí dbát na to, aby opatření spadající pod tuto výjimku byla přijata pouze v případě, pokud nelze ochrany dosáhnout jiným způsobem, který by méně zasáhal do vnitřního trhu.¹⁶²

Aby princip volného pohybu zboží nebyl v praxi příliš oslaben národními opatřeními opřenými o čl. 36 SFEU, je třeba přihlížet i k principu proporcionality. Konkrétní způsob omezení volného pohybu zboží, např. v podobě zákazu, požadavku schválení, registrace, autorizace apod., musí být z hlediska dosažení sledovaného cíle vhodný, a pokud je více možností vedoucích k dosažení cíle, musí být zvolena varianta, která je vůči principům vnitřního trhu nejšetrnější. Pokud tedy plánované opatření může do velké míry ovlivnit volný pohyb zboží, musejí vnitrostátní autority velmi dobře zvážit možnost přijetí méně omezujícího opatření. Není-li možné, aby méně restriktivní

¹⁶⁰ De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 13 a 14.

¹⁶¹ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 351.

¹⁶² Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 278.

opatření dostatečně zajistilo dosažení cíle ochrany, mohou přijmout opatření jiná.¹⁶³ Členské státy při stanovení omezení musejí vzít v úvahu legitimní zájmy podnikajících subjektů (prodejců, dovozců, výrobců apod.), jejichž nabízené výrobky by měly zůstat volně obchodovatelné na vnitřním trhu.

To vše platí také pro omezení odůvodněná ochranou lidského zdraví nebo ochranou životního prostředí. Konkrétní rozsah možných omezení volného pohybu zboží bude vysvětlen v další kapitole, a to na základě relevantní judikatury SDEU. Značný počet omezujících opatření ze strany členských států může souviset také s důvodem ochrany veřejného zdraví. Spojení mezi ochranou životního prostředí a ochranou lidského zdraví je potvrzováno mimo jiné také v čl. 191 odst. 1 SFEU.

4.7 Shrnutí

S koncepcí evropské integrace je neodmyslitelně spjata idea vnitřního trhu. Podle řady autorů lze vnitřní trh považovat za jádro integrace. Definice společného či vnitřního trhu původně nebyla v zakládacích smlouvách obsažena, a byla proto konkretizována judikaturou SDEU. Vnitřní trh EU, který je nyní definován v čl. 26 SFEU, se jeví jako velmi komplexní úprava, která má za cíl odstranění různých překážek volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy a jako klíčový princip zahrnuje zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

Základní tržní svobody nepůsobí absolutně. Za splnění konkrétně stanovených podmínek je přípustné jejich omezení. Vedle legitimních důvodů omezení, které jsou explicitně uvedeny ve SFEU, byla v judikatuře SDEU vymezena další omezení, která jsou odůvodněná kategorickými požadavky veřejného zájmu. Taková omezení musejí být provedena nediskriminačním a proporcionálním způsobem a nesmějí se dotýkat harmonizované oblasti. Oblastí, kde dochází k nejviditelnějšímu konfliktu mezi ochranou životního prostředí a vnitřním trhem, je oblast volného pohybu zboží.

¹⁶³ De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 30 – 32.

5. Vnitřní trh a ochrana životního prostředí

Poté, co jsem se v předchozí části zaměřila na základní principy vnitřního trhu Evropské unie, zaměřím se nyní na konkrétní souvislosti mezi ochranou životního prostředí a vnitřním trhem. Nejprve se budu věnovat ochraně životního prostředí v kontextu volného pohybu zboží, následně ochraně životního prostředí ve spojení s volným pohybem služeb. Jak již bylo řečeno výše, ponechám v této kapitole stranou dvě oblasti vnitřního trhu, a to oblast volného pohybu kapitálu a služeb. Nejdříve se budu věnovat problematice omezení volného pohybu zboží podle čl. 28, 30 a 110 SFEU, poté na základě judikatury vymezím rozdíl mezi zdaněním, cly a celními poplatky. V dalších podkapitolách se zaměřím na omezení volného pohybu zboží podle čl. 34 a 35 SFEU a v poslední kapitole vymezím možné výjimky z omezení dovozu a vývozu zboží na základě čl. 36 SFEU.

5.1 Obecně k problematice

Na konci dvacátého století lze pozorovat dva směry vývoje – na jedné straně hlubší vývoj ekologické krize (např. změna klimatu, ztráta biodiverzity, ztenčování ozónové vrstvy apod.) a na druhé straně stoupající liberalizaci světových trhů. Základním prvkem tohoto vývoje je konflikt právních pravidel upravujících ochranu životního prostředí a fungování volného trhu. Doktrína volného trhu, založená na předpokladu volného oběhu zboží bez omezení, resp. technických překážek stanovených členskými státy, může být v rozporu s národními nebo regionálními opatřeními na ochranu veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí. Idea volného trhu předpokládá, že státy stejným způsobem smýšlejí o bezpečnosti výrobků a ochraně lidského zdraví a životního prostředí.¹⁶⁴ Rostoucí otevřenost trhů a zvyšující se výzvy v oblasti ochrany životního prostředí odhalily jak názorový soulad členských států v určitých otázkách, tak nevyhnutelně i napětí mezi bezproblémovým fungováním vnitřního trhu a implementací politiky životního prostředí. Při vstupu na trh mohou být normy na ochranu životního prostředí někdy chápány jako překážky, na druhé straně se přílišná otevřenost trhu může jevit jako možná hrozba pro úroveň kvality životního prostředí.

¹⁶⁴ De Sadeleer, N. *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press. 2002, str. 341.

Také při rozšiřování tržních svobod a širší nabídce pro spotřebitele je z hlediska vnitřního trhu nutné, aby byla zajištěna vysoká ochrana zdraví, bezpečnosti a životního prostředí. Po odbourání mnoha obchodních a investičních překážek uvnitř Unie se národní trhy více integrovaly do společného trhu, přičemž vzrostl přeshraniční obchod a konkurence. Zavedení společné měny Euro také podpořilo tržní integraci. Ekonomický vzrůst nastartovaný samotným vnitřním trhem je dáván do souvislosti s významnými pokroky v oblasti ochrany životního prostředí.¹⁶⁵

Unijní politika ochrany životního prostředí je podle čl. 191¹⁶⁶ odst. 2 SFEU založena na třech¹⁶⁷ klíčových principech¹⁶⁸:

- Princip předběžné opatrnosti a prevence. Prevencí jsou myšlena ochranná opatření, která mají být zajištěna před tím, než dojde ke škodám na životním prostředí. Tento princip byl zakotven Maastrichtskou smlouvou jako reakce na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji (Rio de Janeiro). Tento princip prosazuje Unie např. v oblasti nakládání s geneticky modifikovanými organismy.
- Princip nápravy škod na životním prostředí u zdroje znečištění. SFEU aplikoval tento princip v případě dovozu odpadů do belgického Valonska.¹⁶⁹
- Princip „znečišťovatel platí“. Podle tohoto principu má nést všechny náklady nutné na odstranění škod na životním prostředí sám znečišťovatel, a ne celá společnost. Pokud by byl tento princip plně a bezvýjimečně aplikován, mohly by ceny výrobků a služeb podle názoru některých autorů odrážet jak náklady výroby a spotřebu, tak i náklady na životní prostředí.¹⁷⁰ Princip „znečišťovatel platí“ je chápán poměrně široce. Zahrnuje jak povinnost nahradit škodu na životním prostředí způsobenou povolenou činností, tak i

¹⁶⁵ Single Market and Environment, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 8. 6. 1999. COM (1999)263 final, str. 3 – 7.

¹⁶⁶ Hlava XX „Životní prostředí“, čl. 191 SFEU zní: ... „2. Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“....“

¹⁶⁷ Mezi další principy ochrany životního prostředí patří i princip integrace (čl. 11 SFEU), a princip trvale udržitelného rozvoje (čl. 3 odst. 3 a čl. 21 odst. 2 písm. d) SFEU; čl. 11 SFEU, čl. 37 Listiny EU).

¹⁶⁸ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 692.

¹⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, C – 2/90 Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Podrobnosti viz níže.

¹⁷⁰ Single Market and Environment, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 8. 6. 1999. COM (1999)263 final, str. 8.

odpovědnost za ekologickou újmu.¹⁷¹ Tyto základní principy mají právní účinky i přes fakt, že neobsahují žádné konkrétní sankce.¹⁷²

Za posledních několik desetiletí dochází čím dál častěji ke škodám na životním prostředí, jedná se hlavně o změny klimatu, nenávratné poškozování biodiverzity, produkci odpadu či shromažďování chemických a nebezpečných látek. Reakcí na tuto ekologickou zátěž je přijímání různých opatření, která jsou schopna takové škody částečně eliminovat či napravit a zároveň jsou přijímána opatření, která do budoucna předvídají vznik takové škody a jsou s to ji již předem odvrátit. V čl. 3 odst. 3 SEU¹⁷³ je zmíněno vytvoření vnitřního trhu a zároveň i vysoký stupeň ochrany a zlepšování kvality životního prostředí, na němž je tento trh založen. Následující podkapitoly budou věnovány dichotomii „mezi ekologií a ekonomikou“, tedy třecím plochám mezi unijními opatřeními přijatými za účelem prohloubení vnitřního trhu a opatřeními přijatými za účelem ochrany životního prostředí v nejširším slova smyslu. Opatření týkající se vnitřního trhu mohou mít vliv na spotřebu přírodních zdrojů, zvýšení produkce emisí či na výskyt dlouhodobé zátěže v podobě odpadů. Je nesporné, že prosazování základních svobod vnitřního trhu a volná hospodářská soutěž mohou vést k zatěžování životního prostředí.¹⁷⁴

Problematickým může být fakt, že se náklady na životní prostředí, např. snížení přírodních zdrojů, nemohou vždy odrazit v tržní ceně. Jaký význam má konflikt mezi ekologickými a ekonomickými cíli bude v praxi podrobněji rozebráno na judikatuře SDEU. Judikatura SDEU by měla vyjasnit, zda vedle tradičního pnutí mezi ochranou životního prostředí a pravidly fungování vnitřního trhu existuje i pozitivní interakce. Hospodářský růst a hospodářská soutěž neznamenají vždy pouze jen narušování

¹⁷¹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 692.

¹⁷² Récsy, C. Principles of European Environmental Law. Art. 191 (2) TFEU. In: European Environmental Law. Wagner, E., Pree, Maria (Hrsg.). Tauner Verlag. 2012, str. 68.

¹⁷³ Čl. 3 odst. 3 SEU zní: „Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok. Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte.

Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy. Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.“

¹⁷⁴ Lorenz, M. Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht. Peter Lang. 2004, str. 44 – 45.

životního prostředí, ale s jejich rozvojem se často naskytou i příležitosti k různým inovacím v technologiích, což se může promítat do nových norem upravujících ochranu životního prostředí.

Mezi hospodářským růstem, svobodnou soutěží a ochranou životního prostředí se tak nemusí nutně vyskytovat žádné nepřekonatelné rozdíly, naopak se můžeme častěji ptát, jak jedna oblast může pozitivně doplnit druhou a naopak. V ideálním případě může politika cílená na ekologii zapůsobit na trh a využít jeho síly ve svůj prospěch. Souhra hospodářské soutěže s opatřeními přijatými na ochranu životního prostředí se odráží ve vztahu samotné ochrany životního prostředí a ekonomické efektivity, jež je vlastním cílem hospodářské soutěže. Hnací síla hospodářské soutěže nutí výrobce k tomu, aby používali při výrobě inovativní postupy. V oblasti ochrany životního prostředí existuje poměrně velký prostor pro inovace týkající se zejména konečného produktu a jeho ekologičnosti a naopak, snaha o ekologičtější produkt podporuje zavádění nových postupů, jež udrží celý výrobní proces ekologičtější, a tím dá vzniknout i ekologičtějšímu konečnému produktu. Při dlouhodobém uvažování se tak může investice do ekologičtější výroby a nových technologií z pohledu hospodářské soutěže jen vyplatit. V mnoha členských státech je totiž poptávka po ekologičtějších výrobcích tak vysoká, že by bylo od výrobců až nerozumné vyrábět produkt, který není s to konkurovat na jiném než domácím trhu.¹⁷⁵ Tzv. „zelené výrobky“ mohou být definovány jako výrobky, které lze srovnat s dalšími výrobky stejné kategorie, a na které je během jejich celého životního cyklu vynaloženo méně energie, spotřebováno méně přírodních zdrojů a jsou buď snadno recyklovatelné, nebo opětovně použitelné. Z tohoto plyne, že pro společnost a i pro výrobce samotné mají své výhody a budou mezi spotřebiteli častěji vyhledávaným artiklem.¹⁷⁶ Hlavní výzvou tedy bude identifikovat konflikt mezi ekonomikou a ekologií a snaha o jeho vyřešení nebo alespoň vyjasnění.

Na jednu stranu vztahu mezi ekonomickou integrací a ochranou životního prostředí je možné položit tvrzení, že rozvolnění obchodu a volná soutěž zvyšují bohatství

¹⁷⁵ Lorenz, M. Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht. Peter Lang. 2004, str. 46 – 50.

¹⁷⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Budování jednotného trhu s ekologickými produkty. Usnadnění lepší informovanosti o environmentálním profilu produktů a organizací. Brusel, 9. 4. 2013. COM (2013) 196 final, str. 3.

obchodujících subjektů tak, že jsou tyto subjekty ochotny investovat do opatření na ochranu životního prostředí a jsou ochoty jednodušeji implementovat požadavky ekologické politiky. Na straně druhé je pak tvrzení, že ekonomický růst může vyústit ve větší tlak na ekosystémy. Podle de Sadeleera je jedním z největších problémů práva životního prostředí to, že je unijní právní řád založen na pojmech ekonomické integrace. Jádrem ekonomické integrace je vnitřní trh, který je založen na absenci překážek hospodářské soutěže. Vnitřní trh a politika ochrany životního prostředí byly vždy tradičně zaměřeny na opačné cíle, jimiž jsou deregulace národních opatření omezujících volný obchod a ochrana zranitelných zdrojů cestou společných regulačních opatření. Vnitřní trh je tedy zaměřen na liberalizaci, zatímco v oblasti ochrany životního prostředí je možno nalézt regulační opatření, jež mohou mít negativní vliv na fungování vnitřního trhu. V oblasti vnitřního trhu jsou také preferovány způsoby plné či celkové harmonizace předmětné problematiky, zatímco v oblasti environmentální politiky je k dispozici určitý volný rámec pro zvolený stupeň ochrany životního prostředí. Jak napsal de Sadeleer, „*svoboda v obchodování se zbožím a nabízení služeb je vtělena do unijní DNA.*“¹⁷⁷ Vztah mezi vnitřním trhem, který je opřen o mocnou obchodní lobby, a environmentální politikou podporovanou širší společností je asymetrický. Všechny výrobky mají v určitém spotřebním cyklu vliv na životní prostředí a mohou být zdrojem znečištění, ať už se jedná o jejich výrobu, přepravu, použití či konečnou fázi. V okamžiku, kdy chybí harmonizační opatření, nebo když je harmonizace pouze částečná,¹⁷⁸ je nutné přihlížet přímo k ustanovením SFEU o volném pohybu zboží a služeb.

5.2 Ochrana životního prostředí a volný pohyb zboží

Od počátku 70. let 20. století začala EU klást důraz na tzv. bodové znečištění – vypouštění odpadních vod, skládky, apod. Politika ochrany životního prostředí se až později, v průběhu 90. let 20. století, posunula ke sledování rozptylovaného znečištění. Přestože průmyslová a energetická produkce zůstala hlavním pramenem znečištění, za růst emisí začali být více odpovědní i sami spotřebitelé. Růst spotřeby zboží a služeb měl za následek zvyšující se tlak na životní prostředí. Rozdíl v přístupu k regulaci

¹⁷⁷ De Sadeleer, N. Trade v. Environmental Law. The Fable of the Earthen Pot and the Iron Pot. Regional Affairs. Environmental Policy and Law 45/1, 2015.

¹⁷⁸ Týká se např. obchodu s volně žijícími živočichy.

produktů v jednotlivých členských státech dal vzniknout obavám z nových možných překážek volného trhu.

Limity vztahující se na vpouštění výrobků na trh nebo na používání nebezpečných produktů a látek mohou založit lepší ochrany životního prostředí. Jsou dva způsoby, jak zajistit soulad národních opatření na ochranu životního prostředí se základními ekonomickými svobodami: pozitivní a negativní harmonizace.

V případě, že chybí harmonizační předpis nebo je harmonizační předpis přijatý podle čl. 192 nebo čl. 114 SFEU považovaný za nedostatečný, pak se použijí ty články SFEU, jež se dotýkají volného pohybu zboží (čl. 28, 30, 34, 35 a 110 SFEU). Čl. 56 SFEU je použitelný pro volný pohyb služeb. Tato ustanovení zakazují členským státům omezování volného pohybu zboží a služeb. Uvedená ustanovení primárního práva jsou přímo aplikovatelná. Odborná literatura hovoří v takovém případě o tzv. negativní harmonizaci.¹⁷⁹

Nejdůležitějším nástrojem pro odstraňování překážek na volném trhu je tzv. pozitivní harmonizace vnitrostátních právních předpisů spočívající v přijímání unijních předpisů stanovících společné unijní standardy.¹⁸⁰ Opatření přijatá unijními institucemi za účelem úpravy výrobků a služeb mohou též oslabit úroveň životního prostředí. V tomto případě se jedná např. o harmonizační opatření podle čl. 114 SFEU týkající se uvádění na trh mnoha výrobků jako jsou nebezpečné látky, hnojiva, GMO, insekticidy, elektrická a elektronická zařízení apod. V takovém případě unijní harmonizace na jedné straně limituje členské státy v přijímání vlastních pravidel pro uvádění obdobných výrobků na trh, na straně druhé jsou taková jasná harmonizovaná pravidla výhodou pro výrobce, jež mohou předpokládat podmínky vpuštění výrobku na trh a jeho volného oběhu v rámci celé Unie.¹⁸¹

Přes intenzivní harmonizační proces se úroveň ochrany životního prostředí v členských státech liší, neboť členským státům zůstává relativně velký prostor pro vlastní úpravu.

¹⁷⁹ De Sadeleer, N. Trade v. Environmental Law. The Fable of the Earthen Pot and the Iron Pot. Regional Affairs. Environmental Policy and Law 45/1. 2015.

¹⁸⁰ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 265.

¹⁸¹ De Sadeleer, N. Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 3 a 4.

Pokud je v přijímacím státě právní úprava přísnější než ve státě exportu, přijímací stát bude omezovat volný oběh zboží i v případě, že nedojde k rozlišování mezi dovezeným a domácím výrobkem. Podle judikatury SDEU to však ve výsledku automaticky neznamená neslučitelnost s unijním právem. V případě Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH proti Kurtu Gräbnerovi¹⁸² šlo o svobodu usazování a volný pohyb služeb zejména ve spojitosti s uznáváním vzdělání a kvalifikace po déle než tříletém studiu léčitelských profesí. V odstavci 46 daného rozhodnutí se SDEU jasně vyjádřil, že v případě přijetí méně přísných pravidel jedním členským státem na rozdíl od přísnějších pravidel v jiném členském státě ještě automaticky nedochází k disproporcii a porušení unijních pravidel.¹⁸³ Další případ Zenatti¹⁸⁴ se týkal uzavírání sázek a volného pohybu služeb. SDEU ve svém rozhodnutí v této předběžné otázce řekl, že pokud si členský stát zvolí úroveň ochrany odlišnou než je v jiném členském státě, musejí být přijata pravidla stále proporcionální. Musejí být založena na objektivních kritériích ve vztahu k cíli ochrany životního prostředí.¹⁸⁵ V obecné rovině lze tedy shrnout, že odlišné standardy ochrany nejsou samy o sobě neslučitelné s unijním právem.

5.3 Tarifní omezení dovozu a vývozu v zájmu ochrany životního prostředí

Co se týká tzv. tarifních překážek ve smyslu čl. 28 a 30 SFEU a čl. 110 SFEU, je třeba připomenout, že taková opatření nelze ospravedlnit ani v zájmu ochrany životního prostředí. Je možné ukládat poplatky spojené se službami poskytnutými dovozci, avšak za službu nelze pokládat samotný fakt přechodu zboží přes hranice.¹⁸⁶

¹⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2002, C – 294/00 Deutsche Paracelsus Schulen für Naturheilverfahren GmbH proti Kurtu Gräbnerovi.

¹⁸³ V anglické verzi zní odstavec takto: „*It should be borne in mind, however, that the fact that one Member State imposes less strict rules than another Member State does not necessarily mean that the latter's rules are disproportionate and hence incompatible with Community law.*“

¹⁸⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 1999, C – 67/98 Questore di Verona proti Diegu Zenattimu.

¹⁸⁵ Věta v anglické verzi zní: „*In those circumstances, the mere fact that a Member State has chosen a system of protection different from that adopted by another Member State cannot affect the appraisal as to the need for and proportionality of the provisions adopted. They must be assessed solely in the light of the objectives pursued by the national authorities of the Member State concerned and of the level of protection which they seek to ensure.*“

¹⁸⁶ Ziegler, A. R. Trade and Environmental Law in the European Community. Clarendon Predd. Oxford. 1996, str. 38.

Zakázány jsou i skryté poplatky. K tomuto problému se jasně vyjádřil SDEU např. v rozsudku¹⁸⁷ ze dne 14. prosince 1972 ve věci žaloby společnosti Marimex proti italské finanční správě. SDEU se musel zabývat otázkou, zda jsou konkrétní poplatky odůvodněné ochranou zdraví a veterinárními důvody v souladu s unijním právem. V období od července do srpna roku 1971 dovezla společnost Marimex z Německa přes Brennerský průsmyk do Itálie mražené hovězí maso a živá zvířata. Na hranicích prošlo zboží řádnou veterinární kontrolou a společnost zaplatila uložený poplatek za danou sanitární kontrolu. Tento poplatek však považovala za poplatek resp. opatření mající podobný účinek jako clo, a proto žádala italskou finanční správu o jeho vrácení. Italská finanční správa tvrdila, že jde o poplatek za službu spojenou s provedením sanitární kontroly a že je tato služba založena na principu ochrany zdraví. Evropská komise se v řízení připojila na stranu společnosti Marimex s odůvodněním, že takové poplatky jsou nepřípustné, neboť jsou ukládány v souvislosti s přechodem zboží přes hranice a jsou vybírány veřejnou autoritou (italskou finanční správou). Navíc pokud jde o živá zvířata, prochází obdobné zboží veterinární prohlídkou před transportem a před samotnou porážkou, třetí veterinární kontrola prováděná na hranicích je tedy bezpředmětná. SDEU ve věci rozhodl, že takový poplatek je opatřením majícím podobný účinek jako poplatek a to i v případě cla z hygienického nebo veterinárního důvodu.¹⁸⁸

S přihlédnutím k judikatuře SDEU de Sadeleer specifikoval různé poplatky uložené v souvislosti s ochranou životního prostředí, které jsou považovány za poplatky s rovnocenným účinkem podle čl. 28 SFEU:

- poplatky uložené za účelem financování veřejné organizace podporující úspory energií,
- povinnost vývozců odpadů přispívat do společného fondu, ze kterého je hrazeno navrácení nezákonně vyvezeného odpadu,
- ekologické daně uvalené na používání plynovodu,

¹⁸⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1972, C – 29/72 S. p. A. *Marimex proti Amministrazione Finanziaria Italiana*.

¹⁸⁸ Viz anglická verze rozsudku: "... Consequently pecuniary charges imposed on the grounds of the sanitary inspection of products when they cross the frontier and determined in accordance with special criteria which are not comparable with the criteria employed in fixing the pecuniary charges imposed upon similar domestic products are to be considered as charges having an effect equivalent to customs duties."

- místní daně uvalené na mramor vytěžený na území obce.¹⁸⁹

V dalších podkapitolách se na tyto jednotlivé typy poplatků blíže podíváme.

5.3.1 Poplatky uložené za účelem financování veřejné organizace podporující úspory energií

Ve spojených případech C – 79-83/90 *Campagne commerciale de l'Ouest* ze dne 1. března 1992 bylo rozhodováno o předběžných otázkách v řízení mezi několika francouzskými ropnými společnostmi (*Compagnie Commerciale de l'Ouest, Société Montenay, Société Propétrol and Société Picoty*) na straně jedné a francouzskou celní správou na straně druhé. Dvěma vládními nařízeními ze srpna a listopadu 1978 byla na určité časové období zavedena povinnost platit poplatek za určitý druh produktu (benzín a vysokooktanový motorový benzín) bez ohledu na to, zda měl produkt původ ve francouzské rafinerii nebo zda byla ropa dovezena z jiné země.

Francouzská vláda argumentovala obavou ze zvýšení spotřeby ropných produktů v případě poklesu jejich tržních cen, které byly závislé na kurzu amerického dolaru. Vybrané poplatky byly poskytnuty veřejnému subjektu zabývajícímu se propagací a realizací energetických úspor (*Energy Saving Agency*). Dotčené společnosti se domáhaly navrácení zaplacených poplatků před příslušným soudem v La Rochelle, který jejich žádost zamítl. Odvolací soud v Poitiers se rozhodl řízení přerušit a předložit SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU), čl. 90 a 95 SES (nyní čl. 110 a 114 SFEU) v tom smyslu, že pokud poplatek není považován za poplatek s rovnocenným účinkem, může být považován za vnitrostátní zdanění.

SDEU rozhodl, že v daném případě došlo k porušení ustanovení čl. 90 SES (nyní čl. 110 SFEU), protože opatření mělo podobné účinky jako zdanění. Tento článek výslovně zakazoval členským státům přímé nebo nepřímé vnitrostátní zdanění výrobků pocházejících z jiných členských států. Použití článku také záleželo na tom, zda je vnitřní zdanění diskriminační či protekcionářské. Pokud je poplatek uložen na základě stejných kritérií jako v případě domácího výrobku, je nutné v případě výrobku pocházejícího z jiného členského státu vzít v úvahu, kam směřuje výnos z takového

¹⁸⁹ De Sadeleer, N. *Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods*. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1, str. 7.

poplatku. Pokud je tímto výnosem zamýšleno financování aktivit, které vedou ke zvýhodnění domácího výrobku, pak je takový poplatek pokládán za diskriminační. Výnosy z tohoto poplatku byly ale v tomto případě schopné vyrovnat vnitrostátní daňovou zátěž pouze u domácích výrobců.

5.3.2 Povinnost vývozců odpadů přispívat do společného fondu

V případě C – 221/06 ze dne 8. listopadu 2007 byla položena předběžná otázka týkající se sporu mezi obcí Frohnleiten (Stadtgemeinde Frohnleiten) a obecním podnikem Frohnleiten (Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH) na straně jedné a rakouským ministrem zemědělství, lesního hospodářství, životního prostředí a vodního hospodářství na straně druhé. Ve sporu šlo o zdanění skládkování odpadů, pocházejících z Itálie, na obecní skládce obce Frohnleiten. Dále šlo o výklad nařízení (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole. Mezi lety 2001 a 2002 bylo na této skládce uloženo několik tun šrotu pocházejícího z Itálie. Přeprava odpadu do Rakouska byla povolena rozhodnutím příslušného rakouského ministra podle článků 3 až 5 nařízení č. 259/93¹⁹⁰ a § 36 rakouského zákona o odpadovém hospodářství (Abfallwirtschaftsgesetz). Odpad vznikl při sanaci plochy, která leží v italské obci Rovigo.

Na základě návrhu obce Frohnleiten a obecního podniku Frohnleiten určil příslušný správný orgán, že dotčené odpady jsou osvobozeny od příspěvku na staré zátěže, neboť jejich vyloučení ze zvýhodněného režimu by představovalo diskriminaci podle článku 90 SES (nyní čl. 110 SFEU).¹⁹¹ Proti tomuto rozhodnutí podal daňový úřad opravný prostředek, který byl v druhé instanci zamítnut. Také druhá instance měla za to, že dotčené odpady nepodléhají poplatkové povinnosti, protože vznikly při legálních opatřeních konaných k zajištění nebo sanaci nebezpečným způsobem kontaminované půdy v Itálii. Rozlišování mezi takovými odpady z Rakouska a odpady z Itálie by odporovalo článku 90 SES. Žalobci v původním řízení (obec Frohnleiten a obecní

¹⁹⁰ Čl. 3 a 5 Nařízení (EHS) č. 259/93 ze dne 1. února 1993 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci Evropského společenství, do něj a z něj a o její kontrole upravují oznamování zamýšlené přepravy odpadu, náležitosti tohoto oznámení, včetně nákladového listu, povinnost uzavřít smlouvu mezi příjemcem a oznamovatelem a povolení k přepravě po řádném obdržení oznámení o zamýšlené přepravě.

¹⁹¹ Čl. 90 SES zněl: „Členské státy nepodrobí přímo ani nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí. Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům.“

podnik Frohnleiten) měli za to, že se na uvedené odpady vztahovalo osvobození od poplatku. Rozhodnutím ze dne 10. ledna 2005 rakouský ministr stanovil, že dotčené odpady musí podléhat poplatku, neboť nepocházejí ze staré zátěže, a nevztahoval se tak na ně čl. 90 SES (nyní čl. 110 SFEU), jelikož se nejedná o daně z odpadů jako takových, nýbrž poplatkovou povinnost vztahující se k určité činnosti.

Podle SDEU měl být článek 90 SES (nyní čl. 110 SFEU) vykládán široce, způsobem, „*kteřý umožní zahrnout veškeré daňové postupy, které zasahují, ať přímo, nebo nepřímo, do rovnosti zacházení mezi vnitrostátními a dováženými výrobky. Zákaz zakotvený v tomto ustanovení se tedy musí uplatnit pokaždé, pokud může uložení daní odradit od dovozu zboží pocházejícího z jiných členských států ve prospěch domácího zboží.*“ SDEU dovodil, že vnitrostátní úprava, která osvobozovala od poplatku postihujícího dlouhodobé skládkování pouze odpady nacházející se na vnitrostátních skládkách, ale vylučovala z osvobození skládkování odpady pocházející ze sanace v jiných členských státech, byla v rozporu s čl. 90 SES. Takové podmínky osvobození od uvedeného příspěvku byly neslučitelné s právem ES.

Podle SDEU zakazoval článek 90 ES (nyní čl. 110 SFEU) členským státům „*podrobit přímo nebo nepřímo výrobky jiných členských států jakémukoli vyššímu vnitrostátnímu zdanění, než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí*“. Jeho účelem bylo odstranit skrytá omezení volného pohybu zboží, která mohla vyplývat z daňových předpisů členského státu. V souladu s článkem 90 SES měl členský stát zaručovat naprostou neutralitu vnitrostátního zdanění s ohledem na hospodářskou soutěž mezi domácími a dovezenými výrobky.

Na rozsudek ve věci Frohnleiten navázal SDEU v novějším případě Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH proti Hauptzollamt Osnabrück.¹⁹² Předmětem této komplexní věci byla žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rozhodnutím finančním soudem v Hamburku a týkala se mimo jiné vnitrostátní právní úpravy stanovící daň z užívání jaderného paliva a výkladu směrnice 2003/96/ES¹⁹³ a směrnice 2008/118/ES.¹⁹⁴ Tato

¹⁹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2015, C – 5/14 Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH v. Hauptzollamt Osnabrück.

¹⁹³ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH (dále jen společnost) provozující jadernou elektrárnu Emsland v Lingenu a hlavním celním úřadem v Osnabrücku. Na základě zákona o dani z jaderného paliva,¹⁹⁵ měla společnost KLE zaplatit daň, protože během června 2011 použila ke spuštění samoudržující řetězové reakce palivové elementy v jaderném reaktoru elektrárny Emsland. Společnost předložila v červnu 2011 celnímu úřadu přiznání k dani z jaderného paliva, v němž tuto daň vyčíslila v souladu s platnými ustanoveními příslušného zákona. Společnost poté podala proti tomuto přiznání námitku, která však byla zamítnuta. Následně podala společnost proti zamítavému rozhodnutí odvolání k finančnímu soudu v Hamburku. Účastníci řízení se přeli o slučitelnost uvalení daně podle zákona s unijním právem. Společnost tvrdila, že směrnice 2008/118 a 2003/96 umožňovaly zdaňovat elektřinu jako konečný produkt a neumožňovaly současně vybírat spotřební daň z energetických zdrojů spotřebovaných k výrobě elektřiny. Zákon byl podle společnosti v rozporu s článkem 191 SFEU, neboť výrobce elektrické energie podněcoval k tomu, aby využívali způsoby výroby elektřiny, které méně snižují emise CO₂.

Soudní dvůr rozhodl, že daň zavedená tímto zákonem se neodváděla z důvodu, že jaderné palivo překročilo hranice, ale protože došlo k jeho využití pro průmyslovou výrobu elektřiny bez ohledu na původ tohoto paliva. Z toho vyplývá, že daň zavedená tímto předpisem nebyla poplatkem s účinkem rovnocenným clu.

5.3.3 Ekologické daně uvalené na používání plynovodu

Dne 21. června 2007 SDEU vydal rozsudek v případě C – 173/05 Komise v. Itálie. Případ se týkal Itálií zavedené „ekologické daně“ z plynovodů, která byla aplikována na používání plynovodu vedoucího z Alžírka. Daň byla upravena v odstavci 6 tzv. sicilského zákona (legge n. 2, Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002) ze dne 26. března 2002 a vztahovala se na plynovod, jímž byl přepravován a následně distribuován plyn na území Itálie.¹⁹⁶ Na území Sicílie existovala pouze jedna

¹⁹⁴ Směrnice Rady 2008/118/ES ze dne 16. prosince 2008 o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS.

¹⁹⁵ Kernbrennstoffsteuergesetz ze dne 8. prosince 2010 (BGBl. 2010 I, s. 1804).

¹⁹⁶ Odstavec 6 sicilského zákona zněl: „*Za účelem financování investic určených ke snížení rizik pro životní prostředí vyplývajících z přítomnosti plynovodů obsahujících plyn metan umístěných na území*

infrastruktura plynovodů přepravující zemní plyn, která splňovala podmínky zdanění stanovené italskou právní úpravou. Uvedená infrastruktura, která byla napojena na plynovody vedoucí přes Středozemní moře, přepravovala zemní plyn z Alžírka jednak za účelem jeho distribuce a spotřeby na italském území a jednak za účelem jeho vývozu do jiných členských států.

V letech 2002 a 2003 požádala Komise italské orgány o objasnění podmínek uplatnění ekologické daně zavedené sicilským zákonem. Komise tvrdila, že s ohledem na znění předmětného zákona je skutečným cílem dotčené daně postihnout přepravovaný produkt, tedy plyn metan, a nikoli infrastrukturu jako takovou. Komise též upřesnila, že zboží pocházející ze třetích zemí, uvedené do volného oběhu nebo do režimu tranzitu na italském území, podléhalo podle této italské právní úpravy peněžité povinnosti, která představovala poplatek s účinkem rovnocenným dovoznímu clu. Komise rovněž uplatnila námitku, podle níž ze systému celní unie vyplývá, že cla a poplatky s rovnocenným účinkem, které se uplatní na zboží, jež je v oběhu mezi členskými státy, jsou zakázány bez ohledu na cíl, pro který byly zavedeny. Tyto poplatky podle Komise porušovaly společný celní sazebník. Italská vláda naopak na svou obranu uvedla, že spornou daň nelze kvalifikovat jako poplatek s účinkem rovnocenným clu, neboť Komise podle ní nevzala v úvahu účel ekologické daně, kterou bylo třeba chápat tak, že provádí zásady v oblasti životního prostředí uvedené ve Smlouvě o ES, zejména zásadu obezřetnosti. Italská vláda také namítla, že příjem z dotčené daně je určen k předcházení a financování investic určených ke snížení potencionálních rizik pro životní prostředí vyplývajících z přítomnosti infrastruktur umístěných daného regionu. Ochrana životního prostředí, která odpovídá cílům uznaným právem Společenství za základní, tak představovala podle italské vlády jediný účel sporného zdanění. SDEU dal v této věci Komisi za pravdu a potvrdil, že daň byla zavedena v rozporu s právem ES. Podle SDEU by se jednalo o vážný zásah jak do jednoty celního území Společenství, tak i do jednotnosti společné obchodní politiky, pokud by bylo členských státům dovoleno jednostranně ukládat poplatky s účinkem rovnocenným clu z dovozů ze třetích zemí.

Sicilského regionu a k jejich předcházení se zavádí ekologická daň. Příjmy budou sloužit k financování iniciativ na ochranu, obranu a zlepšování kvality životního prostředí, zejména v oblastech, kterými tato potrubí procházejí... Skutečností vedoucí ke vzniku daně je vlastnictví plynovodů obsahujících zemní plyn, které procházejí územím Sicilského regionu.“

5.3.4 Místní daně uvalené na mramor vytěžený na území obce

Ve věci Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara¹⁹⁷ rozhodoval SDEU o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Commissione tributaria provinciale di Massa Carrara (Itálie) v řízení zahájeném společností Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara (dále jen obec Carra). V původním řízení před národním soudem byla zpochybněna slučitelnost poplatku s právem EU zavedeného italskou legislativou.¹⁹⁸ Poplatek z mramorů vytěžených na území obce Carra byl vybírán z důvodu jejich přepravy za hranice území obce. Mramory vytěžené a používané na území obce byly od poplatku osvobozeny. V řízení na národní úrovni napadla společnost Carbonati Apuani Srl platební výměr, kterým jí byl stanoven poplatek za vytěžený mramor za měsíc květen 2001. Žalobkyně vznesla před tímto soudem také otázku slučitelnosti poplatku s tehdy platnými ustanoveními Smlouvy o ES. Vzhledem k faktu, že příslušný soud měl za to, že poplatek z mramorů lze považovat za clo nebo poplatek s účinkem rovnocenným clu a že by uplatnění tohoto poplatku mohlo narušovat hospodářskou soutěž, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

SDEU pro začátek připomenul, že poplatek nepředstavuje poplatek s účinkem rovnocenným clu, ale vnitrostátní zdanění ve smyslu článku 90 SES, pokud je podřízen obecnému režimu vnitrostátních poplatků zatěžujících systematicky kategorie výrobků podle objektivních kritérií uplatňovaných nezávisle na původu nebo na místě určení výrobku.¹⁹⁹ V projednávaném případě se sporný poplatek uplatňoval na mramory z obce Carrara, pokud byly přepravovány za hranice jejího území. Skutečnost, která byla příčinou zpoplatnění, tak spočívala v přechodu obecních hranic. Mramory používané v obci Carrara byly osvobozeny od poplatku právě z důvodu, že zde měly své místo určení.

¹⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2004. C - 72/03 *Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara*.

¹⁹⁸ Jediný článek zákona č. 749 ze dne 15. července 1911, ve znění či. 55 odst. 18 zákona č. 449 ze dne 27. prosince 1997 (GURI č. 302, 30. 12. 1997), stanovil následující: „Zavádí se poplatek ve prospěch obce Carrara z mramorů vytěžených na jejím území a přepravovaných mimo toto území. Tento poplatek je uplatňován a vybírán obcí, opouští-li mramory její hranice, na základě zvláštního předpisu, který musí být přijat obecní radou po konzultaci se sociálními partnery.“

¹⁹⁹ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 3. února 1981, 90/79 *Komise v. Francie*, a rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 1992, C-163/90 *Legros a další*.

Sporný poplatek nemohl být považován za vnitrostátní zdanění ve smyslu článku 90 SES. Nicméně podle SDEU zcela jistě spadal do kategorie poplatků s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 23 SES (nyní čl. 28 SFEU), neboť „*představoval peněžní zatížení, uložené jednostranně bez ohledu na jeho označení a jeho složení a které postihovalo vnitrostátní nebo zahraniční zboží z důvodu skutečnosti, že přechází hranice, pokud nebylo clem ve vlastním slova smyslu*“. V případě bylo nesporné, že poplatek z mramorů se uplatňoval na všechny mramor z Carrara, který přecházel hranice území této obce, bez rozdílu mezi mramory, jejichž konečné místo určení bylo v Itálii, a mramory, jejichž místem určení byly jiné členské státy. Poplatek z mramorů postihoval tudíž svou povahou a svým obsahem obchod mezi členskými státy.

5.4. Vymezení zdanění vůči cům a celním poplatkům

Z judikatury SDEU vyplývá, že zatímco členské státy mají poměrně širokou možnost zavedení vnitrostátní daňové úpravy (za předpokladu, že úprava není diskriminační), jsou cla a celní poplatky kategoricky zakázány. Je tedy klíčové vymežit hranici mezi zákazem diskriminační vnitrostátní daňové úpravy a zákazem cel a celních poplatků. Této problematice se dotkl Soudní dvůr Evropské unie v případě *Outokumpu Oy* ze dne 2. dubna 1998.²⁰⁰ Společnost *Outokumpu* od listopadu 1995 dovážela na základě smlouvy se švédskou společností elektřinu ze Švédska. Za to jí byl na základě zákona č. 1473/94, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 1995, vyměřen dle sazebníku poplatek za objem dovezené elektřiny. Zdanění bylo zákonem odůvodněno ochranou životního prostředí. Společnost *Outokumpu* na podzim roku 1995 předložila celnímu úřadu vyjádření, že považuje poplatek jí uložený v rozporu s ustanoveními čl. 12 SES o zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, proto společnost tento poplatek ani nezaplatila. Jelikož celní úřad na zaplacení poplatku trval, společnost *Outokumpu* zahájila řízení před příslušným správním soudem. Hlavním problémem bylo, že dovezená elektřina ze Švédska byla zdaněna jinou sazbou než elektřina vyrobená ze stejného zdroje na území Finska. Z nemožnosti identifikovat původ elektřiny v rozvodné síti neměl výrobce prostředek, jak dokázat způsob a místo výroby elektřiny a neměl tak možnost požádat o osvobození od poplatku.²⁰¹ V tomto případě se podle SDEU nejednalo o opatření s rovnocenným účinkem ale o diskriminační zdanění.

²⁰⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 1998, C – 213/96 *Outokumpu Oy*.

²⁰¹ Viz bod 39 rozsudku: „*While the characteristics of electricity may indeed make it extremely difficult to*

Další případy před SDEU týkající se ochrany životního prostředí a omezení volného pohybu zboží jsou spojené se zdaněním registrace ojetých vozidel v Maďarsku. Jde o rozhodnutí SDEU ve spojených věcech C-290/05 a C-333/05.²⁰² Maďarským zákonem²⁰³ bylo stanoveno, že se registrační daň platí za každé osobní vozidlo nebo obytný automobil, které je určeno k uvedení do provozu na území Maďarské republiky. Předpokladem uvedení do provozu byla první registrace osobního vozidla na vnitrostátním území a zápis těchto informací do technického průkazu.

Pan Nádasdi koupil dne 2. května 2004 v Německu ojeté osobní vozidlo a dne 13. května 2004 podal k celnímu ředitelství v Debrecin žádost o vyměření registrační daně. Celní ředitelství vyměřilo rozhodnutím ze dne 14. května 2004 daň, kterou pan Nádasdi téhož dne zaplatil. Uvedený orgán vydal potvrzení o zaplacení daně poplatníkem s uvedením data 14. května 2004. V návaznosti na tuto skutečnost celní a finanční ředitelství pro region Dél-Alföld v rámci své přezkumné pravomoci toto rozhodnutí změnil tak, že registrační daň vyměřenou panu Nádasdimu zvýšil a uložil mu zaplatit zůstatek nejpozději do 15 dnů od nabytí právní moci posledně uvedeného rozhodnutí. Toto zvýšení bylo odůvodněné přijetím výše zmíněného zákona. Pan Nádasdi podal k soudu návrh na soudní přezkum rozhodnutí. Příslušný soud se rozhodl řízení přerušit a položit SDEU předběžnou otázku, zda čl. 90 první pododstavec SES (čl. 110 SFEU) umožňuje členským státům ponechat v platnosti daň z ojetých vozidel pocházejících z jiných členských států.

Ve druhém případě koupila paní Németh v Německu ojeté osobní vozidlo a dne 28. prosince 2004 zahájila u celního ředitelství v Kecskemét řízení o vyměření registrační daně. Podle nařízení ministerstva dopravy, spojů a výstavby,²⁰⁴ zařadila dopravní inspekce kraje Bács-Kiskun toto vozidlo z hlediska ochrany životního prostředí do

determine precisely the method of production of imported electricity and hence the primary energy sources used for that purpose, the Finnish legislation at issue does not even give the importer the opportunity of demonstrating that the electricity imported by him has been produced by a particular method in order to qualify for the rate applicable to electricity of domestic origin produced by the same method.“

²⁰² Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2006, C-290/05 *Ákos Nádasdi proti Vám- és Péntzügyország Észak-Alföldi Regionális Parancsnoksága* a C – 333/05 *Ilona Németh proti Vám- és Péntzügyország Dél-Alföldi Regionális Parancsnoksága*.

²⁰³ Zákon č. CX z roku 2003 o registrační dani (a regisztrációs adóról szóló 2003. Évi CX. Törvény).

²⁰⁴ Nařízení KÖHÉM č. 6/1990.

příslušné kategorie a stanovila výši daně, přičemž zohlednila jak technické vlastnosti uvedeného vozidla, tak i jeho vlastnosti důležité pro ochranu životního prostředí. Celní a finanční ředitelství (jako odvolací správní orgán) uvedené rozhodnutí potvrdil. Paní Németh podala proti uvedenému potvrzujícímu rozhodnutí žalobu k předkládajícímu soudu, protože měla za to, že zákon o registrační dani byl v rozporu s právem Společenství. Tato daň totiž představovala v podstatě dovozní clo, které bylo na základě článků 23 SES a 25 SES zakázáno. Paní Németh tvrdila, že i kdyby taková daň nebyla clem nebo poplatkem s rovnocenným účinkem, lze ji považovat za diskriminační daň, která je v rozporu s články 90 SES až 93 SES. Příslušný soud se rozhodl přerušit řízení a položit SDEU předběžné otázky, zda může být taková vnitrostátní daň, jako je maďarská registrační daň, považována za clo nebo opatření s rovnocenným účinkem.

Vzhledem k tomu, že věci C-290/05 a C-333/05 spolu souvisely, bylo podle SDEU namístež tyto věci spojit. Podstatou otázky předkládajících soudů bylo, zda konkrétní daň zavedená Maďarskem představovala diskriminační zdanění.

SDEU označil za diskriminační takovou praxi, kdy by registrační daň musela být zaplácena za dovezené ojeté vozidlo při své první registraci v Maďarsku. Avšak ojetá vozidla, která v Maďarsku byla již registrována (koupěna od předchozích maďarských majitelů) při své další registraci této dani již nepodléhala. Tato daň zavedená maďarským zákonem o registrační dani, která se nevztahuje na osobní motorová vozidla z důvodu, že překračují hranice, nepředstavovala dovozní clo nebo poplatek s rovnocenným účinkem ve smyslu článků 23 SES a 25 SES, ale diskriminační zdanění.

5.5 Pojem podobný výrobek

Zatímco zákazy obsažené v čl. 28 a 30 SFEU jsou bezpodmínečné, a platí zde absolutní zákaz vývozních a dovozních cel a poplatků s rovnocenným účinkem, je čl. 110 SFEU aktivován pouze v případě porušení obecného principu nediskriminace. Tento princip se může z dikce ustanovení vztahovat pouze k pojmu „podobný“ výrobek. Ustanovení je porušeno, pokud zdanění dovezeného a domácího výrobku vyústí ve vyšší zdanění dovezeného výrobku. Dovezený výrobek nemá být podroben méně příznivému daňovému zacházení než „podobný“ výrobek domácí. Pokud mají výrobky stejny

charakter a vlastnosti pro dopad na životní prostředí a vlivu na něj, musejí dovezené výrobky mít stejné daňové výhody jako výrobky domácí.²⁰⁵

SDEU se v několika případech týkajících se ochrany životního prostředí zabýval pojmy podobný, resp. jiný výrobek. Např. ve výše zmíněném případě Stadtgemeinde Frohnleiten²⁰⁶ SDEU rozhodl, že nezáleží na původu kontaminované zeminy, tzn., zda pochází z jiného členského státu nebo z Rakouska, ale záleží pouze na definici toho, zda je taková zemina považována za odpad určený k likvidaci způsobem dlouhodobého skládkování, a jde tak o podobné produkty. Navíc SDEU zdůraznil spojitost s principy uvedenými v čl. 191 odst. 2 SFEU (principy odvrácení ohrožení životního prostředí u zdroje, zásada obezřetnosti, prevence a zásady „znečišťovatel platí“), a uzavřel tak, že kritériem pro identifikaci kontaminované zeminy nesmí být rozdíl mezi původem takové zeminy.

V dalším případě Komise proti Řecku²⁰⁷ týkajícím se ojetých vozidel se SDEU vyslovil k otázce podobných výrobků nebo výrobků schopných si konkurovat. Řeckým zákonem²⁰⁸ byla zavedena plošná povinnost placení speciální spotřební daně na ojetá osobní vozidla dovezená do Řecka. Tato daň byla splatná, kdykoliv bylo do Řecka dovezeno takové vozidlo nebo zde bylo poprvé prodáno či registrováno. Daň byla odstupňována podle objemu motoru. SDEU dal výklad k pojmu výrobek v tom smyslu, že ojetá vozidla dovezená do Řecka mohla být porovnávána s ojetými vozidly koupenými v Řecku.²⁰⁹

²⁰⁵ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 1980, 55/79 *Komise proti Irsku*, který se týkal nemožnosti odložení daňových plateb za dovezené víno, pivo a lihoviny, na rozdíl od výrobků domácích, které tyto platby mohly na základě vnitrostátního předpisu až o 15 dní odložit.

²⁰⁶ Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 8. listopadu 2007 C – 221/06 *Stadtgemeinde Frohnleiten a Gemeindebetriebe Frohnleiten GmbH proti Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft*.

²⁰⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 1997, C – 375/95 *Komise Evropských společenství proti Řecké republice*.

²⁰⁸ Zákon č. 1676 z roku 1986.

²⁰⁹ Bod 17 rozsudku zní: „*It is common ground that imported used cars and those bought locally constitute similar or competing products and Article 95 therefore applies to the special consumer tax charged on the importation of used cars.*“

5.6 Zákaz množstevních omezení

Vzhledem k absolutnímu zákazu cel a rovnocenných poplatků, jsou i v zájmu ochrany životního prostředí mnohem důležitější množstevní omezení. SFEU neuvádí definici množstevního omezení, nicméně na základě judikatury lze za taková omezení považovat opatření, která mají vliv na objem, ať již celkový nebo částečný, zboží dováženého, vyváženého nebo jen tranzitního.²¹⁰ Jelikož jsou čl. 34 a 35 SFEU poměrně stručné, je nutné se soustředit na judikaturu SDEU. Ta je velmi komplexní, neboť co se týká ochrany životního prostředí, je mnoho okruhů, kterými se musel zabývat. Jde např. o podporu obnovitelných energií, či úsek odpadového hospodářství, ve kterém často dochází ke konfliktu mezi ochranou životního prostředí a volným pohybem zboží, neboť odpad je podle judikatury SDEU považován za zboží.²¹¹

Jak již bylo vysvětleno v kapitole o vnitřním trhu, vztahuje se osobní působnost čl. 34 a 35 SFEU na opatření přijatá veřejnými autoritami, což může čítat v případě ochrany životního prostředí široké spektrum institucí, včetně sdružení soukromého práva. V mnoha členských státech je totiž kompetence v této oblasti delegována na místní nebo regionální autority.

5.6.1 Případ Komise proti Belgii

Velmi dobrým příkladem odpovědnosti místních autorit ve vztahu k čl. 34 a 35 SFEU je případ C - 2/90 Komise proti Belgii.²¹² Případ se týkal výkladu směrnice 75/442/EHS o odpadech a směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech a zákazu skladování nebo skládkování nebezpečného odpadu ve Valonsku. Jednalo se o zákaz vztahující se pouze na odpad, který pocházel z jiného členského státu nebo z jiného belgického regionu než je Valonsko. Zákaz byl stanoven na základě dekretu,²¹³ který přijala Rada Valonska a jehož cílem bylo omezit vznik skládek a hromadění odpadu na valonském území. Výjimky ze zákazu bylo možné udělit jen ve zcela výjimečných

²¹⁰ Barnard, C., Peers, S. *European Union Law*. Oxford University Press. 2014. str. 333.

²¹¹ Davies, P. G. G. *European Union environmental law : an introduction to key selected issues*. Ashgate Publishing Ltd. 2004, str 217.

²¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, C - 2/90 *Komise proti Belgii* tzv. „Waloon Case“.

²¹³ Čl. 1 dekretu valonské oblastní Rady ze dne 5. července 1985 zněl: „*The storage, tipping or dumping, or causing the storage, tipping or dumping of waste from a foreign State in waste depots, stores and tips which require authorization except in depots annexed to an installation for the destruction, neutralization and disposal of toxic waste, shall be prohibited.*“

případech na časově omezenou dobu.²¹⁴ Evropská komise po provedeném monitoringu belgické právní úpravy dospěla k závěru, že daná úprava byla v rozporu s čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). SDEU byl stejného názoru, když rozhodl, že zavedením zákazu skladování nebo skládkování odpadu pocházejícího z jiného členského státu porušila své povinnosti ve vztahu k SES.

5.6.2 Případ Fra.bo

Co se týká působnosti čl. 34 a 35 SFEU na instituce soukromého práva, je názor SDEU dobře patrný z rozhodnutí ve věci Fra.bo²¹⁵ ze dne 12. července 2012. Společnost Fra.bo byl podnik se sídlem v Itálii, který vyráběl a prodával měděné spojovací díly mezi dvěma částmi vodovodního nebo plynového potrubí. Sdružení Deutsche Vereinigung des Gas-und Wasserfaches eV Technisch-Wissenschaftlicher Verein (dále jen DVGW) bylo soukromoprávní neziskovou organizací, jejímž cílem je podpora rozvoje oboru plynoinstalací a vodoinstalací. Toto sdružení bylo v Německu uznáno za veřejně prospěšnou organizaci a pro odvětví vodoinstalací vypracovalo přes 350 technických norem. Na základě jedné z těchto norem²¹⁶ byla udělována dobrovolná technická certifikace výrobkům, jež se dostávaly do styku s pitnou vodou.

Koncem roku 1999 požádala společnost Fra.bo sdružení DVGW o certifikaci měděných spojovacích tvarovek, o které se jednalo v původním řízení. V listopadu 2000 vydalo sdružení DVGW společnosti Fra.bo certifikát pro odvětví vodoinstalací s platností omezenou na dobu pěti let. Po námitkách třetích osob zahájilo sdružení DVGW přezkumné řízení. Daná zkouška proběhla znovu a po jejím provedení sdružení DVGW sdělilo společnosti Fra.bo, že zmíněná spojovací tvarovka při zkoušce nevyhověla, ale že stále existuje možnost udělit společnosti certifikát na základě zkušební zprávy. Společnost Fra.bo zkušební zprávu nedodala a v červnu 2005 odňalo sdružení DVGW společnosti Fra.bo certifikát pro měděné spojovací tvarovky. Společnost Fra.bo podala na sdružení DVGW žalobu k zemskému soudu v Kolíně s tím, že odnětí dotčeného

²¹⁴ Čl. 2 dekretu valonské oblastní Rady ze dne 5. července 1985 zněl: „Article 2 of the decree provides that derogations from Article 1 may be granted on request by a foreign public authority. However, a derogation can be granted only for a specified period and must be justified by serious and exceptional circumstances.“

²¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012, C – 171/11 *Fra.bo SpA proti Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) - Technisch-Wissenschaftlicher Verein*.

²¹⁶ Norma W 534.

certifikátu odporuje unijnímu právu. Podle společnosti Fra.bo se na sdružení DVGW vztahovala ustanovení o volném pohybu zboží, tedy článek 28 SES (nyní 34 SFEU). Společnost se domnívala, že odnětí certifikátu značně ztěžovalo její přístup na německý trh, neboť bez tohoto certifikátu by prakticky nemohla na tento trh výrobky dodávat. Sdružení DVGW odpovědělo, že se na ně jako na subjekt soukromého práva nevztahují ustanovení o volném pohybu zboží a že pouze Spolková republika odpovídá za případné porušení článku 28 SES. Vrchní zemský soud v Düsseldorfu se rozhodl řízení přerušit a podat SDEU předběžnou otázku, která se týkala osobní působnosti čl. 28 SES, zejména ve vztahu k subjektům soukromého práva.

SDEU zkonstatoval, že prodej výrobků, které nejsou předmětným certifikátem opatřeny, je značně ztížen. Čl. 28 ES se podle SDEU vztahoval i na normalizační a certifikační činnosti soukromoprávní organizace, pokud se dalo na základě vnitrostátních právních předpokládat, že výrobky certifikované touto organizací odpovídají vnitrostátním právním předpisům. Takový postup však bránil uvádění na trh výrobků, které zmíněnou organizací certifikovány nebyly.

5.6.3 Případ Bluhme

Čl. 34 a 35 SFEU se aplikují pouze v případě, že některé sporné vnitrostátní opatření brání mezistátnímu obchodu, např. když zboží přechází hranice mezi členskými státy. Zboží, které se pohybuje pouze na území jednoho členského státu, není čl. 34 a 35 SFEU dotčeno. Co se týká ochrany životního prostředí, SDEU ovšem judikoval, že se v některých situacích mohou tyto dva články vztahovat i na zboží pohybující se pouze na území jednoho státu. Jedná se o případ Bluhme.²¹⁷

V tomto případě vydal SDEU rozsudek na základě předběžné otázky předložené trestním soudem ve městě Frederikshavn ve věci probíhajícího trestního řízení proti panu Ditlevu Bluhme. Pan Bluhme byl v tomto vnitrostátním řízení obviněn, že na ostrově Læsø choval včely jiného druhu, než byl povolený druh *Apis mellifera mellifera* (jednalo se o druh, který je specifický pro tento ostrov). Na základě ustanovení dánského zákona o chovu včel²¹⁸ byl dánský ministr zemědělství oprávněn přijmout

²¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. prosince 1998, C – 67/97 *Bluhme*.

²¹⁸ Zákon č. 267 ze dne 6. května 1982.

opatření za účelem ochrany určitých druhů včel na předem jasně vymezeném území. Ministr byl též oprávněn nařídit odstranění ostatních včel nevhodných pro tyto oblasti. Na ostrově Læsø a přilehlých ostrovních oblastech bylo povoleno chovat pouze medonosné včely poddruhu *Apis mellifera mellifera*. Rozhodnutím ministra bylo nařízeno, že ostatní včelstva mají být odstraněna, nebo u nich má být nahrazena královna členem výše zmíněného poddruhu. Za odstranění nepovolených druhů včel byla stanovena finanční kompenzace za ztráty. Pan Bluhme ovšem i přes platný zákaz nadále na ostrově choval včelstva také jiných druhů, proto proti němu bylo zahájeno soudní řízení o porušení ministerského rozhodnutí. Vnitrostátní soud řízení přerušil a požádal SDEU o výklad čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU) a čl. 2 směrnice Rady 91/174/EHS ze dne 25. března 1991 o zootechnických a genetických podmínkách uvádění čistokrevných zvířat na trh a o změně směrnic 77/504/EHS a 90/425/EHS.²¹⁹ Vnitrostátní soud chtěl znát odpověď na otázku, zda může členský stát za určitých okolností přijmout opatření zakazující na daném území chov a následný dovoz včelstev jiného druhu, než typického a specifického pro tento ostrov. Pan Bluhme a Evropská komise měli za to, že tento zákaz zahrnující i dovoz jiných včelstev zakládá opatření s rovnocenným účinkem. Dánská vláda měla naopak za to, že se v tomto případě o takové opatření nejedná, neboť se zákaz vztahoval pouze na malou část vnitrostátního území, a nemohl tak být ovlivněn obchod mezi členskými státy. Vláda také tvrdila, že se opatření nezabývají obchodováním se včelstvy, ale pouze chovatelstvím. Soudní dvůr však rozhodl v tom smyslu, že k porušení čl. 30 SES (nyní 36 SFEU) došlo, i když se opatření vztahovalo pouze na určitý úsek vnitrostátního území. Současně však SDEU připustil, že opatření bylo na základě čl. 36 SES (nyní 42 SFEU) ospravedlnitelné z důvodu ochrany zdraví a života zvířat.

²¹⁹ Čl. 2 této směrnice zní: „Členské státy zajistí, že
- uvádění na trh čistokrevných zvířat a jejich spermatu, vajíček a embryí není zakazováno, omezováno ani znesnadňováno ze zootechnických nebo genetických důvodů,
- k zajištění toho, že je požadavek stanovený v první odrážce plněn, kritéria pro schvalování a uznávání chovatelských organizací nebo sdružení, kritéria pro zápis nebo evidování v rejstřících a plemenných knihách, kritéria pro připouštění čistokrevných zvířat k chovu a používání jejich spermatu, vajíček či embryí a osvědčení vyžadované při jejich uvádění na trh jsou stanoveny nediskriminujícím způsobem, s ohledem na zásady stanovené organizací nebo sdružením, které vede rejstřík nebo plemennou knihu daného plemene.
Až do zavedení případných prováděcích pravidel podle článku 6 zůstávají použitelné vnitrostátní právní předpisy, pokud dodržují obecná ustanovení Smlouvy.“

5.6.4 Případ *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and Københavns Kommune*

Případ *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and Københavns Kommune*²²⁰ se týkal oprávnění dánské společnosti k nakládání se stavebním odpadem a výkladu směrnice 75/442 o odpadech²²¹ a čl. 90 a 29 SES (nyní čl. 35 SFEU). Společnost *Sydhavnens Sten & Grus* (dále jen společnost) se zabývala obchodováním materiálem vytěženým z moře nebo ze štěrkových výkopů a také recyklací stavební suti (zejm. beton, cihly a asfalt), jež nebyla považována za ohrožující pro životní prostředí. Společnost v roce 1993 zažádala o povolení vykonávat tyto aktivity na území města Kodaň. Společnost povolení sice obdržela, ale pouze v tom smyslu, že může s takovým odpadem nakládat, ale nikoli na území města Kodaně. Žádosti společnosti nebylo vyhověno ani na druhý pokus. Povolení se vydávalo na základě nařízení městského zastupitelstva, které však dovoz a vývoz suti vázalo na smlouvu mezi městským zastupitelstvem a vybranou společností. Soudní dvůr shledal, že byl porušen čl. 29 SES (nyní čl. 35 SFEU) v tom smyslu, že omezení přístupu k nakládání s daným druhem odpadu (stavební suti) a vázání podnikání v této oblasti na určité dodatečné povolení představuje opatření s rovnocenným účinkem. Vnitrostátní autority by podle SDEU měly zvážit, zda se nabízí možnost přijetí méně restriktivního opatření, které by však zajistilo dosažení stejného cíle ochrany životního prostředí.

5.6.5 Případ *Dánských lahví*

V případě *Dánských lahví* potvrdil SDEU, že dalším kritériem je porovnání a zvážení zamýšleného opatření se sebou samým.²²² Jde o první případ, kdy před SDEU vyvstala otázka, zda mohou zamýšlená opatření na ochranu životního prostředí omezit volný pohyb zboží na vnitřním trhu.²²³ Evropská komise počátkem prosince 1986 podala žalobu Soudnímu dvoru proti Dánskému království pro nesplnění povinností podle čl.

²²⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. května 2000, C – 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and Københavns Kommune*.

²²¹ Směrnice Rady ze dne 15. července 1975 o odpadech.

²²² Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 1988, 302/86 *Komise proti Dánskému království*, „Danish Bottles Case“, ze dne 20. září 1988.

²²³ Rodríguez Iglesias, G. C., Reichenberg, K. *Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofes zum Schutz der Umwelt. Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg*. Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden. 2005, str. 625.

30 SES (nyní čl. 36 SFEU). Dánsko v roce 1981 přijalo nařízení,²²⁴ jež stanovilo, že všechny lahve určené pro pivo a nealkoholické nápoje musejí být vratné. Hlavním problémem bylo, že výrobci tím pádem museli uvádět na trh svoje nápoje ve vratných lahvích. Tyto lahve navíc musely být schváleny Národní agenturou na ochranu životního prostředí, která nové typy lahví mohla zamítnout, zejména pokud sama dospěla k názoru, že typ lahve nespĺňuje technické parametry pro navrátilnost nebo pokud nebylo potvrzeno, že daná láhev není pro sběrné systémy vhodná. Další nařízení²²⁵ doplnilo tato pravidla v tom smyslu, že za předpokladu, že vratný systém již fungoval, mohly být neschválené lahve od zahraničních dodavatelů vpuštěny na trh pouze v množství nepřesahujícím 3000 objemových hektolitrů na jednoho výrobce. Dánská vláda v tomto případě argumentovala „testováním trhu“. SDEU rozhodl ve prospěch Evropské komise a potvrdil, že Dánsko porušilo čl. 30 SES tím, že přijalo nařízení, které stanovilo omezení vztahující se na množství nápojů vpuštěných na svůj trh. SDEU potvrdil, že musí dojít k testu rovnováhy mezi volným pohybem zboží a ochranou životního prostředí i v případě, že by dosažení rovnováhy znamenalo rezignaci na nejvyšší standard ochrany, resp. snížení požadavků na ochranu životního prostředí. Úroveň ochrany musí dosáhnout úrovně rozumné.²²⁶

5.6.6 Případ Komise proti Nizozemí

Článek 30 SES (nyní čl. 34 SFEU) byl porušen také v případě C – 249/07²²⁷ Komise proti Nizozemí, ze dne 4. prosince 2008. Nizozemí v tomto případě zavedlo systém předchozího povolení pro ústřice a mušle, které legálně pocházely z jiných členských států. Živočichové přitom patřili mezi nizozemské domácí druhy a byli určeni k vysazení v nizozemských pobřežních vodách. Zákaz zavedený nizozemskou úpravou podle SDEU narušil obchod mezi členskými státy a omezil přístup mušlí a ústřic pocházejících z jiných členských států na trh. Toto vnitrostátní opatření nebylo podle SDEU v souladu s právem EU.

²²⁴ Nařízení č. 397 ze dne 2. července 1981.

²²⁵ Nařízení č. 95 ze dne 16. března 1984.

²²⁶ Bod 11 rozsudku v angličtině zní: ... „*Measures adopted to protect the environment must not go beyond the inevitable restrictions which are justified by the pursuit of the objective of environmental protection*“.

²²⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 2008.

5.6.7 Případ Komise proti Německu

Ke konfliktům se zásadou volného pohybu zboží může docházet zejména v případě požadavků na dané produkty stanovených s ohledem na ochranu životního prostředí.²²⁸ Jde např. o problematiku obalů. Ve věci C – 463/01²²⁹ ze dne 14. prosince 2004, jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 SES (nyní čl. 258 SFEU), Komise tvrdila, že Německo porušilo čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). K tomuto porušení došlo zavedením systému²³⁰ vedoucího k opakovanému použití obalů na minerální vody, které musely být baleny u zdroje. Německá právní úprava představovala podle vyjádření Komise překážku obchodu pro výrobce, kteří museli prázdné obaly zaslat opět na místo výroby. Dotyčnou úpravu nešlo odůvodnit ochranou životního prostředí, neboť podle Komise přesahoval její dosah meze toho, co bylo nezbytné k dosažení cíle sledovaného harmonizačním předpisem v podobě směrnice 94/62²³¹ o obalech a obalových odpadech. Tato úprava porušovala princip proporcionality. Německo na argumentaci Komise odpovědělo, že právní úprava poskytovala výrobcům minerálních vod se sídlem v jiném členském státě svobodu uvádět jejich výrobky na trh s využitím opakovaně použitelných obalů. Podle SDEU dávala směrnice 94/62 členským státům možnost podporovat v souladu se Smlouvou systémy opakovaného použití obalů, které byly příznivé pro životní prostředí. Tuto možnost však směrnice formulovala obecně, bez upřesnění kritérií, jež členské státy měly vzít v úvahu při využívání této možnosti. Podle SDEU porušilo Německo ustanovení směrnice 96/62 a čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). Vnitrostátní úprava totiž pro výrobce neposkytovala dodatečnou přechodnou lhůtu k přizpůsobení se situaci, kdy je hromadný systém sběru obalů nahrazen systémem zálohování a individuálního zpětného odběru. Podle SDEU bylo možné vnitrostátní právní úpravu, která byla způsobilá být překážkou obchodu v rámci Unie, odůvodnit kategoričnými požadavky spočívajícími v ochraně životního prostředí, pouze pokud jsou prostředky, kterými je

²²⁸ Lenz, C. O., Borchardt, K.-D., Bergmann, J. EU und EG-vertrag: Kommentar zu dem Vertrag über die europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaften. 4th Edition. Bundesanzeiger Verlag. 2006, str. 1903.

²²⁹ Případ C - 463/01 Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo.

²³⁰ Systém byl zaveden „Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen“ (nařízení o prevenci vzniku obalových odpadů a o jejich využití) ze dne 21. srpna 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2379, dále jen „VerpackV“).

²³¹ 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.

prováděna, způsobilé uskutečnit uvedené cíle a nepřekračují meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

5.6.8 Případ Radlberger

K problému vratných obalů se SDEU vyjadřoval také v případě Radlberger Getränkegesellschaft mbH²³² ze dne 14. prosince 2004, ve kterém se zabýval žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce podanou správním soudem ve Stuttgartu. Předmětem žaloby byl výklad již zmíněné směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech. Společnost Radlberger Getränkegesellschaft dovážela do Německa nápoje a stolní vody v obalech na jedno použití. Připojila se k hromadnému systému sběru odpadů, a byla proto vyňata z povinnosti vybírat zálohu podle německého vnitrostátního předpisu pro nápoje uváděné na trh v obalech na jedno použití. Podle vyjádření německé vlády klesl podíl opakovaně použitelných obalů a vláda oznámila vybírání povinných záloh na minerální vody a nápoje. Společnost byla povinna tuto zálohu platit. Následně podala žalobu proti spolkové zemi Bádensko – Württembersko, ve které tvrdila, že tento režim je v rozporu se směrnicí 94/62,²³³ a s článkem 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). Směrnice stanovila rovnocennost mezi opakovaným použitím obalů nebo jejich využitím. Nový systém učinil podle společnosti obchodování s obaly na jedno použití obtížnějším. Příslušný soud předložil SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu směrnice 94/62/ES a zákazu upřednostňování systému opakovaného použití nápojových obalů. SDEU rozhodl, že směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech nebránila tomu, aby členské státy zavedly opatření směřující k podpoře systémů opakovaného použití obalů. Směrnice podle SDEU nebránila ani tomu, aby členský stát stanovil změny v systému nakládání s obalovými odpady, které měly zajistit nejvhodnější alternativu nakládání s odpady. Nicméně bylo třeba, aby taková úprava splňovala určité podmínky. Přejít na nový systém měl podle názoru SDEU nastat bez přerušení a hospodářským subjektům mělo být umožněno účastnit se systému od jeho začátku. Členský stát měl dbát na to, aby existovalo dostatečné množství míst zpětného odběru, aby spotřebitelé měli možnost obdržet zpět částku zálohy. SDEU rozhodl, že německá právní úprava byla v rozporu s čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU), neboť tato úprava nahrazovala

²³² Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2004. C - 309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. a S. Spitz KG proti Land Baden-Württemberg*.

²³³ Čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 5, 7 a 18 této směrnice.

hromadný systém sběru odpadů systémem zálohování, aniž by výrobcům a distributorům byla poskytnuta přiměřená přechodná lhůta k přizpůsobení se. SDEU ve svém zásadním rozsudku jednoznačně schválil stanovení povinnosti vybírat zálohy na obaly, avšak kritizoval samotnou úpravu zpětného odběru. Soudci rozhodli, že povinnost platit zálohu na obaly na jedno použití je přípustná pouze v tom případě, když se Spolková vláda postará o jednotný a celoplošný systém zpětného odběru. Ve vztahu k minerálním vodám dováženým ze zahraničí SDEU rozhodl, že německá právní úprava byla nepřiměřená, jelikož nebyla výrobcům předem poskytnuta dostatečná přechodná lhůta.

5.6.9 Případ Komise proti Francii

V případě C - 201/06 Komise proti Francii²³⁴ se SDEU zabýval možným omezením volného pohybu zboží v souvislosti s dovozem přípravků na ochranu rostlin a výkladem směrnice Rady 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh.²³⁵ Francouzská vnitrostátní úprava podmínek udělení povolení dovozu konkrétního insekticidu spočívala ve stanovení požadavku naprosté totožnosti dovezeného přípravku s podobným přípravkem. Podobnost výrobku spočívala v jeho složení, balení a společném původu. Komise měla za to, že Francie porušila čl. 28 SES (nyní čl. 34 SFEU). SDEU dospěl k závěru, že pokud se povolovací procedura týkala přípravku na ochranu rostlin již povoleného v členském státě vývozu a v členském státě dovozu, nelze jej považovat za přípravek poprvé uvedený na trh v členském státě dovozu. Za účelem ochrany zdraví lidí a zvířat nebo životního prostředí nebylo tudíž nezbytné podřídit paralelní dovozce řízení o vydání předmětných povolení. Podle SDEU se jednalo o porušení čl. 34 SFEU.

²³⁴Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2008 C – 201/06 *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*.

²³⁵ Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, s. 1; Zvl. vyd. 03/11, s. 332). Směrnice zavádí jednotná pravidla týkající se podmínek a postupů vydávání povolení k uvedení přípravků na ochranu rostlin na trh, jakož i jejich přezkoumání a odnětí. Má za cíl nejen harmonizaci pravidel týkajících se podmínek a postupů povolování uvedených přípravků, ale rovněž zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví osob a zvířat, jakož i životního prostředí před hrozbami a riziky způsobenými nedostatečně kontrolovaným používáním těchto přípravků. Tato směrnice má mimoto za cíl odstranění překážek volného pohybu těchto přípravků.

5.6.10 Případ Canadian Oil Company

Případ Canadian Oil Company²³⁶ se týkal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ohledně výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 (nařízení REACH)²³⁷ a výkladu čl. 34 a 36 SFEU. Žádost byla předložena v rámci sporu mezi A. Ranténem a společností Canadian Oil Company Sweden AB na straně jedné a švédským nejvyšším státním zástupcem na straně druhé. Předmětem vnitrostátního řízení byly sankce uložené A. Ranténovi a společnosti Canadian Oil za to, že dovezli 320 tun chemických látek do Švédska, aniž by to oznámili Agentuře pro chemické látky za účelem zápisu do vnitrostátního registru výrobků. Proti společnosti Canadian Oil a A. Ranténovi bylo zahájeno stíhání na základě zákona o životním prostředí. V dubnu 2004 byla oběma stíhaným uložena soudem v Malmö pokuta. V odvolání podaném k Nejvyššímu soudu bylo navrhovateli uvedeno, že oznamovací povinnost vůči Agentuře pro chemické látky za účelem zápisu do registru výrobků brání volnému pohybu látek, na které se vztahuje nařízení REACH. Registr podle nich sledoval stejný účel jako nařízení, a tak byl s tímto nařízením neslučitelný,²³⁸ neboť pravidla registrace byla podle něj plně harmonizovaná. Podle navrhovatelů tato oznamovací povinnost představovala omezení dovozu, které je zakázáno článkem 34 SFEU, a žádná z výjimek, které jsou stanoveny v článku 36 SFEU se na věc v původním řízení nevztahovala. Nejvyšší soud předložil SDEU předběžnou otázku, zda je rozporu s nařízením REACH, pokud osoba dovážející chemické výrobky do Švédska – a vzniká jí tak oznamovací povinnost podle nařízení REACH – musí podle švédských právních předpisů oznámit tyto výrobky rovněž Agentuře pro chemické látky. Nejvyšší soud položil SDEU otázku, zda je oznamovací povinnost podle švédského práva v rozporu s článkem 34 SFEU s přihlédnutím k výjimkám obsaženým v článku 36 SFEU. Podle SDEU nevylučovala

²³⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2016 C – 472/14 *Canadian Oil Company Sweden AB a Anders Rantén v. Riksåklagaren*.

²³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES (Úř. věst. L 36, 29.5.2007).

²³⁸ Viz čl. 128 nařízení: „1. S výhradou odstavce 2 nesmějí členské státy zakázat ani omezovat výrobu, dovoz, uvedení na trh nebo použití látky samotné nebo obsažené v směsi nebo v předmětu, která spadá do oblasti působnosti tohoto nařízení a je v souladu s tímto nařízením a případně s právními akty Společenství přijatými k jeho provedení, ani takové výrobě, dovozu, uvedení na trh nebo použití bránit. 2. Nic v tomto nařízení nebrání členskými státy, aby zachovaly nebo stanovily vnitrostátní pravidla na ochranu pracovníků, lidského zdraví a životního prostředí použitelná v případech, kdy toto nařízení neharmonizuje požadavky na výrobu, uvádění na trh nebo používání.“

ustanovení nařízení REACH postup, kdy vnitrostátní právní úprava ukládala dovozci chemických výrobků povinnost registrovat tyto výrobky u příslušného vnitrostátního orgánu, i když tento dovozce již má na základě nařízení povinnost registrovat tytéž výrobky u orgánu založeného podle nařízení REACH. Podle SDEU však bylo nutné, aby registrace u příslušného vnitrostátního orgánu nepředstavovala předchozí podmínku pro uvedení uvedených výrobků na trh.

5.6.11 Komise proti Rakousku

Omezení s cílem ochrany životního prostředí mohou mít různý charakter. Mohou být založena na smlouvách²³⁹ nebo na systému pobídek.²⁴⁰ Jako omezení podle čl. 34 SFEU mohou být posuzovány různé právní nástroje. Může jít např. o právní předpisy zakazující kamionům o váze vyšší než 7,5 tuny vjezd na dálnice s mezistátním významem. Jde o případ 320/06 Komise proti Rakousku.²⁴¹ Komise tvrdila, že rakouská (tyrolská) právní úprava²⁴² porušila čl. 28 až 30 SES (nyní čl. 34 až 36 SFEU) a nařízení Rady o přístupu na trh silniční přepravy.²⁴³ Vnitrostátní předpis omezoval přepravu na dálnici A12 tak, že byl na daném úseku komunikace dočasně zakázán noční provoz nákladním vozidlům o hmotnosti vyšší než 7,5 tuny přepravujícím určité zboží. Kamiony mohly využít jiné volně přístupné komunikace, které umožnily dopravu zboží. Rakousko argumentovalo důvody ochrany životního prostředí, zejména zjištěním trvalého překročení mezní hodnoty pro oxid dusičitý v daném úseku. Tento dočasný zákaz byl následně prodloužen a poté od 1. června 2003 nahrazen trvalým zákazem nočního provozu, což postihlo všechny přepravce zboží. Zákaz stanovený sporným předpisem se podle Komise dotýkal převážně mezinárodního tranzitu zboží, a měl tak vliv na volný pohyb zboží v rámci Unie. SDEU konstatoval porušení čl. 28 a 29 SES

²³⁹ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 1992, 3/91 *Exportur SA proti LOR SA a Confiserie du Tech SA*. V případě šlo o Úmluvu z roku 1973, uzavřenou mezi Francií a Španělskem, týkající se zákazu používání geografických názvů druhého státu při označování domácích výrobků.

²⁴⁰ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002, C – 325/00 *Komise proti Německu*. V případě šlo o udělování značky výrobkům splňujícím určitá ekologická kritéria. Tuto značku však mohly obdržet pouze výrobky vyrobené v Německu.

²⁴¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2005, C – 320/03 *Komise proti Rakousku*.

²⁴² Verordnung des Landeshauptmanns von Tirol, mit der auf der A 12 Inntalautobahn verkehrsbeschränkende Maßnahmen erlassen werden (sektorales Fahrverbot) (BGB1. II, 279/2003) ze dne 27. května 2003.

²⁴³ Nařízení Rady (EHS) č. 881/92 ze dne 26. března 1992 o přístupu na trh silniční přepravy zboží uvnitř Společenství na území nebo z území členského státu nebo procházející územím jednoho nebo více členských států (Úř. věst. L 95, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 484/2002 ze dne 1. března 2002 (Úř. věst. L 76).

(čl. 34 a 36 SFEU) Rakouskem. Argumentoval zejména tím, že i přes existenci několika náhradních způsobů tranzitu přes dané území, mělo Rakousko ověřit, zda mohla být přijata jiná opatření za účelem dosažení cíle snížit emise znečišťujících látek v dotčené oblasti. SDEU doslova řekl, že: „*Před přijetím tak rázného opatření, jako je úplný zákaz provozu na úseku dálnice, která představuje 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.*“ V tomto případě dal SDEU jasně a bezpochyby přednost volnému pohybu zboží v rámci vnitřního trhu před ochranou životního prostředí.

5.6.12 Případ PreussenElektra

V případě PreussenElektra²⁴⁴ rozhodoval SDEU v řízení o předběžné otázce ve věci uložené povinnosti soukromému dodavateli nakupovat elektřinu pocházející z obnovitelných zdrojů v dané místní oblasti působnosti za nižší cenu, než je cena skutečná. Společnost PreussenElektra provozovala v Německu soustavu elektráren a soustavy vysokého napětí. Společnost dodávala prostřednictvím těchto soustav elektřinu krajským podnikům, obecním podnikům určitého významu a průmyslovým podnikům. Společnost Schleswag zásobovala elektřinou zákazníky ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko. Tuto elektřinu vykupovala od společnosti PreussenElektra. V souladu s vnitrostátním ustanovením zákona o napájení sítí pro zásobování elektrickým proudem,²⁴⁵ byla společnost Schleswag povinna vykupovat elektřinu vyrobenou ve své oblasti zásobování z obnovitelných zdrojů energie hluboce pod cenou blízkou se ceně skutečné. V důsledku této povinnosti stouply společnosti Schleswag náklady. Tyto náklady byly vyúčtovány společnosti PreussenElektra v souladu s ustanoveními výše zmíněného zákona. PreussenElektra zaplatila požadovanou částku za květen roku 1998, ale vyhradila si právo kdykoli požádat o její vrácení. O vrácení částky požádala tím způsobem, že předložila zemskému soudu v Kielu žalobu na vrácení poměrné částky. Zemský soud se rozhodl předložit SDEU předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 30 SES (36 SFEU) ve vztahu k vnitrostátní právní úpravě, která zakládá podnikům

²⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2001, C – 379/98 *PreussenElektra AG proti Schhleswag*.

²⁴⁵ Gesetz über die Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz ze dne 7. prosince 1990 (zákon o napájení sítí pro veřejné zásobování proudem, který byl vyroben z obnovitelných energií, BGBl. 1990).

povinnost vykupovat proud vyrobený z obnovitelných zdrojů energie za minimální ceny a provozovatelům soustav přispívat na to, aby bylo zajištěno financování bez poskytnutého protiplnění. SDEU dospěl k závěru, že povinnost uložená hospodářským subjektům členského státu zásobovat se u vnitrostátního dodavatele určitým výrobkem omezuje možnosti dovozu tohoto výrobku, neboť brání subjektům, aby se částečně zásobovaly u subjektů nacházejících se v jiných členských státech. Nicméně z ustanovení daného zákona výslovně vyplývalo, že se povinný výkup uložený podnikům zásobujícím elektřinou vztahuje pouze na elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie. SDEU poznamenal, že používání obnovitelných zdrojů energie pro výrobu elektřiny je potřebné pro ochranu životního prostředí, a to zejména tím, že přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů. Rozvoj používání obnovitelných zdrojů elektřiny je mezi prvořadými cíli, kterých Společenství a jeho členské státy hodlají dosahovat za účelem splnění povinností, ke kterým se zavázaly na základě rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.²⁴⁶ SDEU zdůraznil, že tato politika přispívá také k ochraně zdraví, života osob a zvířat, jakož i k ochraně rostlin. Vnitrostátní právní úprava tedy podle SDEU nebyla v rozporu s čl. 30 SES (čl. 36 SFEU).

5.6.13 Případ Aher-Waggon

V roce 1998 rozhodoval SDEU v předběžné otázce v případě C – 389/96 Aher-Waggon²⁴⁷ o interpretaci ustanovení směrnice 80/51/EHS o omezování hluku z podzvukových letadel.²⁴⁸ Spolkový správní soud se v tomto případě obrátil na SDEU se žádostí, aby rozhodl, zda byly německé právní předpisy²⁴⁹ slučitelné s čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU). V původním řízení šlo o spor mezi společností Aher-Waggon a Spolkovou republikou Německo. Společnost Aher-Waggon zakoupila v Dánsku letadlo, které zde bylo zaregistrované a požádala o jeho registraci Spolkový úřad pro letectví v Německu. Úřad však žádost zamítl s odůvodněním, že letadlo překračuje povolené limity hluku stanovené německými právními předpisy. Vnitrostátní předpisy

²⁴⁶ Úmluva byla schválena jménem Společenství rozhodnutím Rady č. 94/69/ES ze dne 15. prosince 1993 (Úř. věst. 1994, L 33).

²⁴⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1998, C – 389/96 *Aher-Waggon GmbH proti Spolkové republice Německo*.

²⁴⁸ Směrnice Rady 80/51/EHS ze dne 20. prosince 1979 o omezování hlukových emisí podzvukových letadel, Úř. věst. L 18, 24. 1. 1980, s. 26. Směrnice naposledy pozměněná směrnicí 83/206/EHS (Úř. věst. L 117, 4. 5. 1983, s. 15).

²⁴⁹ Paragraf 8 odst. 1 a 7 německého Zákona o letecké dopravě ze dne 13. března 1979, (Bundesgesetzblatt I, p. 308).

požadovaly, aby hladina hluku činila pro tento typ letadla hladinu nižší, než dané letadlo dosahovalo. Ač tyto normy nesplňovaly normy německé, splňovaly limity stanovené směrnicí 80/51/EHS, která však připouštěla možnost přijmout přísnější vnitrostátní předpisy určující přípustné hladiny emisí hluku. SDEU potvrdil, že i když vnitrostátní úprava stanovila přísnější mezní hodnoty hluku a znamenal omezení obchodu uvnitř Společenství (šlo tedy o rozpor s čl. 30 SES), bylo možné toto omezení odůvodnit potřebou ochrany veřejného zdraví a životního prostředí. Zároveň opatření muselo být přiměřené cíli, kterým je boj proti hlukovému znečištění. V tomto případě se odráží výše zmíněná judikatura ve věci *Cassis de Dijon*.

5.7 Výjimky ze zákazu omezení volného pohybu zboží

Možné výjimky z omezení dovozu a vývozu zboží jsou uvedeny v čl. 36 SFEU. Kromě toho patří k nepsaným kategorickým požadavkům i ochrana životního prostředí. Co se pojmu kategorický požadavek týká, vycházelo v průběhu let najevo, že taxativně stanovené výjimky čl. 30 SES (nyní čl. 36 SFEU) nejsou schopné zabránit tomu, aby členské státy zachovávaly na svém území opatření týkající se dovezeného i tuzemského zboží, jež měla nepřímo diskriminační charakter projevující se v účincích na dané zboží. Taková opatření byla považována za legální, pokud nebyla v rozporu s unijními harmonizačními opatřeními. To vedlo k tomu, že Komise navrhovala značné množství směrnic harmonizujících vlastnosti zboží. SDEU se proto v jednom ze svých nejznámějších rozsudků²⁵⁰ pokusil o nastolení rovnováhy mezi zákazem omezování pohybu zboží plynoucím z čl. 28 a 29 SES (nyní čl. 34 a 35 SFEU) a neharmonizovanými rozdíly mezi národními úpravami tím, že akceptoval i taková národní omezení volného pohybu zboží, která nejsou explicitně založená na výjimkách čl. čl. 36 SFEU. Kategorický požadavek je tedy jiný požadavek veřejného zájmu, než ten, který je výslovně zmíněn v čl. 36 SFEU a splňuje tu podmínku, že nejde o požadavky, které již byly harmonizovány na unijní úrovni, omezení nemá diskriminační charakter a je přiměřené.²⁵¹

Jestliže unijní zákonodárce přijme značné množství legislativy, která harmonizuje podmínky, za kterých mají být výrobky uváděny na vnitřní trh a za jakých mohou volně

²⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, 120/78 *Cassis de Dijon*.

²⁵¹ Svoboda, P., Úvod do evropského práva. C. H. Beck. 1. vydání. 2004, str. 165.

na tomto trhu obíhat, nemají členské státy velký prostor ke stanovení vlastních podmínek udávajících vlastnosti výrobků. Aby bylo jasné, zda navrhované vnitrostátní opatření spadá pod rámec sekundárních unijních předpisů, je důležité stanovit rozsah působnosti unijních nástrojů, kterými je daná problematika upravena. Je například možné, že unijní sekundární právo plně harmonizuje pouze některé aspekty daného problému, nebo se vztahuje pouze na určité výrobky nebo jen na určité stádium výrobního procesu těchto výrobků. Jako příklad lze uvést nařízení o ekoznačce,²⁵² jež harmonizuje pravidla udělování ekoznačky výrobkům, nicméně nijak neupravuje složení takových výrobků nebo jejich energetickou hospodárnost. Navíc se členský stát může odchýlit od harmonizovaného sekundárního předpisu týkajícího se fungování vnitřního trhu jen v rámci, který výslovně upravuje čl. 114 odst. 4 – 10 SFEU. V případě, že pravidla sekundárního práva dovolují členským státům přijmout přísnější pravidlo, musí toto vnitrostátní pravidlo být v souladu s čl. 34 a 35 SFEU. Odchylka od harmonizačního předpisu dotýkající se důvodů ochrany životního prostředí je tedy věcně úzká a je podmíněna novými vědeckými požadavky. Tato derogace se týká jen nové národní legislativy, jejíž přijetí musí být odůvodněno skutečnostmi, které se objevily až po přijetí harmonizačního předpisu, tedy takovými skutečnostmi, které nemohl členský stát uplatnit při přípravě harmonizačního předpisu.²⁵³

Ale ani formální existence otázky zdánlivě plně harmonizované sekundárním právem nemůže zabránit aplikaci čl. 36 SFEU. I v takovém případě se může členský stát dovolávat důvodů uvedených v čl. 36 SFEU za účelem omezení volného pohybu zboží. Např. odpad může být členským státem klasifikovaný jako nebezpečný, i když nebyl uvedený v příloze směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, která netvořila plnou harmonizaci dané oblasti. Ve výše zmíněném případě Aher-Waggon mohlo Německo při registraci nových letadel na svém území zavést přísnější hlukové standardy, neboť směrnice Rady 80/51 o omezování hlukových emisí zavedla pouze minimální hlukové standardy.

Podle N. Sadeleera²⁵⁴ má však využití čl. 36 SFEU při zavádění opatření na ochranu životního prostředí několik nevýhod. Článek 36 SFEU výslovně nezmiňuje jako důvod

²⁵² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 66/2010 ze dne 25. listopadu 2009 o ekoznačce EU.

²⁵³ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 13 a str. 500.

²⁵⁴ De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 292.

pro odchýlení se od čl. 34 a 35 SFEU ochranu životního prostředí. I když se důvody pro ochranu životního prostředí mohou prolínat s důvody uvedenými v čl. 36 SFEU, jsou tyto důvody omezení volného pohybu zboží interpretovány SDEU velmi úzce. Aby nedocházelo ke zneužívání důvodů uvedených v čl. 36 SFEU, nedává SDEU členským státům v používání tohoto článku příliš široké pravomoci. Pokud má být omezení odůvodnitelné podle tohoto článku, musí být proporcionální, co se cíle ochrany týká. Mezi vhodná ospravedlnění, která přicházejí v úvahu při zahrnutí ochrany životního prostředí, patří ochrana lidského zdraví a života a ochrana zdraví a života zvířat a rostlin. Mnoho opatření na ochranu životního prostředí cílí na ochranu lidského zdraví a může být ospravedlnitelných na základě cíle uvedeného v čl. 191 odst. 1 SFEU²⁵⁵ a čl. 169 odst. 1 SFEU²⁵⁶. Pro opatření cílicí ve svém výsledku na ochranu životního prostředí je argument ochrany lidského zdraví přímo vyzývající. SDEU tak víceméně podporuje členské státy ve chvílích, kdy upraví vnitrostátním předpisem neharmonizovanou oblast, a stanoví si tak vlastní úroveň ochrany lidského zdraví s ohledem na volný pohyb zboží. Ochrana zdraví zmíněná v čl. 36 SFEU je často používána k ospravedlnění sanitárních opatření, která se částečně týkají i ochrany životního prostředí. Jde například o opatření omezující umístění na trh fytofarmaceutických výrobků²⁵⁷ a sloučenin škodlivých pro pracovníky a životní prostředí,²⁵⁸ opatření týkající se zvířecího odpadu,²⁵⁹ opatření přijatá za účelem registrace letadel dle platných hlukových norem (*Aher-Waggon*) a opatření podporující obnovitelné zdroje elektřiny (*PreussenElektra*).

²⁵⁵ Čl. 191 odst. 1 SFEU zní: „1. Politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů:

—zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,

—ochrana lidského zdraví,

—uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,

—podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.“

²⁵⁶ Čl. 169 odst. 1 SFEU zní:“ K podpoře zájmů spotřebitelů a k zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele přispívá Unie k ochraně zdraví, bezpečnosti a hospodářských zájmů spotřebitelů, jakož i k podpoře jejich práva na informace, vzdělávání a práva sdružovat se k ochraně svých zájmů.“

²⁵⁷ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 1984, C – 94/83 *Heijn*. Případ se týkal postřiku jablek uváděných na nizozemský trh pesticidem vinclozolinem.

²⁵⁸ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2000, C – 473/98 *Toolex*. V případě šlo o používání karcinogenu trichlorethylenu při výrobě a dočišťování kompaktních disků.

²⁵⁹ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1987, C - 118/86 *Openbaar Ministerie proti Nertsvoederfabriek Nederland BV*. Případ se týkal neoprávněného nakládání s drůbežími vnitřnostmi při výrobě zvířecího krmiva.

Podle D. Petrlíka lze konstatovat, že ochrana životního prostředí je v zásadě způsobilá odůvodnit i omezení volného pohybu zboží, která jsou přímo diskriminační, ačkoli tento důvod není ve Smlouvě výslovně uveden.²⁶⁰

Součástí politiky ochrany životního prostředí je i postup podle čl. 192 SFEU (resp. 191 SFEU) a aktivity směřující k zachování přírody jako takové. Jedná se o ustanovení, na jehož základě mohou být přijímány unijní akty mající za cíl ochranu fauny a flóry, tedy přesněji řečeno volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Toto zastřešuje i pojem „ochrana zdraví a života zvířat a rostlin“. SDEU se k problematice zachování a udržení stavu přírody vyjádřil několikrát. Například ochranou včelstev se zabýval ve výše zmíněném případě *Bluhme* a v případě C – 3/76 *Kramer* (viz níže).

SDEU potvrdil, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů Unie a v mnoha případech odsouhlasil opatření na ochranu životního prostředí jako slučitelné se Smlouvami na základě principu mandatorního požadavku. Mandatorní požadavek ochrany životního prostředí může být použit v argumentaci ve spojení i s jinými mandatorními požadavky.

5.7.1 Případ *Mickelsson a Roos*

Množstevní omezení mohou být ospravedlnitelná na základě několika důvodů současně. Například opatření týkající se nakládání s odpady mohou být ospravedlnitelná na základě čl. 36 SFEU ve vztahu k ochraně lidského zdraví a zároveň ve vztahu k ochraně životního prostředí. Tato praxe je dobře vidět v judikatuře SDEU z roku 2009. V případě *Mickelsson a Roos*²⁶¹ rozhodoval SDEU o předběžné otázce v řízení mezi švédským státním zastupitelstvím a pány Percym Mickelssonem a Joakimem Roosem. Žádost se týkala výkladu článků 28 SES až 30 SES (nyní čl. 34 a 36 SFEU) a směrnice 94/25/ES ze dne 16. června 1994 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se rekreačních plavidel.²⁶² Švédské státní zastupitelství zahájilo trestní řízení proti P. Mickelssonovi a J. Roosovi z důvodu, že i přes zákaz uvedený ve

²⁶⁰ Petrlík, D. Vnitřní trh v judikatuře Evropského soudního dvora (2004 – 2015). Praha: Leges. 2016, str. 123.

²⁶¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009, C – 142/05 *Mickelsson a Roos*, označovaný jako „případ švédských vodních skútrů“ („Swedish Watercraft“).

²⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/25/ES ze dne 16. června 1994 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se rekreačních plavidel (Úř. věst. L 164, s. 15; Zvl. vyd. 13/13, s. 196), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/44/ES ze dne 16. června 2003 (Úř. věst. L 214, s. 18; Zvl. vyd. 13/31, s. 409, dále jen „směrnice 94/25“).

vnitrostátním nařízením²⁶³ řídili vodní skútr ve vodách nacházejících se mimo veřejně splavné vodní cesty a mimo vodní cesty, které byly k používání vodních skútrů určeny. Obžalovaní tuto skutečnost nepopírali, ale tvrdili, že daný vnitrostátní předpis je v rozporu s článkem 28 SES (čl. 34 SFEU) a se směrnicí 94/25. Vnitrostátní soud přerušil řízení a předložil věc SDEU. Obžalovaní i Komise tvrdili, že splavné vodní cesty jsou určeny pro nákladní dopravu, a současné používání vodních skútrů by bylo nebezpečné. Skutečné možnosti používání vodních skútrů byly ve Švédsku tím pádem jen okrajové, a mohly mít potencionální vliv na chování spotřebitelů a následně na obchod mezi členskými státy. Švédská vláda naopak tvrdila, že vnitrostátní nařízení je odůvodněné cílem ochrany životního prostředí, tedy i cíli uvedenými v článku 30 SES (nyní čl. 36 SFEU). SDEU sdílel názor švédské vlády a doplnil ho jen o podmínku, že příslušné vnitrostátní orgány byly povinny přijmout prováděcí opatření, jimiž stanovily určené vodní plochy nacházející se mimo veřejně splavné vodní cesty, na kterých mohou být vodní skútry používány. Omezení používání vodních skútrů na konkrétních vodních plochách zabraňovalo nepřijatelnému narušování životního prostředí ve vztahu k ochraně lidí, fauny, flóry a především ochraňovalo určité chráněné druhy ptáků před emisemi hluku.

5.7.2 Případ Compassion

Další příklad, kdy bylo při obhajování přijatých opatření argumentováno ochranou života a zároveň ochranou životního prostředí je případ C – 1/96 Compassion.²⁶⁴ V případě šlo o slučitelnost britských předpisů odůvodněných ochranou života zvířat s ustanoveními Smluv. Konkrétně šlo o zákaz vývozu živých telat do jiných členských států v případě, že tato telata měla být převážena jednotlivě v klecích. V případě bylo argumentováno veřejnou morálkou, resp. veřejným míněním,²⁶⁵ i když ne jako

²⁶³ Nařízení 1993:1053 o používání vodních skútrů (förrordning (1993:1053) om användning av vattenskoter) mimo jiné stanovilo, že: „..., prefektura může určit vodní plochy provincie, nacházející se mimo veřejně splavné vodní cesty, na kterých mohou být používány vodní skútry. Pro tyto účely musí přijmout předpisy týkající se ... vodních ploch dotčených v tomto ohledu lidskou činností do té míry, že emise hluku a další škodlivé vlivy, vzniklé v důsledku používání vodních skútrů, nemohou být považovány za významný škodlivý zásah do života společnosti nebo životního prostředí...“

²⁶⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1998, C – 1/96 *The Queen proti Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*

²⁶⁵ Odstavec 66 daného rozhodnutí v angličtině zní: „...*CIWF supports recourse to those justifications simply by drawing attention to the views and reactions of a section of national public opinion which believes that the system put in place by the Directive does not adequately protect animal health. So, in reality, public policy and public morality are not being invoked as a separate justification but are an*

samostatným důvodem pro přijetí takové úpravy. SDEU došel k závěru, že členský stát nemůže spoléhat při přijetí omezujícího opatření pouze na prosté uvedení důvodů uvedených v čl. 36 SFEU. Oblast transportu živých zvířat byla totiž již harmonizována v podobě směrnice o ochraně zvířat,²⁶⁶ přičemž samotným účelem směrnice byla ochrana zvířat při jejich převozu. SDEU jednoznačně odmítl argumentaci veřejným míněním a zachováním veřejného pořádku.

5.7.3 Případ Komise proti Polsku

V případě C - 165/08 Komise proti Polské republice²⁶⁷ šlo o žalobu Komise proti Polsku, které zavedlo zákaz volného oběhu osiva geneticky modifikovaných odrůd a zákaz zápisu geneticky modifikovaných odrůd do vnitrostátního katalogu odrůd. Polsko v tomto případě argumentovalo jak obavami z poškození životního prostředí a veřejného zdraví, tak i silným odmítáním GMO ze strany polské veřejnosti, tedy opět veřejným míněním. Veřejná morálka však nebyla ve skutečnosti uplatňována samostatně, ale splývala s odůvodněním týkajícím se ochrany životního prostředí a zdraví. SDEU i v tomto případě odmítl argumenty členského státu a konstatoval, že Polsko nesplnilo povinnosti vyplývající ze sekundárních předpisů v oblasti geneticky modifikovaných organismů.²⁶⁸

5.7.4 Případ Nordiska Dental

Ospravedlnění na základě čl. 36 SFEU jsou aplikovatelná jen do doby, než je dosažena plná harmonizace v dané oblasti. Dokud unijní zákonodárce neupravil danou oblast cestou plné harmonizace, mohou se členské státy dovolávat důvodů uvedených v čl. 36 SFEU. Ve chvíli, kdy povinnosti obsažené v přijatých směrnicích a nařízeních plně nahradí národní standardy, musí být vnitrostátní právo vykládáno ve vztahu k těmto povinnostem, a nikoliv nadále ke čl. 36 SFEU. Výsledkem harmonizace je i to, že

aspect of the justification relating to the protection of animal health, which is the subject of the harmonising directive."

²⁶⁶ Směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely. OJ L 221.

²⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009, C - 165/08 Komise proti Polské republice.

²⁶⁸ 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, a směrnice Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin.

členský stát ztratí možnost přijmout přísnější opatření, než to, které je obsažené v sekundárním unijním právu.²⁶⁹ Jako příklad poslouží případ Nordiska Dental.²⁷⁰ Předmětem rozhodnutí je předběžná otázka, která vyvstala v řízení mezi Kemikalieinspektionen proti Nordiska Dental AB. Společnost Nordiska vyráběla slitinu pro zubní amalgám a k tomuto účelu dovážela balenou rtuť. Hotové výrobky, které uváděla na trh, byly řádně označeny v souladu se směrnicí 93/42 o zdravotnických prostředcích.²⁷¹ Společnost chtěla vyvážet zubní amalgám, a proto požádala v červenci 2005 Inspekci chemických výrobků o udělení výjimky ze zákazu vývozu rtuti. Inspekce tuto žádost zamítla. Společnost podala proti zamítavému rozhodnutí žalobu k soudu ve Stockholmu, který jeho žalobě vyhověl. Inspekce se proti rozsudku odvolala k vyšší instanci, která předložila SDEU předběžnou otázku. SDEU dal za pravdu společnosti Nordiska, když rozhodl, že zákaz vývozu výrobků obsahujících rtuť je v rozporu s uvedenou směrnicí, neboť oblast zdravotnických prostředků je směrnicí plně harmonizována a sama ve svých ustanoveních již zohledňuje ochranu životního prostředí.²⁷²

5.7.5 Případ Belgische Petroleum Unie

Dalším příkladem z praxe SDEU je rozsudek ve věci Belgische Petroleum Unie.²⁷³ Národní soud předložil předběžnou otázku týkající se interpretace ustanovení směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty²⁷⁴ a směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů.²⁷⁵ Na základě belgického zákona o přimíchávání biopaliv byla všem registrovaným společností

²⁶⁹ De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 287 – 289.

²⁷⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2009, C – 288/08 *Kemikalieinspektionen proti Nordiska Dental AB*.

²⁷¹ Směrnice Rady 93/42/EHS ze dne 14. června 1993 o zdravotnických prostředcích (Úř. věst. L 169).

²⁷² Viz bod 30 daného rozsudku: ...*“Za těchto okolností nelze připustit, aby takové opatření, které zakazuje vývoz zubního amalgámu obsahujícího rtuť, jaké je stanoveno v právní úpravě dotčené v původním řízení, mohlo být považováno za vyloučené z působnosti směrnice 93/42 pouze z důvodu, že sleduje nejen cíle ochrany zdraví, ale že je rovněž založeno na úvahách týkajících se ochrany životního prostředí.”*

²⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. ledna 2013, C – 26/11 *Belgische Petroleum Unie VZW a další v. Belgische Staat*.

²⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES ze dne 13. října 1998 o jakosti benzínu a motorové nafty a o změně směrnice Rady 93/12/EHS (Úř. věst. L 350), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/30/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140).

²⁷⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. L 204), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. L 217).

zpracovávajícím ropu uložena povinnost propustit pro spotřebu poměrné množství ekologicky udržitelných biopaliv smíšením s benzínem nebo naftou. Společnosti zabývající se zpracováním ropy tento zákon napadly u vnitrostátního soudu. SDEU rozhodl, že vnitrostátní úprava, která v souladu s cílem podpory biopaliv uložila společnostem danou povinnost, nebyla v rozporu s ustanoveními směrnic. SDEU v rozsudku zdůraznil,²⁷⁶ že pokud je otázka předmětem harmonizace na unijní úrovni, vnitrostátní právní předpisy, které se této otázky týkají, musejí být posuzovány s ohledem na ustanovení příslušného harmonizačního předpisu.

5.7.6 Případ Komise proti Belgii

V případě, který se týkal ochrany druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin,²⁷⁷ nenalezl SDEU opodstatněné důvody pro ospravedlnění přijatého omezení. Podle SDEU Belgie porušila čl. 34 SFEU tím, že zavedla odlišný způsob povinného označování ptáků narozených a odchovaných v zajetí, kteří měli být dováženi, drženi a prodáváni na belgickém trhu. Tito ptáci už byli ve svých domovských členských státech řádně označeni, ale belgická úprava nepřipouštěla tato jejich označení ani potvrzení o označení, i když byla vydaná v souladu s unijní legislativou.²⁷⁸ Tím podle SDEU Belgie zbavila prodejce možnosti dosáhnout výjimek ze zákazu držení původních evropských druhů ptáků, které byly v souladu s právními předpisy uvedeny na trh v jiných členských státech.

5.7.7 Případ Kramer

V případě Kramer²⁷⁹ se SDEU zabýval mořskými biologickými zdroji. V původním vnitrostátním sporu šlo o trestní řízení vedené proti několika nizozemským rybářským společnostem, protože z jejich strany došlo k nedodržení vnitrostátních nizozemských předpisů upravujících způsob lovu platýzů a objem vylovených ryb. Vnitrostátní předpis byl přijat za účelem ochrany ryb, neboť nadbytečně vylovené a nespotřebované ryby byly sice vhazovány zpět do moře, ale protože nezůstaly zachovány jejich specifické životní podmínky, neměly šanci na přežití. SDEU konstatoval, že zavedením lovných

²⁷⁶ Viz bod 27 rozsudku ve věci C – 26/11.

²⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009 Komise Evropských společenství proti Belgickému království.

²⁷⁸ Nařízení Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi.

²⁷⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1976, C – 3/76 Cornelis Kramer a další.

kvót se Nizozemí nedopustilo porušení Smluv, opatření směřovalo k zachování rybí populace, a tím k podpoře rybářství jako takového. SDEU prohlásil, že následek v podobě sníženého množství ryb na trhu je vzhledem k pozitivnímu efektu na životní prostředí se Smlouvami slučitelný.

5.8 Shrnutí

S hlubší hospodářskou integrací v oblasti vnitřního trhu vyvstaly i otázky týkající se konkrétní podoby národních opatření přijatých za účelem ochrany životního prostředí a jejich dopadu na vnitřní trh. Ochrana životního prostředí a vnitřní trh jsou zaměřeny na zcela protikladné cíle. Maximalizace zisku pomocí plného využití přírodních zdrojů je v kontrastu se snahou o konzervaci těchto zdrojů a o udržení jejich nejvyšší možné kvality. Vzhledem k tomu, že pro oblast environmentální legislativy je typická určitá volnost daná členskými státy, mohou vzniknout rozdíly v míře ochrany životního prostředí v jednotlivých členských státech, čímž může být ovlivněn obchod v rámci vnitřního trhu.

K nejviditelnějším konfliktům mezi ekonomickými zájmy a zájmy ekologickými dochází v oblasti volného pohybu zboží. Zde je na základě rozebrané judikatury SDEU možné identifikovat několik podmnožin, do kterých lze tyto konflikty zařadit. První z nich je oblast národních poplatků či daní, které jsou uvaleny na zboží přecházející hranice jednotlivých členských států. Za směrodatný rozsudek SDEU je možné považovat rozsudek ve věci C – 221/06 Frohnleiten, ve kterém je řešeno jádro problematiky poplatků (resp. daní) uvalených na určitý druh zboží při současné argumentaci ochranou životního prostředí. SDEU zdůraznil, že poplatek, který je z důvodu ochrany životního prostředí uvalený na zboží (zde sládkovaný odpad), nesmí být vázán na původ daného zboží. Zpoplatnění určitého druhu zboží jen z důvodu, že pochází z jiného členského státu, není přípustné.

Další množinou jsou opatření s rovnocenným účinkem kvantitativnímu omezení, která jsou přijata za účelem ochrany životního prostředí. Zde se jeví jako směrodatný rozsudek SDEU ve věci C – 2/90 Komise proti Belgii, ve kterém byl problematizován zákaz skládkování nebezpečného odpadu pocházejícího z jiné členské země. SDEU učinil závěr, že pokud je nějakému subjektu uděleno povolení k provozování skládky a nakládání s nebezpečným odpadem, není přípustné omezit množství takového odpadu s argumentací, že jde o zboží z jiného členského státu, a to přesto, že dovoz odpadu

z jiného členského státu objektivně přispívá ke znečištění či zatěžování životního prostředí v přijímacím státě. Navazující judikatura SDEU je do vysoké míry jednoznačná a konstantní v čase.

6. Ochrana životního prostředí a poskytování služeb

Následující kapitola se bude stručně věnovat omezování volného pohybu služeb v zájmu ochrany životního prostředí. Vzhledem k tomu, že služby tvoří v rámci EU až dvě třetiny hrubého domácího produktu²⁸⁰ a oblast služeb poskytuje největší možnosti zaměstnání, je úprava problematiky služeb ve vztahu k ochraně životního prostředí vhodným tématem této práce, i když je v této oblasti pouze skromná judikatura SDEU. V této kapitole se zaměřím na unijní úpravu svobody usazování (čl. 49 SFEU) a na volný pohyb služeb podle čl. 56 – 62 SFEU. Dále bude stručně představena harmonizovaná část této oblasti v podobě směrnice o službách.

Výsledkem zavádění národních předpisů na ochranu životního prostředí mohou být i překážky administrativní povahy, které mohou ovlivňovat ekonomické subjekty, které mají za cíl usadit se v jiných členských státech a poskytovat zde služby. Základní pojetí volného pohybu služeb obsažené v SEHS předpokládalo, že se na základě obecných programů bude prvotní úprava zakládat na v budoucnu přijatých směrnicích. Rada dne 18. prosince 1961 přijala Všeobecný program rušení omezení svobodného pohybu služeb,²⁸¹ který identifikoval jednotlivá omezení, jež bylo potřeba zrušit. Tento program stanovil časový harmonogram a sloužil jako předstupeň směrnic. Nicméně ani tak nebylo dosaženo zamýšleného pokroku. Ke zlomu došlo až změnou judikatury SDEU, která zavedla přímou aplikovatelnost ustanovení SEHS, čímž se stalo další přijímání směrnic nadbytečným.²⁸²

Primárněprávní úprava oblasti poskytování služeb je v současné době obsažená v člancích 49 – 62 SFEU. Základní chápání volného pohybu služeb a služby samotné zahrnuje nejen aktivní část této svobody, tedy poskytování služeb, ale také její pasivní část, tedy přijímání služby. Kromě toho se definice služby vztahuje i na tzv. související výkony a také na výkony obdobné. Společnou základní charakteristikou je pak prvek přeshraničního pohybu, tedy výměny služeb mezi dvěma členskými státy. Pod pojmem poskytování služeb se rozumí, že samotný poskytovatel služby se zdržuje na území státu

²⁸⁰ De Sadeleer, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014, str. 336.

²⁸¹ Úř. věst. 1962, 2, str. 36.

²⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 1974, *Jean Reyners proti Belgickému státu*, viz níže.

příjemce. Rozdílně je pak definováno přijímání služby, kdy je příjemce přítomen ve státě poskytovatele služby. Mezi související výkony patří ty případy, kdy hranici překračuje pouze služba (např. telekomunikační výkony) a konečně mezi obdobné výkony patří služby poskytované v jiném členském státě.²⁸³

6.1 Svoboda usazování

Původní záměr tvůrců Smluv svědčil o tom, že chápali svobodu služeb jako osobní svobodu a že volný pohyb služeb byl pojímán jako doplněk svobody podnikání.²⁸⁴ Čl. 49 SFEU zaručuje unijním občanům právo usadit se v jiném členském státě a založit si zde podnikání. Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a k jejich výkonu. Podle čl. 49 SFEU jsou zakázána omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností cizími státními příslušníky na území členského státu.

Chápání svobody usazování prošlo četnými změnami jak na základě judikatury SDEU, tak i na základě sekundárních právních předpisů EU.²⁸⁵ Jednou ze základních vlastností čl. 49 SFEU je jeho přímá aplikovatelnost, což dovodil SDEU v případě C – 2/74 *Reyners*.²⁸⁶ Limity základní tržní svobody, které jsou vymezeny v čl. 51 a 52 SFEU, jsou spojené s výkonem určitých činností, které souvisejí s výkonem veřejné moci, nebo se dotýkají ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a zdraví.

Svoboda usazování primárně spočívá v možnosti volby místa výkonu hospodářské činnosti. Úprava se aplikuje na určitou hospodářskou činnost (nejen na pouhou přítomnost v jiném členském státě), která musí být výdělečná, samostatná, dlouhodobá (na rozdíl od volného pohybu služeb podle čl. 56 SFEU, pro nějž je charakteristická dočasnost) a vztahuje se k založení či vedení podniku, a to vše na území jiného členského státu. Pojem výdělečná činnost není v textu SFEU blíže definován. Ve vztahu k životnímu prostředí jde většinou o nějakou z průmyslových činností nebo provozování

²⁸³Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 380–387.

²⁸⁴Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 385.

²⁸⁵Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2010, str. 313.

²⁸⁶V případě šlo o právo usazování a poskytování služeb nizozemským advokátem v Belgii. Ač mu byl v Belgii uznán jeho diplom a vzdělání, nebylo mu na základě belgické královské vyhlášky umožněno tuto činnost na základě jeho státní příslušnosti vykonávat.

skládek odpadu či nakládání s odpadem. Zakázáno je diskriminační jednání vůči občanům jiných členských států (nikoliv vůči občanům třetích států). Stát v tomto případě nesmí na základě právní normy určitým způsobem zhoršit postavení příslušníka jiného členského státu. Za diskriminaci je považováno takové jednání, kdy je za jinak stejných podmínek s občanem jiného členského státu zacházeno hůře než s vlastním občanem.²⁸⁷

Omezení vztahující se na svobodu usazování musejí být vhodné, nutné a přiměřené.²⁸⁸ Z pohledu této práce jsou relevantní zejména podmínky týkající se ochrany životního prostředí, např. v podobě umísťování staveb do krajiny. SDEU se v roce 2010²⁸⁹ vyjádřil k problematice povinných minimálních vzdáleností mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot, které se uplatňovaly dle italské vnitrostátní právní úpravy v případě výstavby nových čerpacích stanic. SDEU konstatoval, že právní úprava stanovící minimální povinné vzdálenosti mezi nově vybudovanými čerpacími stanicemi představuje omezení svobody usazování. Italská právní úprava totiž podřizovala přístup k činnosti určitým podmínkám a byla platná i pro podniky usazené v jiných členských státech, které měly nebo mohly mít zájem prodávat pohonné hmoty v Itálii. Podle SDEU sice mohlo být takové omezení odůvodněno cíli ochrany bezpečnosti silničního provozu, životního prostředí nebo veřejného zdraví, ale úprava zvýhodňovala provozovatele, kteří již na domácím území působili, a mohla odradit provozovatele z jiných členských států, nebo jim dokonce znemožnit přístup na domácí trh. Proto se podle SDEU jednalo o omezení svobody usazování ve smyslu článku 43 SES (nyní čl. 49 SFEU).

Co se plánování výstavby týká, rozhodoval SDEU o rok později v případě C – 400/08 Komise proti Španělsku.²⁹⁰ Komise v tomto případě zpochybnila, zda španělská úprava stanovící podmínky pro působení velkých maloobchodních řetězců ve Španělsku byla slučitelná s článkem 43 SES (nyní čl. 49 SFEU). Podmínky, které se týkaly získání zvláštní obchodní licence a povinnosti konzultace se soudem pro ochranu hospodářské

²⁸⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 313 – 315.

²⁸⁸ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 313 – 315.

²⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. března 2010, C – 384/08 *Attanasio Group Srl proti Comune di Carbognano*.

²⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 2011, C – 400/08 *Komise proti Španělsku*.

soutěže, byly podle Španělska odůvodněny cíli územního plánování, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitelů. Španělský vnitrostátní předpis navíc stanovil povinnost zřízení komise, jejímž posláním bylo vypracovat zprávu, jež sloužila jako podklad pro udělení nebo odeření licence. Zpráva komise měla brát v úvahu zejména územní plánování a ochranu životního prostředí.

SDEU konstatoval, že konkrétní omezení uložená spornou právní úpravou významně ovlivňovala možnost otevření maloobchodních prodejen ve Španělsku. Důvody týkající se ochrany životního prostředí nebyly španělskou stranou dostatečně podloženy analýzou účelnosti a přiměřenosti omezujícího opatření. Vzhledem k neexistenci takové analýzy a vzhledem k významnému dopadu dotyčných omezení na možnost zřizovat maloobchodní prodejny na území Katalánska konstatoval SDEU jasné porušení principu svobody usazování. Španělský systém se vztahoval také na podnikatelské projekty, které byly teprve ve výstavbě. SDEU se vyjádřil v tom smyslu, že systém následného schválení je mnohem více zatěžující než systém předběžné kontroly dopadů na životní prostředí.

V případě C – 108/98²⁹¹ RI.SAN SDEU judikoval, že se čl. 49 SFEU nevztahuje na čistě vnitrostátní opatření, které umožňuje, aby došlo k výběru poskytovatele určité služby bez účasti na předchozím výběrovém řízení. V konkrétním případě šlo o italské obecní rozhodnutí o výběru finanční společnosti, která bude zastřešovat službu sběru pevného městského odpadu na ostrově Ischia. Společnost RI.SAN zpochybňovala před vnitrostátním soudem možnost danou vnitrostátním opatřením. Společnost však již byla na italském území usazena a tak se okolnosti případu týkaly čistě jednoho členského státu, a neexistovala zde ani potencionální možnost cizího prvku.

6.2 Volný pohyb služeb

Článkem 56 SFEU je zaručena svoboda poskytování služeb příslušníky jiného členského státu, než ve kterém jsou usazeni. Omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie jsou zakázána. Volný pohyb služeb je založen na dočasném poskytování služeb na

²⁹¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, C – 108/98 *RI.SAN. Srl proti Comune di Ischia, Italia Lavoro SpA a Ischia Ambiente SpA*.

území jiného členského státu a je zaručen jak fyzickým osobám samostatně výdělečně činným, tak i společnostem (právníckým osobám).²⁹²

Podle čl. 57 SFEU jsou za „*služby podle Smluv pokládány výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob*“ Ač by se na první pohled mohlo zdát, že služby jsou jakousi podpůrnou či „sběrnou“ kategorií ostatním svobodám, plyne z judikatury SDEU jednoznačný závěr, že mezi službami neexistuje hierarchie.²⁹³

Jako jiné základní tržní svobody může být také volný pohyb služeb za určitých podmínek omezen. Na základě čl. 62 SFEU jsou na ustanovení o volném pohybu služeb aplikovatelná ustanovení čl. 51 – 54 SFEU. Důvody pro ospravedlnění zvláštního režimu pro cizí státní příslušníky jsou uvedené v čl. 52 SFEU a vztahují se k ochraně veřejného zájmu, veřejné bezpečnosti a ochraně zdraví. Jedná se o důvody, které nemají ekonomickou povahu a jsou užší než důvody pro omezení volného pohybu zboží uvedené v čl. 36 SFEU. Čl. 56 SFEU na rozdíl od čl. 36 SFEU vedle uvedených třech důvodů neuvádí např. ochranu rostlin. Nicméně podle N. Sadeelera dokázal SDEU toto hluché místo překlenout svou judikaturou, když dovolil členským státům argumentovat ve prospěch omezujících opatření i důvody, jimiž se dotýkají veřejného zájmu v podobě společenských hodnot, ochrany spotřebitele a životního prostředí. Obdobně jako u kategorických požadavků uplatněných v oblasti volného pohybu zboží platí i zde, že omezující opatření musejí být aplikována nediskriminačně a proporcionálně. Na rozdíl od omezení vztahujících se k volnému pohybu zboží mohou mít omezení v oblasti služeb širší záběr. Nejde totiž pouze o omezení samotné služby, protože omezující opatření se mohou vztahovat např. i na vybavení podniku.²⁹⁴

²⁹² Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 330 a násl.

²⁹³ Viz bod 32 rozsudku Soudního dvora ze dne 3. října 2006, C – 452/04 Fidium Finanz AG proti Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht: „*Tento argument nemůže být přijat. Je-li pravda, že v definici pojmu „služby“, stanovené v čl. 50 prvním pododstavci ES, je uvedeno upřesnění, podle něhož se jedná o výkony, které „nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob“, nemění to nic na skutečnosti, že toto upřesnění se týká definice uvedeného pojmu, aniž by nějak stanovovalo pořadí přednosti mezi volným pohybem služeb a ostatními základními svobodami. Pojem „služby“ totiž zahrnuje výkony, které nejsou upraveny ostatními svobodami, tak aby se některá z hospodářských činností nedostala mimo rozsah působnosti základních svobod.*“

²⁹⁴ De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 339 až 341.

Následující případy jsou jen stručnou ilustrací toho, jak SDEU rozhodoval v oblasti, kde se prolínalo právo na volný pohyb služeb s ochranou životního prostředí. V případě Vanacker²⁹⁵ rozhodoval SDEU o výkladu směrnice 75/439/EEC o odpadních olejích z 16. června 1975.²⁹⁶ Dva podnikatelé, občané Belgie, dopravovali dle platných belgických předpisů na území Francie odpadní oleje a posléze se jich zde i zbavovali. Činnost provozovali bez povolení, které předpokládala francouzská úprava a které mohli obdržet pouze občané Francie. SDEU prohlásil tuto úpravu za nepřijatelnou.

Případ C - 404/05 Komise proti Německu²⁹⁷ se týkal podmínek, za kterých mohly svou činnost v Německu vykonávat soukromé kontrolní subjekty v oblasti ekologického zemědělství, které byly usazené a schválené v jiném členském státě. Německo příslušné povolení k činnosti vázalo na podmínky dané vnitrostátním předpisem, který stanovil, že pokud chtěli poskytovatelé služeb vykonávat svou činnost v Německu, měli povinnost mít zde i svoje sídlo nebo provozovnu. Takovou povinnost označil SDEU za neslučitelnou s ustanoveními Smlouvy.

V případě C – 97/98²⁹⁸ Jägerskiöld šlo o problematiku poskytování licencí k rybaření v soukromých vodách za úplatu, resp. o to, zda lze takovou činnost považovat za poskytování služeb podle čl. 56 SFEU. SDEU rozhodl, že poskytování licencí opravňujících fyzické osoby k rybaření ve finských soukromých vodách představuje poskytování služeb ve smyslu čl. 56 SFEU, pokud je v daném případě přítomen přeshraniční prvek.²⁹⁹

V posledním případě týkajícím se poskytování služeb v souvislosti s ochranou životního prostředí, C – 17/00 De Coster³⁰⁰ SDEU rozhodoval o souladu belgického vnitrostátního předpisu uvalujícího daně na poskytovatele služeb při umístování satelitů na budovy se právem ES. SDEU konstatoval, že takové zdanění může mít zásadní vliv

²⁹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. října 1993, C – 37/92 *José Vanacker, André Lesage, partie civile SA Baudoux combustibles*.

²⁹⁶ Úř. věst. 1975 L 194, p. 23.

²⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. listopadu 2007, C - 404/05 *Komise proti Německu*.

²⁹⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 1999, C – 97/98 *Jägerskiöld*.

²⁹⁹ Viz pod 36 daného rozsudku: „*The same applies to the grant of fishing rights and the issue of fishing permits. The activity consisting of making fishing waters available to third parties, for consideration and upon certain conditions, so that they can fish there constitutes a provision of services which is covered by Article 59 et seq. of the EC Treaty (now, after amendment, Article 49 EC et seq.) if it has a cross-frontier character.*“

³⁰⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. listopadu 2001.

na poskytování služeb v oblasti telekomunikací. Opatření bylo nepřiměřené, neboť belgický zákonodárce mohl zamýšlené ochrany životního prostředí dosáhnout i jinými vhodnějšími prostředky, např. opatřeními týkajícími se velikosti satelitů, jejich správného umístění a způsobu jejich upevnění na budovy.

6.3 Směrnice o službách a problematika ochrany životního prostředí

Podle autorů výše zmíněné směrnice 2006/123 byla jednou ze základních obtíží při přístupu k činnostem poskytování služeb a při jejich výkonu složitost, délka a právní nejistota správních postupů. Z tohoto důvodu stanoví směrnice 2006/123 zásady správního zjednodušení, mimo jiné omezením povinnosti předchozího povolení a zavedením zásady tichého souhlasu příslušnými orgány po uplynutí určité lhůty. Účelem směrnice je odstranit průtahy, náklady a odrazující účinky, které vznikají například v důsledku zbytečných nebo příliš složitých a zatěžujících postupů. Tyto praktiky totiž mají výrazný odrazující vliv zvláště na poskytovatele, kteří usilují o rozvoj svých činností v jiném členském státě.³⁰¹

Za účelem zjednodušení postupů a formalit by členské státy měly zohlednit nezbytnost zavedených administrativních opatření, jejich počet, možné zdvojení, náklady a také by měly vzít v úvahu srozumitelnost postupu povolování poskytování služeb. Zároveň by příslušné orgány v členských státech měly brát zřetel na dostupnost možnosti úředního postupu povolování a zredukovat možné průtahy a praktické potíže, které by zavedenými opatřeními mohly být dotyčnému poskytovateli způsobeny. Za účelem zjednodušení přístupu k činnostem poskytování služeb a jejich výkonu v rámci vnitřního trhu bylo nutné stanovit cíl správního zjednodušení, který bude společný všem členským státům a stanovit předpisy týkající se mimo jiné práva na informace, postupů s využitím elektronických prostředků a zavedení rámce pro povolovací režimy.³⁰²

Za účelem správního zjednodušení by neměly být členskými státy ukládány obecné formální požadavky, jako například předložení originálů dokumentů, ověřených kopií nebo ověřených překladů, s výjimkou případů, kdy je to objektivně opodstatněno

³⁰¹ Viz úvodní bod 43 směrnice.

³⁰² Viz úvodní bod 46 směrnice.

naléhavými důvody obecného zájmu, jako je například ochrana pracovníků, veřejné zdraví, ochrana životního prostředí nebo ochrana spotřebitelů.³⁰³

Přijetím směrnice se též sledovalo, aby jednou udělené povolení umožnilo přístup k činnosti poskytování služeb nebo jejího výkonu na celém území daného státu, s výjimkou případů, kdy je nové povolení nutné pro každou provozovnu (například pro každý nový hypermarket), nebo kdy je povolení omezené na určitou část území státu objektivně odůvodněné naléhavými důvody obecného zájmu.

Každý poskytovatel služby by měl mít k dispozici jedno kontaktní místo, jehož prostřednictvím může splnit veškeré potřebné postupy a formality. Tato jednotná kontaktní místa mohou být zřizována nejen správními orgány, ale také obchodními nebo profesními komorami nebo profesními organizacemi či soukromými subjekty, kterým se členský stát rozhodne tuto funkci svěřit. Jednotná kontaktní místa hrají důležitou úlohu při poskytování pomoci poskytovatelům - slouží buď jako orgán přímo příslušný k vydávání dokumentů potřebných pro přístup k činnosti poskytování služeb, nebo jako prostředník mezi poskytovatelem a přímo příslušnými orgány.³⁰⁴

Směrnice má proto velký praktický význam při poskytování služeb v rámci Unie. Co se týká ochrany životního prostředí, je ve směrnici několik ustanovení, jež povolují určitá odchýlení od standardního postupu. Jde např. o článek 12 směrnice, který v souvislosti s výběrem uchazečů o poskytování dané služby stanoví, že v momentě, kdy je počet povolení, která jsou pro určitou činnost k dispozici, omezen z důvodu nedostatku dostupných přírodních zdrojů nebo technických kapacit, použijí členské státy na potenciální uchazeče výběrové řízení. Toto výběrové řízení musí ovšem poskytnout plnou záruku nestrannosti a průhlednosti, zahrnující zejména dostatečné zveřejnění informací o zahájení, průběhu a ukončení řízení. Členské státy mohou vzít při stanovování pravidel výběrového řízení v úvahu hlediska veřejného zdraví, cílů sociální politiky, bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, ochrany životního prostředí, zachování kulturního dědictví a jiné naléhavé důvody obecného zájmu.

³⁰³ Viz úvodní bod 47 směrnice.

³⁰⁴ Viz úvodní bod 48 směrnice.

V kapitole IV směrnice je upraven konkrétní postup při udělování výjimek z řádného postupu při poskytování služeb v jiném členském státě. V čl. 16 odst. 1 písm. b) je výslovně zmíněno kritérium, které musí být nepodmíněně splněno, že totiž požadavky, které státy mohou po poskytovatelích navíc vyžadovat, musejí být nezbytně opodstatněny důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí. Toto ustanovení se však ve vazbě na životní prostředí podle čl. 17 směrnice nepoužije na služby distribuce a dodávek vody, na služby související s odpadními vodami a na služby zpracování odpadů.

Služby, na něž se vztahuje směrnice 2006/123, se týkají širokého spektra činností, jež souvisejí s aktivitami v oblasti životního prostředí. Jde např. o manažerské poradenské služby, certifikace a testování, správu budov a podobně. Zahrnuty jsou dále i služby poskytované jak podnikům, tak i spotřebitelům. Směrnice se vztahuje pouze na služby, které jsou poskytovány za hospodářské protiplnění. Služby obecného zájmu, tzn. např. služby v oblasti dopravy a vybrané oblasti poštovních služeb, nespádají do oblasti působnosti směrnice. Směrnice se nezabývá financováním služeb obecného hospodářského zájmu a nevztahuje se na režimy podpor poskytovaných členskými státy, zejména v sociální oblasti.³⁰⁵

V souvislosti s ochranou životního prostředí je důležité zmínit, že ustanovení směrnice se nevztahují na činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle článku 45 SFEU,³⁰⁶ což např. podle judikatury SDEU zahrnuje i dozorčí aktivity nad znečišťováním. SDEU takto rozhodl v roce 1997³⁰⁷ v případě týkajícím se vybírání poplatků v ropném přístavu v Janově. Šlo o platbu za služby preventivní ochrany před znečištěním způsobeným úmyslným či náhodným vypouštěním chemikálií. Platba se týkala všech lodí používajících doky v daném přístavu a byla vybírána veřejnou autoritou, resp. autoritou, na kterou byla tato práva veřejnou správou delegována.

Ve své starší judikatuře se SDEU stával poměrně vstřícně vůči národním opatřením týkajícím se podmínek poskytování služeb. Postupem času však omezil svým výkladem diskreční pravomoci členských států při rozhodování o právech a povinnostech osob, jež

³⁰⁵ Viz bod 33 předmluvy ke směrnici o službách.

³⁰⁶ Čl. 45 SFEU upravuje volný pohyb pracovníků v Unii.

³⁰⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. března 1997, C – 343/95 *Diego Cali & Figli Srl proti Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*.

se chtěly usadit v daném členském státě.³⁰⁸ Judikatura SDEU se promítá do kapitoly III směrnice o službách, která se týká úpravy povolovacích režimů a podmínek pro udělení povolení, dále úpravy povolovacích řízení a doby platnosti uděleného povolení.

Rostoucí význam oblasti služeb bude mít za následek nárůst případů, ve kterých se objevují rozpory mezi vnitrostátními opatřeními a unijními pravidly volného pohybu služeb. Směrnice o službách díky zavedeným výjimkám, které se týkají přírodních zdrojů a ochrany životního prostředí, dává členským státům i nadále určitý prostor pro úpravu více regulativního přístupu. Na druhou stranu směrnice zjednodušuje a unifikuje postupy, a tak uvolňuje cestu většímu počtu poskytovatelů služeb, kteří působí na jiném než domácím trhu. Aktuální vývoj může podnítit snahu podniků investovat do lepších technologií a provozovat svou činnost s ohledem na snížení znečišťování a intenzivnější ochranu životního prostředí.

6.4 Shrnutí

V této kapitole jsem se z pohledu ochrany životního prostředí stručně věnovala jedné ze čtyř základních tržních svobod - poskytování služeb. Judikatura SDEU je na tomto úseku kvantitativně poměrně omezená. Z několika zde analyzovaných případů lze ovšem vyčíst poměrně jasný postoj SDEU k výkladu pravidel a zásad vztahujících se na tuto problematiku. SDEU klade bezesporu důraz na samotnou podstatu volného pohybu služeb a na nediskriminační přístup na trh jednotlivých členských států. Jak např. plyne z případu C – 37/92 *Vanacker*, je nepřípustné, aby bylo povolení k podnikání v jednom členském státě vázáno na státní příslušnost k tomuto státu.

Ke střetu mezi zajištěním ochrany životního prostředí a volným pohybem služeb může v praxi dojít při zavádění různých administrativních opatření, která provozovatelé služeb musejí splňovat. Konkrétní podoba národních opatření může do jisté míry ovlivnit rozhodování podnikatelů z jiných členských států o tom, zda svou činnost budou vykonávat v daném členském státě. Vzhledem k dopadu směrnice o službách z roku 2006 a k trvalé snaze EU o odstraňování administrativních překážek je ovšem celý proces usazování a poskytování služeb v jednotlivých členských státech zjednodušen a zpřehledněn. Je však žádoucí, aby snižování administrativní zátěže

³⁰⁸De Sadeleer, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014, str. 344.

nebylo prováděno na úkor vysoké míry ochrany životního prostředí a aby nebyly upřednostňovány ekonomické cíle velkých hospodářských subjektů před ekologickými zásadami.

7. Ochrana životního prostředí a soutěžní právo EU

Hospodářská soutěž je z pohledu této práce relevantní oblastí, neboť je základním prostředkem fungování tržního mechanismu. Koncepce unijního vnitřního trhu, která je spojena se čtyřmi základními svobodami, úzce souvisí s fungováním hospodářské soutěže. Následující kapitola nejprve stručně představí vývoj unijního soutěžního práva a věnuje se protisoutěžním jednáním, která mají negativní dopad na vnitřní trh. Podrobněji se pak zaměřím na úpravu podle čl. 101 SFEU, týkající se pravidel pro podniky a výjimek z těchto pravidel, dále zákazu dominantního postavení podle čl. 102 SFEU, úpravě veřejných podniků a nakonec státním podporám. Cílem je ukázat relevanci argumentu založeného na ochraně životního prostředí v kontextu soutěžního práva EU.

7.1 Úvod do kapitoly

Ochrana hospodářské soutěže byla již od 50. let minulého století jedním z primárních cílů evropské integrace.³⁰⁹ Účel pravidel hospodářské soutěže tkví v tom, aby na vnitřním trhu byla zajištěna svobodná, poctivá, nenarušená a zároveň účinná soutěž. Jedním z cílů a prostředků k vytvoření a fungování vnitřního trhu je vytvoření systému, který zajišťuje, aby v rámci vnitřního trhu nebyla narušována hospodářská soutěž, jež je důležitým předpokladem volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu.³¹⁰ Ochrana trhu je určena dvěma adresátům: podnikatelům a členskými státy. Podnikatelé mohou uzavírat unijním právem zakázané dohody nebo mohou zneužívat svého dominantního postavení. Členské státy mohou narušit soutěž pomocí státní intervence v podobě státních podpor, daňových předpisů a využití státních a veřejných podniků.³¹¹

Evropská úprava soutěžního práva slouží především k zamezení vzniku nových překážek obchodu, tedy logicky doplňuje ochranu vnitřního trhu, neboť volná soutěž slouží k urychlení a prohloubení integrace. Podstatnou náležitostí fungování vnitřního trhu je zájem soutěžitelů o obchodování na celém území Unie. Cílem soutěžních pravidel je zabránění praktikám podniků, které mohou narušit soutěž. Pravidla unijního

³⁰⁹ Tomášek, M., Týč, V. a kol. Právo Evropské unie. Leges. 2013, str. 259.

³¹⁰ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 539.

³¹¹ Jans, J. H., Veder, H. H. B. European Environmental Law. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008. str. 267 a 268.

soutěžního práva jsou použitelná v případě, že protisoutěžní jednání má alespoň zprostředkované následky na území Unie. Jde např. i o jednání subjektů se sídlem ve třetích státech, jestliže svojí účastí na mezinárodních kartelech omezují soutěž nebo zneužívají svého postavení ve vztahu k subjektům uvnitř Unie.³¹²

Zajištění systému volné a nenarušené soutěže je ale na druhé straně nutně spojeno s implementací enviromentální politiky, a to z několika důvodů. Soutěž a politika ochrany životního prostředí jsou neodlučitelné. Uvalování omezení na soutěž mezi podnikateli oslabuje jejich tržní síly a dané hospodářské subjekty pak mohou ztrácet zájem např. o inovaci technologií nebo o zavedení výrobních procesů, které jsou šetrnější k životnímu prostředí. Důležitou roli hraje princip „znečišťovatel platí“, neboť se skryté náklady mohou při jeho důsledném uplatňování projevit v konečné ceně výrobku nebo služby.³¹³

K deformaci trhu může docházet ve chvíli, kdy jednotlivé členské státy rozdílně implementují normy soutěžního práva, a tím vznikají podnikům v různých členských státech nižší či vyšší náklady na výrobu a na použití přírodních zdrojů.³¹⁴ Ve vztahu mezi hospodářskou soutěží a ochranou životního prostředí vyniká několik důležitých bodů. Jde například o to, že cíle společné politiky ochrany životního prostředí se nemusejí nutně prolínat s cíli hospodářské soutěže. Cílem hospodářské soutěže je mimo jiné zvýšení produktivity podnikatelů a výrobců, zatímco aktivity směřující k ochraně životního prostředí se snaží právní úpravou omezit negativní dopady průmyslové produkce na životní prostředí. Za účelem snížení nákladů do investic týkajících se inovací mohou mezi sebou výrobci uzavírat různé dohody. Dalším příkladem souhry hospodářské soutěže a ochrany životního prostředí je např. situace, kdy veřejné orgány kompenzují určitým podnikatelům ztráty, které jim vznikají v důsledku nepříliš ideální polohy podniku. Třeba v případě, kdy podnikatelé v určité oblasti jako je odpadové hospodářství nebo čištění odpadních vod vykonávají svou činnost v méně obydlených oblastech, což vede ke ztrátám, přičemž taková činnost je i v těchto oblastech nezbytně

³¹² Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 539.

³¹³ Jans, J. H., Veder, H. H. B. European Environmental Law. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008, str. 267.

³¹⁴ Jakob, K., Eisgruber, J. Marktverzerrungen durch Umweltpolitik? Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im europäischen Markt. Aktuelle Berichte. Ökologisches Wirtschaften, 1/2010, str. 12.

nutná.³¹⁵ Dalším momentem je vliv samotných unijních norem přijatých za účelem ochrany životního prostředí.

Unie usiluje podle čl. 3 odst. 3 SEU o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Unijní právo navíc podle čl. 11 SEU požaduje začlenění politiky ochrany životního prostředí do ostatních unijních politik, včetně politiky soutěžní. Jelikož mezi unijními politikami neexistuje přednost, vyvstává otázka, do jaké míry a za jakých podmínek je přijatelné, aby opatření na ochranu životního prostředí omezovala soutěž. Tyto dvě oblasti nevykazují radikální neslučitelnost. Obě sdílejí společný cíl v podobě efektivního využití přírodních zdrojů. Tato skutečnost také vysvětluje vzájemné ovlivňování a vazby. Příklon k ekotechnologiím, zvýšené a vědomé recyklaci, ekoprůmyslu a obnovitelným zdrojům energií vytváří nové ekonomické možnosti. Na druhé straně je udržení efektivní soutěže důležité pro ochranu životního prostředí, zejména v podobě inovačních pobídek. I přes výše řečené vykazují obě oblasti různé cíle. Ochrana životního prostředí se soustředí více na ekologické nakládání s přírodními zdroji, zejména s ohledem na minimalizaci enviromentálních škod. Tato ochrana se však často neobejde bez zásahu státu. Soutěžní právo se pak snaží bránit dobro zákazníka skrze správně fungující trh.³¹⁶

7.2 Historické základy soutěžního práva EU

Hospodářské otázky se v Evropě po roce 1945 řešily především přímou správou podniků, kontrolou cen a ochranou domácího trhu a měny před rušivými vnějšími vlivy. Oproti tomu propagovaly USA otevřený obchod bez veřejných a soukromých omezení.³¹⁷ V květnu 1950 byla přijata deklarace francouzského ministra zahraničí Roberta Schumana, ve které byla zmíněna určitá myšlenka regulace týkající se hospodářských kartelů.³¹⁸ Tato část Schumanovy deklarace se pak odrazila i ve

³¹⁵ De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 388.

³¹⁶ Laguna de Paz, J. C. Protecting the Environment Without Distorting Competition. Journal of European Competition Law & Practice. Vol. 3, No. 3. 2012, str. 248 a 249.

³¹⁷ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 32.

³¹⁸ Viz text deklarace: „...Pro dosažení těchto cílů bude, vzhledem k velice rozdílným podmínkám, v nichž se v současné době nachází výroba členských zemí, třeba přijmout dočasně určitá opatření, jež by zahrnovala plán výroby a investic, zavedení mechanismů pro vyrovnání cen, vytvoření fondu na rekonverzi, jež usnadní racionalizaci výroby. Dodávky uhlí a oceli mezi členskými zeměmi budou okamžitě zbaveny veškerých cel a nebudou zatíženy diferenčními dopravními tarify. Postupně se vytvoří

Smlouvě o ESUO z 23. července 1952, zejména v Kapitole VI nazvané Dohody a koncentrace. Články 65 a 66 této kapitoly se věnovaly problematice zákazu kartelových dohod, souhlasu s určitými dohodami a možnými pokutami za porušení těchto ustanovení. V čl. 66 SESUO byly zakázány veškeré dohody mezi podniky, veškerá rozhodnutí sdružení podniků a veškeré dohodnuté praktiky, které by přímo nebo nepřímo směřovaly k vyloučení, omezení nebo zkrácení normálního působení volné soutěže na společném trhu. Tímto byly kontroly spojování podniků a kontroly zneužití koncentrované hospodářské moci vneseny přímo do evropského práva. Podle Šmejkal tak již na počátku integrující se Evropy dosáhlo kartelové právo na status, který prozatím v žádné evropské zemi nedosáhl.³¹⁹

Smlouva o EHS z roku 1957 obsahovala zmínky o hospodářské soutěži na několika místech. Hned v preambuli signatáři deklarovali, že „*odstranění stávajících překážek vyžaduje dohodnutý postup, aby byl zabezpečen trvalý rozvoj, vyvážený obchod a korektní hospodářská soutěž.*“ Podle čl. 3 písm. f) zahrnovala činnost Společenství i zavedení systému, který by měl zajišťovat, aby soutěž na společném trhu nebyla narušována. Další dva relevantní články 85 a 86 SEHS upravovaly zákazy kartelů a zneužití dominantního postavení na trhu. Podle čl. 87 SEHS měla Rada do tří let na návrh Komise jednomyslným usnesením vydat veškeré předpisy nebo směrnice potřebné k provedení zásad a požadavků upravených v člancích 85 a 86 SEHS. Pro praxi bylo důležité, že protisoutěžní praktiky byly zakázány a považovány za neplatné od chvíle, kdy soutěžní orgány vydaly příslušná rozhodnutí o porušení těchto ustanovení.³²⁰

V roce 1962 vstoupilo v platnost nařízení Rady č. 17/62, kterým se prováděly články 85 a 86 Smlouvy o EHS.³²¹ Nařízení bylo přijato za účelem zajištění účinného dohledu nad hospodářskou soutěží a zjednodušení administrativy. Také bylo nutné zavést

podmínky, které spontánně zajistí co nejracionalnější rozdělování výroby na co nejvyšší úrovni produktivity. Na rozdíl od mezinárodního kartelu, jenž směřuje k přerozdělení a k využívání národních trhů restriktivními opatřeními a k udržování vysokého zisku, zajistí námi navrhaná organizace fúzi trhů a rozvoj výroby.“ Deklarace je dostupná na stránkách https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_cs.

³¹⁹ Viz podrobněji Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 33 – 39.

³²⁰ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 49.

³²¹ Nařízení Rady č. 17 z roku 1962, První nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy, Úřední věstník 013, 21/02/1962 S. 0204 – 0211.

oznamovací povinnost pro podniky vůči Komisi, zejména v případech, kdy tyto podniky usilovaly o použití čl. 85 SEHS, především ve smyslu zamýšlených budoucích dohod, rozhodnutí a jednání, která měla být uzavřena ve vzájemné shodě. Nařízením č. 17/62 byla posílena právní jistota podniků, neboť v jejich vlastním zájmu bylo vědět, zda dohody nebo jednání ve vzájemné shodě, kterých se chtěly účastnit nebo byly jejich stranami, mohly vést k zásahu ze strany Komise podle čl. 85 odst. 1 nebo článku 86.³²² Podle čl. 1 nařízení č. 17/62 jsou dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě podle čl. 85 odst. 1 SEHS a zneužívání dominantního postavení na trhu ve smyslu článku 86 SEHS zakázány, aniž je třeba předchozího rozhodnutí v tomto smyslu. Komise byla podle tohoto nařízení oprávněna provádět sektorová šetření, mohla požádat orgány členských států o přímá šetření v podnicích anebo mohla taková šetření provádět sama, a to i v podnikatelských prostorách, na pozemcích a dopravních prostředcích patřících danému podniku. Komise mohla za porušení hmotného soutěžního práva uložit daným podnikům pokutu ve výši až 10% jejich ročního obratu. Dále mohla Komise ukládat podnikům penále, jestliže nerespektovaly její rozhodnutí tím, že nepřestaly porušovat čl. 85 a 86 SEHS, nebo se nepodrobily šetření. Rozhodnutí Komise o pokutách podléhala neomezené přezkumné pravomoci Soudního dvora, který mohl uložené pokuty zrušit, snížit anebo zvýšit.

Komise mohla také na základě žádosti dotyčných podniků nebo sdružení podniků konstatovat, že neexistují podle čl. 85 nebo čl. 86 SEHS důvody pro zásah ze strany Komise v souvislosti s dohodou, rozhodnutím nebo jednáním. V článcích 4 až 7 se nařízením č. 17/62 poměrně obsáhle věnovalo oznamování jak nových, tak již existujících dohod, neboť bylo nutné existující dohody tomuto nařízení podrobit. Pravomoci Komise (a příslušného generálního ředitelství pro soutěž) se tímto nařízením výrazně posílily. Komise získala postavení soutěžního úřadu pro celé EHS, neboť nezávisle aplikovala soutěžní právo na případy, které si sama vyhledala, vyšetřila, vyhodnotila a rozhodla. Z ochrany soutěže se tak stala nejen společná politika, ale i formální a zásadní výkon práva, který byl v průběhu let ze strany Soudního dvora podporován.³²³

³²² Viz úvodní ustanovení nařízení Rady 17/62.

³²³ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 70 – 71 a str. 83.

Spolu s nařízením č. 17/62 bylo přijato i nařízení č. 26/62³²⁴, které upravovalo aplikaci soutěžních pravidel na výrobu a obchod se zemědělskými produkty. Toto nařízení vyloučilo aplikaci zákazu podle čl. 85 SEHS na rozhodnutí související se společnou organizací trhů jednotlivých zemědělských komodit. Zároveň bylo přijato i nařízení č. 141/62,³²⁵ jež vyloučilo z působnosti nařízení č. 17/62 sektor dopravy, nicméně ten z působnosti samotného primárního práva (tzn. čl. 85 a 86 SEHS) vyňat nebyl.³²⁶ Specifické sektory námořní a letecké dopravy zůstávaly mimo kontrolu Komise po další dvě desetiletí, a to do roku 1986, kdy bylo přijato nařízení č. 4056/86,³²⁷ kterým Rada zavedla prováděcí pravidla k článkům 85 a 86 SEHS v oblasti námořní dopravy. Komise tímto nařízením získala pravomoc aplikovat článek 86 SEHS v sektoru dopravy neomezeně. Pro aplikaci čl. 85 SEHS byl stanoven zvláštní režim výjimek, zejména v oblasti technických dohod mezi dopravci.³²⁸

V roce 1989 bylo přijato nařízení Rady 4064/89 o kontrole spojování podniků.³²⁹ Toto nařízení ještě více posunulo pravomoci od členských států směrem ke Komisi a otevřelo soutěžnímu dohledu další oblast, v níž podniky až doposud mohly ve značné míře jednat na úkor soutěže, aniž by byly efektivně kontrolovány a popřípadě i sankcionovány. Poměrně rozsáhle byla v nařízení 4064/89 upravena problematika postupování případů orgánům členských států a jejich spolupráce s Komisí. Komise také získala pravomoc vyšetřovat spojení podniků pomocí kontrol v takových podnicích. Kontroly musely být Komisí předem oznámeny kontrolním orgánům příslušných členských států, avšak nikoliv podnikům samotným.³³⁰ Komise v následujícím období přijala Bílou knihu³³¹ o modernizaci pravidel provádění článků 85 a 86 SEHS. Jejím přijetím usilovala v oblasti

³²⁴ Nařízení Rady č. 26 z roku 1962, o použití určitých pravidel hospodářské soutěže na produkci zemědělských produktů a obchod s nimi, *Úřední věstník* 030, 20/04/1962 S. 0993 – 0994.

³²⁵ Úř. věst. 124, 28. 11. 1962, s. 2751–2751.

³²⁶ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 69.

³²⁷ Nařízení Rady (EHS) č. 4056/86 ze dne 22. prosince 1986, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článkům 85 a 86 Smlouvy v námořní dopravě, *Úřední věstník* L 378, 31/12/1986 S. 0004 – 0013.

³²⁸ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 127 a 128.

³²⁹ Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989, o kontrole spojování podniků, *Úřední věstník* L 395, 30/12/1989 S. 0001 – 0012.

³³⁰ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 129 – 132.

³³¹ COM 1999, 101, Commission Programme No 99/027, Úř. věst. C 132, 12/05/1999 s. 0001.

pravidel hospodářské soutěže o změny jak procedurální povahy, tak i interpretačního charakteru.³³²

Klíčový milník soutěžního práva EU představuje přijetí nařízení Rady č. 1/2003³³³ v roce 2003. Toto nařízení mělo zajistit, aby hospodářská soutěž na společném trhu nebyla narušována a aby články 81 a 82³³⁴ SES byly používány ve Společenství účinně a jednotně. Za účelem účinného prosazování pravidel hospodářské soutěže Společenství a současně za účelem dodržování základního práva na obhajobu upravovalo toto nařízení i problematiku důkazních břemen.

Důležitý přínos nařízení č. 1/2003 se týká vymezení nového vztahu mezi Komisí jako soutěžním orgánem a příslušnými národními orgány. Národní orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států byly nařízením č. 1/2003 zavázány k použití článků 81 a 82 SES v případě, že aplikují vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody a jednání, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy. Nařízení č. 1/2003 přitom nemělo bránit členským státům přijmout nebo používat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž, které zakazují nebo postihují jednostranné kroky podniků. Přísnější vnitrostátní právní předpisy pro hospodářskou soutěž mohly obsahovat ustanovení, která zakazovala nebo postihovala zneužívající chování vůči hospodářsky závislým podnikům. Komise může podle nařízení č. 1/2003 ukládat za porušení předpisů o hospodářské soutěži nápravná opatření. Vzhledem k tomu, že již bylo vyjasněno, že pravidla hospodářské soutěže se vztahují i na dopravu, má toto odvětví nadále podléhat procesním ustanovením nařízení č. 1/2003. Tím bylo zrušeno nařízení Rady č. 141/62, kterým se vyňala doprava z působnosti nařízení Rady č. 17/62.³³⁵

V lednu 2004 bylo přijato nařízení Rady č. 139/2004,³³⁶ jež zrušilo nařízení č. 4064/89. Kontrola spojování podniků je podle tohoto nařízení nyní založena na systému tzv. „jednorázového odbavení“. Všechna spojení podniků, která dosahují tímto předpisem

³³² Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 192.

³³³ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy, *Úřední věstník L 001, 04/01/2003 S. 0001 – 0025*.

³³⁴ Od účinnosti Amsterodamské smlouvy z roku 1999 se nadále jedná o čl. 81 a 82 SES.

³³⁵ Viz úvodní ustanovení Nařízení Rady č. 1/2003.

³³⁶ Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků, *Úřední věstník L 024, 29/01/2004 S. 0001 – 0022*.

definovaného obrátového kritéria, spadají do kompetence Komise a národní soutěžní úřady o nich již nemohou rozhodovat. To se netýká výjimky v případě postoupení takového spojení podniků. K postoupení případu od Komise směrem k příslušnému vnitrostátnímu orgánu může dojít, pokud samotné notifikující podniky Komisi sdělí, že spojení podniků může zásadně narušit hospodářskou soutěž pouze na trhu jednoho členského státu.³³⁷

S přijetím Lisabonské smlouvy v roce 2009 nebyly do úpravy soutěžní politiky vneseny žádné zásadní změny. Došlo opět k přečíslování relevantních článků (čl. 81 a 82 SES odpovídají nyní čl. 101 a 102 SFEU). Co se smluvních ustanovení s horizontální působností týká, je sice v čl. 3 odst. 3 SEU zmínka o vnitřním trhu, ale nikoli o volné a nerušené soutěži. Hospodářská soutěž se stala předmětem velmi stručného Protokolu 27 ke Smlouvám.³³⁸ V Protokolu je uvedeno, že vnitřní trh uvedený v čl. 3 SEU zahrnuje i systém zajišťující, aby hospodářská soutěž nebyla narušována. K naplnění tohoto cíle je pak možné využít tzv. doložky flexibility podle čl. 352 SFEU, která za splnění určitých podmínek opravňuje orgány EU ke schvalování opatření nutných k naplnění cílů Smluv, i když takové zmocnění ve Smlouvách chybí. Pevné spojení ochrany soutěže s cílem posílení vnitřního trhu a výslovný odkaz na tento článek tak umožňují podle Šmejkalů přijímání dalších aktů EU týkajících se kontroly spojování podniků, která jinak není ve Smlouvách vůbec zmíněna.³³⁹

7.3 Protisoutěžní jednání jako překážka vnitřního trhu

Již od svého počátku byly soutěžní politika a unijní právo chápány jako nástroj negativní integrace (viz kapitola 4.2), který má zabránit, aby soukromé subjekty vytvářely překážky na společném trhu. Soutěžní politika a unijní právo nechrání trh pouze před překážkami stanovenými členskými státy, ale jsou schopné zasáhnout i proti zneužívání tržní moci ze strany soukromých podniků, a to v souvislosti se vzájemnými

³³⁷ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 202 – 206.

³³⁸ Celý text protokolu 27 zní: „*O vnitřním trhu a hospodářské soutěži, vysoké smluvní strany, berouce v úvahu, že vnitřní trh podle článku 3 Smlouvy o Evropské unii zahrnuje systém zajišťující, aby hospodářská soutěž nebyla narušována, se dohodly, že za tímto účelem Unie v případě potřeby přijme opatření podle ustanovení Smluv, včetně článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie.*“

Tento protokol se připojuje ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie.“

³³⁹ Šmejkal, V. Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty. Praha: Leges. 2015, str. 206 – 208.

dohodami nebo dominantním postavením na trhu.³⁴⁰ Mezi cílem tržní integrace a cílem ochrany soutěže je ovšem možné nalézt určité napětí, které se projeví např. v situaci, kdy dohoda mezi soutěžiteli zajistí lepší servis pro odběratele jednoho výrobku a zároveň zajistí jeho prodejci ochranu před dalšími možnými konkurenčními výrobky. Takové dohody totiž mohou významně ovlivnit vnitřní trh.³⁴¹

Z rozhodnutí Komise z roku 1964³⁴² jasně vyplývá, že kompletní teritoriální ochrana distributora spočívající ve znemožnění jakéhokoliv paralelního dovozu na dané území, které mu bylo výrobcem výhradně svěřeno, je vyloučením, omezením, nebo narušením hospodářské soutěže na společném trhu a jde o tzv. tvrdý kartel, jehož protizákonnost je tak zjevná, že ji není třeba dokazovat s pomocí analýzy dopadů na daný trh. Jako zásadní výsledek tohoto rozhodnutí lze označit závěr, že pokud je dohoda zaměřena na izolaci a udržení umělého odtržení jednoho národního trhu od jiného, jde o účelové narušení soutěže na společném trhu. Takový závěr nemůže zvrátit ani fakt, že taková obchodní výměna s dotčenými produkty mezi členskými státy se v důsledku dohody zvýšila. Lze říci, že v tomto daném případě dochází ke střetu běžné obchodní logiky spočívající ve snaze přehledně nastavit distribuční systém s logikou bourání překážek na jednotném trhu, která sice dává smysl politicky, avšak ne ekonomicky.³⁴³

Co se zneužívání dominantního postavení týká, je možné zmínit rozhodnutí Komise ve věci společnosti Svenska Kraft.³⁴⁴ Podle Komise tato společnost mohla zneužít svého dominantního postavení na švédském trhu s energiemi tím, že byla schopna omezit vývozní kapacitu propojovacích zařízení mezi Švédskem s Dánskem, což by v konečném důsledku vedlo k diskriminaci mezi objemem uživatelů elektrické energie a rozdělením vnitřního trhu. Podle Komise také došlo k porušení čl. 35 SFEU tím, že

³⁴⁰ Borkovec, A., Kruliš, K., Navrátil, P., Sýkora, M., Šmejkal, V., Vilímková, V. Právní nástroje odstraňování překážek fungování vnitřního trhu EU. Praha : Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. nakl. Eva Rozkotová. 2014, str. 5 – 7.

³⁴¹ Van Bael, I., Bellis, J.-F. Competition Law of the European Community. Kluwer Law International. 2005, str. 100.

³⁴² Rozhodnutí Komise ze dne 20. 10. 1964, IV/A-00004-03344 „Grundig-Consten“. Okolnosti případu nejsou z pohledu tématu této práce relevantní.

³⁴³ Borkovec, A., Kruliš, K., Navrátil, P., Sýkora, M., Šmejkal, V., Vilímková, V. Právní nástroje odstraňování překážek fungování vnitřního trhu EU. Praha : Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. nakl. Eva Rozkotová. 2014, str. 8 a 9.

³⁴⁴ Rozhodnutí ze dne 14. dubna 2010, případ COMP 39.351, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:142:0028:0029:EN:PDF> .

společnost snížila dodávky levné energie do Dánska, přičemž snížila průtok v elektrické síti, a tím byl deficit energie vykryt dražší elektřinou.³⁴⁵

Soutěžní politika je ovlivněna politikou ochrany životního prostředí. Právní úprava ochrany životního prostředí a jeho složkových částí může totiž daný relevantní trh zúžit nebo rozdělit. Takové rozdělení trhu na základě kritérií ochrany životního prostředí, jakými mohou např. být podmínky pro pohyb odpadu nebo administrativní překážky v přepravě odpadu, mohou vést k vytyčení poměrně úzkého trhu. V tomto úzce definovaném sektoru pak mohou svou činnost vykonávat jen některé ekonomické subjekty. Výsledkem může být skutečnost, že pro některé ekonomické subjekty bude výhodná snaha udržet si svoje dominantní postavení na trhu. Pokud veřejné orgány na základě veřejných zakázek nakupují produkty a jinak jich nabývají nebo využívají služby, jež jsou šetrnější k životnímu prostředí, může vypisování veřejných nabídek omezit daný trh. I tento legálně omezený trh pak vytváří oblast, na kterou se vztahují pravidla hospodářské soutěže.³⁴⁶ Ochrana soutěže musí fungovat i v případech, kdy praktikami soutěžitelů nedochází k oddělování trhů členských států, a také ve chvíli, kdy soutěžitelé jednají na úkor obecného zájmu a na úkor jednotlivých podniků a spotřebitelů.³⁴⁷

7.4 Pravidla hospodářské soutěže pro podniky

Na trhu mohou mezi ekonomickými subjekty existovat různé druhy smluv. Pokud se zaměříme na oblast životního prostředí, je možné za vertikální smlouvy či ujednání považovat např. dohody mezi provozovateli spaloven odpadů, skládek či úložišť odpadů. Různé dohody mohou být vyjednány jak s vědomím veřejných autorit, tak i bez jejich vědomí. Společnosti a podnikatelé si uvědomují, že zacílení na proklamovanou „ekologičnost“ výrobku nebo výrobní technologie může produkt lépe prodávat. Dohody

³⁴⁵ Borkovec, A., Kruliš, K., Navrátil, P., Sýkora, M., Šmejkal, V., Vilímková, V. Právní nástroje odstraňování překážek fungování vnitřního trhu EU. Praha : Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. nakl. Eva Rozkotová. 2014, str. 30 a 31.

³⁴⁶ De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 405.

³⁴⁷ Borkovec, A., Kruliš, K., Navrátil, P., Sýkora, M., Šmejkal, V., Vilímková, V. Právní nástroje odstraňování překážek fungování vnitřního trhu EU. Praha : Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. nakl. Eva Rozkotová. 2014, str. 35 a 36.

mohou být uzavírány ve prospěch životního prostředí, např. co se přechodu na technologie šetrnější k životnímu prostředí týká.³⁴⁸

Unijní úprava zákazu kartelů se nachází v čl. 101 SFEU a týká se hospodářských dohod uzavřených mezi podniky. Dalšími relevantními dokumenty pro tuto oblast jsou výše zmíněné Pokyny Komise o použití čl. 101 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve čl. 81 odst. 3 SES, dále jen „Pokyny 2011“),³⁴⁹ nařízení Rady č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 a Pokyny Komise o použitelnosti článku 81 Smlouvy o ES na dohody o horizontální spolupráci (dále jen „Pokyny 2001“).³⁵⁰

Čl. 101 SFEU se týká dohod mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě. Jedná se o vícestranné dohody nebo rozhodnutí, jejichž charakteristickým znakem je existence shody vůle mezi nejméně dvěma stranami, na rozdíl od čl. 102 SFEU, kdy jde o jednání jednostranné.³⁵¹ Podle tohoto článku jsou pro neslučitelnost s vnitřním trhem zakázány veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž účelem nebo důsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu. Jedná se zejména o dohody, které přímo nebo nepřímo určují nákupní nebo prodejní ceny anebo jiné obchodní podmínky, které omezují nebo kontrolují výrobu, rozdělují trhy nebo zdroje zásobování, uplatňují vůči obchodním partnerům rozdílné podmínky při plnění stejné povahy nebo podmiňují uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která nesouvisejí s povahou smlouvy. Dohody nebo rozhodnutí zakázané podle tohoto článku jsou od počátku považovány za neplatné.

Dohody, které jsou uzavřeny mezi veřejnými orgány a soukromým sektorem a týkají se otázek životního prostředí, v zásadě nespádají pod čl. 101 SFEU z důvodu, že veřejný orgán nevystupuje jako hospodářský subjekt. Ale smlouvy mezi dvěma soukromými podniky následně uzavřené podle těchto dohod mohou již pod čl. 101 odst. 1 SFEU spadat. Jde například o situaci, kdy se jedná o odstraňování znečištění životního

³⁴⁸ Jans, J. H., Veder, H. H. B. *European Environmental Law*. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008, str 270.

³⁴⁹ Sdělení Komise, Pokyny k použitelnosti článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie na dohody o horizontální spolupráci (Text s významem pro EHP). Úř. věst. ze dne 14. 1.2011, C 11/1.

³⁵⁰ Sdělení Komise 2001/C3/02, *Úřední věstník C 003, 06/01/2001 S. 0002 – 0030*.

³⁵¹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 440.

prostředí. Činnost státu a soukromých subjektů je úzce propojena, zejména v případě, kdy vnitrostátní nařízení upřednostňuje přijetí takové dohody, která bude mít protisoutěžní efekt. Přijetí takové úpravy však nevylučuje platnost pravidel pro hospodářskou soutěž.³⁵²

7.5 Výjimky ze zákazu dohod mezi podniky

Ustanovení čl. 101 SFEU může být v určitém případě prohlášeno za neúčinné vůči některým typům dohod. Jedná se zejména o dohody, které přispívají ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku, přičemž vyhrazení spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho vyplývajících. Takové dohody nesmějí ukládat příslušným podnikům omezení, jež nejsou k dosažení těchto cílů nezbytná. Dohody, které lze považovat za slučitelné s čl. 101 SFEU, jsou předmětem odstavce 3 tohoto článku. Tyto výjimky zajišťují možnost, aby byly z působnosti čl. 101 odst. 3 SFEU vyňaty smlouvy, které by za standardních okolností byly zakázány. Podmínkou pro vynětí jsou určité výhody, které pro vnitřní trh z takové dohody plynou, přičemž tyto výhody musejí převážit negativní dopad na oblast hospodářské soutěže.

„Pokyny 2001“ obsahují na rozdíl od „Pokynů 2011“ celý úsek věnovaný dohodám týkajícím se životního prostředí. Dohodami o životním prostředí jsou myšleny ty dohody, jimiž se strany zavazují, že dosáhnou snížení znečištění, jak je vymezeno v právních předpisech o životním prostředí nebo environmentálních cílech. Dohodnutý cíl nebo opatření je nutné z pohledu čl. 191 SFEU přímo vázat na snížení znečišťující látky nebo druhu odpadu, které jsou uvedeny v příslušných právních předpisech. Tímto výkladem se vyloučí dohody, které počítají se snížením znečištění jako vedlejším produktem. Dohody o životním prostředí mohou zavést normy týkající se situace v oblasti ochrany životního prostředí u výrobků nebo výrobních postupů. Do obdobné kategorie spadají podle „Pokynů 2001“ i dohody na stejné úrovni obchodování, v nichž se strany dohodnou na společném dosažení konkrétního environmentálního cíle, jako je např. recyklace určitých materiálů, snížení emisí nebo zlepšení energetické účinnosti.

³⁵² De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 426.

Některé dohody o životním prostředí mohou být podpořeny státními orgány při vykonávání veřejné moci. Dohody však nesmí vyloučit hospodářskou soutěž, pokud jde o rozlišení výrobků nebo postupů, technickou inovaci nebo vstup na trh. „Pokyny 2001“ upravují i situaci, kdy dohody o životním prostředí spadají do působnosti čl. 101 SFEU svou povahou. Tj. např. v situaci, kdy spolupráce nespočívá v cílech ochrany životního prostředí, ale slouží pouze jako nástroj pro zapojení do zastřeného kartelu. Komise v těchto pokynech dále prohlásila, že zaujímá kladný postoj k používání dohod o životním prostředí jako politického nástroje pro dosažení cílů obsažených v článku čl. 191 SFEU a v akčních plánech na ochranu životního prostředí Unie.³⁵³

K vynětí dohod, které vykazují všechny znaky kartelových dohod ze zákazu uvedeného v čl. 101 odst. 1 SFEU, je nutné kumulativně splnit následující podmínky.³⁵⁴ Jako první z nich musí kartelová dohoda „*přispívat ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku*“. Jako příklad lze uvést nárůst pracovních míst nebo snížení míry znečištění.³⁵⁵ Argumentace ochranou životního prostředí bude brána v úvahu, pouze pokud přispěje k dosažení těchto cílů. Kromě výsledku snížení míry znečištění se také může jednat o případ celostátních dohod o sběru a recyklaci odpadů pocházejících z domácností.³⁵⁶

Toto lze ilustrovat na příkladu uvedeném v Pokynech Komise o použití čl. 101 odst. 3 SFEU. V daném příkladu jde o rozhodnutí téměř všech výrobců praček, podporovaném orgány veřejné správy, že již nebudou vyrábět výrobky, které nevyhovují určitým ekologickým kritériím. Účastníci trhu ovládají 90% podíl na trhu. Na výrobky, u kterých je zamýšleno postupné vyřazení z trhu, připadá značná část celkového prodeje. Tyto výrobky budou nahrazeny výrobky, které jsou šetrnější k

³⁵³ Sdělení Komise 2001/C3/02, Úřední věstník C 003, 06/01/2001 S. 0002 – 0030, body 179 až 197.

³⁵⁴ Čl. 101 odst. 3 SFEU zní: „*Odstavec 1 však může být prohlášen za neúčinný pro:*

- *dohody nebo kategorie dohod mezi podniky,*

- *rozhodnutí nebo kategorie rozhodnutí sdružení podniků a*

- *jednání ve vzájemné shodě nebo jejich kategorie,*

kteřé přispívají ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku, přičemž vyhražují spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho vyplývajících, a které

a) neukládají příslušným podnikům omezení, jež nejsou k dosažení těchto cílů nezbytná;

b) neumožňují těmto podnikům vyloučit hospodářskou soutěž ve vztahu k podstatné části výrobků tímto dotčených.“

³⁵⁵ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 444 a 445.

³⁵⁶ Případ COMP/D3/35470. Věcí se zabýval i SDEU. Jde o Rozsudek Tribunálu ze dne 22. března 2011, Altstoff Recycling Austria v. Komise, věc T-419/03.

životnímu prostředí. Dohoda dále nepřímo omezuje třetí osoby, např. dodavatele součástí pro zařízení určených k vyřazení. Bez společné dohody by strany nebyly schopny přesunout výrobu a marketingové úsilí na ekologicky šetrnější výrobky. Dohoda stranám naopak umožňuje kontrolovat individuální výrobu a týká se značné části jejich prodeje. Je proto pravděpodobné, že dohoda vyvolá omezující účinky na hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 101 odst. 1 SFEU. Avšak novější výrobky, které jsou šetrnější k životnímu prostředí, jsou technicky vyspělejší a efektivnější. Strany dohody mají z ekonomického hlediska k dispozici různé technické prostředky pro výrobu praček, které splňují schválené ekologické charakteristiky, a hospodářská soutěž bude nadále probíhat s ohledem na jiné vlastnosti výrobků. Komise by proto tento případ považovala za slučitelný s čl. 101 SFEU, neboť byla splněna kritéria čl. 101 odst. 3 SFEU. Dotčená dohoda mezi podniky totiž přispívá ke zlepšení výroby a technického pokroku a zároveň přináší spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách nové typologie výrobků.

Druhá podmínka nutná k aplikaci výjimky spočívá v tom, že kartelové dohody „*vyhrazují spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho vyplývajících.*“ Výhody musejí přinejmenším kompenzovat skutečný nebo potencionální dopad kartelové dohody. Pokud je např. pravděpodobné, že v důsledku kartelu dojde ke zvýšení cen, musejí být spotřebitelé plně kompenzováni, např. ve vyšší kvalitě výrobku.³⁵⁷ V praxi jsou však uváděné výhody pro spotřebitele těžko prokazatelné. Náklady na inovaci výroby se zpravidla promítnou i do vyšší prodejní ceny.

Třetí podmínka pro vynětí je formulována negativně. Kartelová dohoda nesmí ukládat příslušným podnikům omezení, jež nejsou k dosažení těchto cílů nezbytná. Při zkoumání kartelové dohody je nutné zjistit, zda je tato dohoda skutečně nezbytná pro dosažení pozitivního výsledku, a posléze se zkoumá, zda jsou k dosažení tvrzených efektivit opravdu nutná.³⁵⁸ Podmínka souvisí s životním prostředím zřejmě nejvíce, a to např. v podobě oblasti zpracování odpadu a s tím související poskytování služeb. Tuto podmínku je možné představit na základě rozhodnutí Komise 2000/475/EC *CECED*.³⁵⁹

³⁵⁷ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 446.

³⁵⁸ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 446.

³⁵⁹ Rozhodnutí Komise 2000/475/EC *CECED*, Úř. věst. L 187, 26. 7. 2000, s. 47–54.

CECED je zkratka pro asociaci založenou podle belgického práva, se sídlem v Bruselu, která sdružuje národní obchodní sdružení a výrobce domácích spotřebičů z různých členských států a jedná jménem svých členů. Stranou posuzované dohody byly výrobci praček, kteří se dohodli, že již nebudou vyrábět nebo dovážet typ praček, který nesplňuje společně dohodnutá kritéria. Jednalo se o kritérium energetické náročnosti, které podle dohody nesplňovaly dvě z pěti kategorií praček, ačkoliv tyto typy praček byly bez omezení vpuštěny před dohodou na trh a bez omezení obchodovány. Podniky, které dohodu uzavřely, se domluvily, že budou směřovat svou výrobu jen na tři z pěti možných kategorií výrobků, resp. nebudou zbývající dvě kategorie vpouštět na trh. Taková dohoda brání výrobcům a dovozcům soutěžit se všemi výrobky všech energetických kategorií, jak byli na to zvyklí před uzavřením dohody. Dohoda dále omezuje distributory, maloobchodníky a spotřebitele ve výběru z plné škály dostupných výrobků všech kategorií. Je tedy omezena technická rozmanitost výrobků a možnost volby z hlediska spotřebitele.³⁶⁰ Nicméně výrobci, kteří dohodou nebyli vázáni, mohli podle Komise bez omezení vyrábět a distribuovat výrobky všech pěti kategorií praček. Spotřebitel si i nadále mohl dle svého uvážení vybrat z celé dostupné škály výrobků, kde byly zastoupeny všechny možné charakteristiky těchto výrobků, jako jsou cena, značka, technické parametry apod. Energetická náročnost výrobků tak podle Komise jistě nebyla jediným kritériem při rozhodování spotřebitelů. Nedochozí totiž ani k omezení vnitřního trhu, protože trh se dvěma kategoriemi výrobků, kterých se dohoda netýká, zaujímá více než 90 % celkového trhu. Dohoda tedy nevytvořila překážky na vnitřním trhu, a splnila podle závěru Komise podmínky stanovené v čl. 101 odst. 3 SFEU.³⁶¹

Čtvrtá podmínka pro aplikaci výjimky je stejně jako třetí, negativní. Spočívá v požadavku, aby daná kartelová dohoda neumožnila zúčastněným podnikům vyloučit hospodářskou soutěž ve vztahu k podstatné části dotčených výrobků. Před uzavřením dohody musí být zhodnocen její dopad na hospodářskou soutěž, který nastane po jejím uzavření.³⁶² Pokud se vrátíme k výše zmíněnému případu *CECED*, můžeme doplnit komentář Komise k této podmínce. Komise rozhodla, že výrobci a distributoři byli sice formálně dohodou omezeni, nicméně nadále po uzavření této dohody pro ně existovala

³⁶⁰ Viz body 30 – 32 rozhodnutí Komise 2000/475/EC *CECED*.

³⁶¹ Viz body 64 – 67 rozhodnutí Komise 2000/475/EC *CECED*.

³⁶² Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 446.

volně přístupná možnost změnit technologii výroby tak, aby byly nadále vyráběny pračky splňující podmínky energetické náročnosti požadované dohodou. Strany měly k dispozici širokou škálu technologických způsobů, jak snížit energetickou náročnost praček, a tak do budoucna vyrábět pouze pračky těch kategorií, které splňují požadavky dohody.³⁶³

Podle názoru Sadeleera je obtížné nalézt dohody, které by argumentovaly pouze odkazem na ekologické důvody. Podmínka výhod pro spotřebitele také zůstává nevyjasněna a neměla by být vykládána jen ve vztahu k lepší ceně konečného produktu.³⁶⁴

7.6 Právní úprava dominantního postavení

Na rozdíl od čl. 101 SFEU se úprava zákazu zneužití dominantního postavení v čl. 102 SFEU týká jednostranných kroků jednoho nebo více podniků. Pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, je s vnitřním trhem podle tohoto článku neslučitelné, aby jeden nebo více podniků zneužily dominantního postavení na vnitřním trhu nebo na jeho podstatné části. Zneužití může spočívat zejména v přímém nebo nepřímém vynucování cen nebo nerovných obchodních podmínek, v omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů anebo v uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy. Při posuzování zneužití dominantního postavení bere Komise v úvahu zejména blaho spotřebitele a následky, které má jednání dominantního podniku na hospodářskou soutěž v konkrétním případě.³⁶⁵ Dominantní postavení zahrnuje širokou škálu situací na trhu, a to od monopolu přes kvasimonopol až po podstatné ovlivňování soutěže subjektem, který se nachází v dominantním postavení, ale jehož existenci je nutné důkladně analyzovat a prokázat.³⁶⁶

³⁶³ Viz body 60 - 65 rozhodnutí Komise 2000/475/EC *CECED*.

³⁶⁴ De Sadeleer, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014, str. 417.

³⁶⁵ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 451.

³⁶⁶ Běhan, P. *Dominantní postavení na trhu a jeho zneužití. Právní úprava ES a v ČR*. Prospektum. Praha. 2002, str. 32.

Při rozhodování, zda má podnik dominantní postavení, je nutné nejdříve určit relevantní trh. Relevantní trh je konkretizován dvěma parametry, a to výrobkem a územím.³⁶⁷ Co se trhu konkrétního výrobku týká, je za jednu z charakteristik výrobku považována ekologická hodnota výrobku. Z pohledu zákazníka je výrobek s nižším ekologickým dopadem žádanější, a tak není často zaměnitelný s výrobkem s vyšším dopadem na životní prostředí, i když jsou tyto dva výrobky fyzicky identické. Problematika ekologičnosti výrobků tedy může být rozhodujícím kritériem pro určení relevantního trhu.³⁶⁸

Článek 102 SFEU nebrání dosažení dominantního postavení na trhu jako takového. Ve své judikatuře³⁶⁹ SDEU konstatoval, že samo zjištění o existenci dominantního postavení ještě není automaticky považováno za negativum, ale že podnik v dominantním postavení má zvláštní odpovědnost za to, že jeho chování nebude na újmu účinné a nenarušené soutěži na společném trhu. Podle judikatury SDEU postačí jako důkaz o existenci dominantního postavení držení zvláště významného podílu na trhu.³⁷⁰ V roce 1994 požádala společnost Dusseldorp o povolení k vývozu olejových filtrů a souvisejícího odpadu o celkovém objemu 2000 tun z Nizozemí do Německa. Materiál byl určen ke zpracování francouzskou společností Factron. Tato žádost byla dvakrát zamítnuta nizozemským ministerstvem pro místní rozvoj a životní prostředí z důvodu, že podle národního plánu měl být odpad zpracován a likvidován s přihlédnutím k principu soběstačnosti a co nejbližší zdroj jeho vzniku. Poté, co její stížnosti proti zamítavému rozhodnutí nebylo vyhověno, podala společnost žalobu na neplatnost ministerského rozhodnutí. Příslušný soud se obrátil na SDEU s předběžnou otázkou týkající se aplikace principu soběstačnosti a zásady likvidace odpadu co nejbližší zdroj jeho vzniku, a to jak na odpady určené k likvidaci, tak i na odpady určené k recyklaci. SDEU rozhodl, že nizozemská úprava byla v rozporu s unijním právem, neboť zpracování odpadu se mělo odehrávat v místech, kde byla dostupná

³⁶⁷ K otázce určení relevantního trhu viz blíže Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. *Evropské právo*. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 420 a n.

³⁶⁸ Jacobs, R. ['EEC Competition Law and the Protection of the Environment.' 1993. Volume 20. Legal Issues of Economic Integration. Issue 2, str. 37–67.](#)

³⁶⁹ Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2007, *Microsoft Corp. Proti Komisi Evropských společenství*, bod 227: „Musí být rovněž připomenuto, že i když konstatování existence dominantního postavení samo o sobě neznamená žádnou výtku vůči dotyčnému podniku, tento podnik má nicméně, bez ohledu na příčiny takového postavení, zvláštní odpovědnost za to, že jeho chování nebude na újmu účinné a nenarušené hospodářské soutěži na společném trhu.“

³⁷⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. června 1998, C – 203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV a další proti Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*.

nejlepší technologie. SDEU dále rozhodl, že udělení exkluzivních práv ke spalování nebezpečných odpadů na celém území jednoho členského státu musí být posuzováno jako podnikání splňující definici dominantního postavení na určité části vnitřního trhu.³⁷¹

Za porušení čl. 102 SFEU je nutné považovat prodej za nepřiměřeně vysoké ceny, účtování neposkytnutých služeb anebo zaručení slev jen pro určité provozovatele. Podnikatelé, kteří na základě svého dominantního postavení na trhu prodávají výrobky vyšší ekologické kvality, jež jsou ale také dražší, se mohou dopouštět zneužití ve smyslu čl. 102 SFEU. Je však vždy nutné zvážit, zda se vyšší náklady na ekologičtější výrobu či na konečný ekologičtější výrobek neodrazí ve vyšší ceně oprávněně. Čl. 102 SFEU se také aplikuje na podniky, které z pozice svého dominantního postavení na trhu vyžadují od svých dodavatelů pouze výrobky vyšší ekologické kvality, které ve výsledném procesu výroby mohou mít příznivější dopad na životní prostředí. Takovým krokem mohou dominantní podniky uvalit přímo nebo nepřímo dodatečnou zátěž na prodejní a nákupní ceny výrobků, a to za účelem vyřazení určitých subjektů mimo hospodářskou soutěž. Je otázkou, zda podniky, které mají dominantní postavení na relevantním trhu a které si zakládají na své pověsti, mohou od svých dodavatelů požadovat, aby se také chovali v procesu výroby, distribuce nebo nakládání s odpady příznivě k životnímu prostředí. Za zneužití dominantního postavení je totiž považováno, pokud smlouva obsahuje požadavek, který věcně nesouvisí s předmětem plnění smlouvy.³⁷²

Souvislosti mezi zneužitím dominantního postavení podniku a ochranou životního prostředí lze dokumentovat na základě případu Tribunálu (dříve Soudu prvního stupně) T – 151/01.³⁷³ Jde o případ velmi komplexní, zahrnující kromě problematiky dominantního postavení i oblast užívání ochranné známky. Zaměřím se zde pouze na část případu, která je relevantní z hlediska tématu této práce. Dne 12. června 1991

³⁷¹ Viz. bod 60 daného rozsudku: „The grant of exclusive rights for the incineration of dangerous waste on the territory of a Member State as a whole must be regarded as conferring on the undertaking concerned a dominant position in a substantial part of the common market.

³⁷² Jans, J. H., Veder, H. H. B. *European Environmental Law*. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008. str. 280. De Sadeleer, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014, str. 421.

³⁷³ Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 24. května 2007, *Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GmbH* proti Komisi Evropských společenství.

německá vláda přijala nařízení o předcházení vzniku obalových odpadů,³⁷⁴ jehož cílem bylo zabránit a zmírnit negativní působení obalových odpadů na životní prostředí. Nařízení zavazovalo výrobce a distributory, aby odebírali zpět a využívali použité prodejní obaly mimo veřejný systém odstraňování odpadů. Výrobci a distributoři obalů mohli splnit podmínku zpětného odběru a využití, kterou jim ukládalo nařízení, dvěma způsoby. Buď museli obaly použité konečnými spotřebiteli zdarma odebrat v prodejním místě nebo v jeho bezprostřední blízkosti a pak je využít, nebo mohli přistoupit k systému, který zajišťoval pravidelný sběr použitých prodejních obalů za účelem jejich využití. Od roku 1991 byla společnost Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH (dále jen „DSD“) jedinou společností, která na základě schválení příslušnými orgány všech spolkových zemí provozovala na celém německém území kolektivní systém pro sběr obalů. Vztahy mezi DSD na jedné straně a výrobci a distributory přistupujícími k jejímu systému na straně druhé byly upraveny standardní smlouvou, jejímž předmětem bylo užívání loga „Der Grüne Punkt“. Podniky přistupující k systému byly povinny oznámit typy obalů, které si přejí odstranit prostřednictvím systému DSD, a označit logem „Der Grüne Punkt“ každý obal těchto typů, aby DSD mohla zprostit přistupující podnik povinnosti uvedené ve vládním nařízení. Užívání označení „Der Grüne Punkt“ bylo zpoplatněno, přičemž výše platby se vztahovala na objem označených obalů, a ne na objem skutečně zpracovaných obalů společností DSD. Ve výsledku podnikatelé platili poplatek i za výrobky, které nebyly následně zpracovány systémem DSD. Užívání loga „Der Grüne Punkt“ tak neodpovídalo skutečné službě zajišťované společností DSD. Tribunál v daném případě rozhodl, že společnost DSD nebyla oprávněna vyžadovat od podniků zaplacení poplatku za všechny obaly s logem „Der Grüne Punkt“ uvedené na německý trh, pokud podniky prokázaly, že systém DSD pro část obalů nepoužívaly.³⁷⁵ Podle Tribunálu zneužila společnost DSD svého dominantního postavení.³⁷⁶

³⁷⁴ Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen, (BGBl. 1991 I, s. 1234).

³⁷⁵ Viz bod 164 rozsudku: „Z výše uvedeného vyplývá, že v souladu s tím, co je uvedeno v napadeném rozhodnutí, ani nařízení o obalech, ani právo ochranných známek, ani zvláštní potřeby fungování systému DSD neopravňují žalobkyni k tomu, aby vyžadovala od podniků, které používají její systém, zaplacení poplatku za všechny obaly uvedené na trh v Německu s logem Der Grüne Punkt, i když tyto podniky prokážou, že systém DSD pro část těchto obalů nebo všechny tyto obaly nepoužívají.“

³⁷⁶ Jans, J. H., Veder, H. H. B. European Environmental Law. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008. str. 281. De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 421.

7.7 Ochrana životního prostředí a veřejné podniky

Ačkoliv činnosti, které nevykazují hospodářský účel, nespádají pod oblast soutěžního práva, veřejné podniky stejně jako podniky, kterým veřejná moc zaručuje některá výhradní práva, jsou podřízeny principu stejného zacházení a mají v tomto směru obdobné postavení jako podniky soukromé. Požadavek stejného zacházení však není absolutní, neboť pro služby obecného hospodářského zájmu lze nalézt určité výjimky. Úprava primárního práva se vztahuje také na podniky, které jsou veřejnou autoritou pověřeny k určitým činnostem v oblasti životního prostředí. Jedná se např. o nakládání s odpadními vodami a nebezpečným odpadem, kontrolu nebezpečných výrobků a nakládání s obnovitelnými zdroji energie.³⁷⁷ Národní legislativu, která omezuje výkon podnikatelských ekonomických aktivit, nelze podřadit pod materiální působnost soutěžního práva EU. Přesto čl. 106 SFEU nedovoluje členským státům odchýlit se od principu volného pohybu zboží a volné soutěže.³⁷⁸

Podle čl. 106 SFEU nesmějí členské státy, pokud jde o veřejné podniky a podniky, kterým tyto státy přiznávají zvláštní nebo výlučná práva, přijmout ani ponechat v platnosti opatření odporující právu EU. Povinnost podle čl. 106 SFEU je adresována členským státům. Ty mohou do soutěžního procesu zasáhnout nejen legislativně a exekutivně, ale také přes podniky, kterým svěřily poskytování nejrůznějších veřejných služeb (např. v oblasti odpadového nebo vodního hospodářství). Veřejná moc tak skrze tyto podniky může narušit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu a ovlivnit obchod mezi členskými státy.³⁷⁹

Podle čl. 106 odst. 2 SFEU podléhají podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu pravidlům obsaženým ve Smlouvách. Cílem tohoto ustanovení je nalezení rovnováhy mezi zájmem státu o využití některých podniků jako nástroj hospodářské a sociální politiky a zájmem Unie na dodržování pravidel hospodářské soutěže. Toto ustanovení nabízí za splnění určitých podmínek členským státům možnost odklonit se od závazných pravidel soutěžního práva. Poskytování služeb obecného

³⁷⁷ Jans, J. H., Veder, H. H. B. *European Environmental Law*. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008, str. 285

³⁷⁸ De Sadeleer, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014, str. 425, 426 a 429.

³⁷⁹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 471.

hospodářského zájmu tak dovoluje členským státům praktiky jinak zakázané v člancích 101 a 102 SFEU. Ustanovení čl. 106 odst. 2 SFEU upravuje výjimku z principu rovného zacházení a představuje jedinou výjimku k ustanovení čl. 102 SFEU.³⁸⁰

Ustanovení čl. 106 odst. 2 SFEU musí být vykládáno úzce. Pokud může být výhradní právo udělené danému vybranému podniku nahrazeno právem, které povede ke stejnému výsledku a je zároveň méně omezující pro volnou soutěž, bude předchozí právo považováno za nezákonné. SDEU v případě Sydhavnens (viz kapitola 5) rozhodl, že podnikatelé, kterým je propůjčena pravomoc výkonu služeb obecného hospodářského zájmu, mohou být vyjmuti z aplikace unijních soutěžních pravidel a to do té míry, do které zajišťují výkon úkolů, které na ně byly převedeny.³⁸¹

7.8 Ochrana životního prostředí a státní podpory

Problematika státních podpor je upravena v člancích 107, 108 a 109 SFEU. Státní podpory mohou narušit volnou soutěž, jelikož zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví. Podpory ve smyslu čl. 107 SFEU mohou zahrnovat jak dotace, půjčky a přímé investice, tak i daňové úlevy a výjimky z povinnosti platit uložené pokuty nebo jiná penále.³⁸² Pokud tyto podpory jsou způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy, jsou v zásadě neslučitelné s vnitřním trhem. Jsou však přípustné výjimky z takového zákazu, které jsou důležité ve chvíli, kdy samotná soutěž nestačí k podněcování chtěného strukturálního rozvoje a rozvoji samotného soutěžního prostředí.³⁸³

Státní podpory, tedy opatření, která mohou potencionálně mít vliv na chod hospodářské soutěže, byly zmíněny již ve Smlouvě o založení ESUO z roku 1951. Smlouva o ESUO obsahovala ustanovení o neslučitelnosti státních podpor se společným trhem uhlí a oceli. Ve Smlouvě o založení EHS z roku 1957 byla následně zakotvena obecná pravidla, která upravovala poskytování státních podpor. Východiskem platné právní úpravy ve SFEU není plošný zákaz poskytování všech státních podpor, ale koncept

³⁸⁰ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 472.

³⁸¹ Jans, J. H., Veder, H. H. B. European Environmental Law. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008, str. 286.

³⁸² De Sadeleer, N. State Aids and Environmental Protection: Time for promoting the Polluter-pays principle. Jean Monet working paper series. Environment and Internal Market. Vol. 2012/1, str. 2.

³⁸³ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 453 - 464.

neslučitelnosti určitých státních podpor definovaných v čl. 107 SFEU, s vnitřním trhem. V oblasti státních podpor hraje významnou roli Evropská komise, které má velmi širokou rozhodovací pravomoc při posuzování poskytnutých podpor.³⁸⁴

Orgány veřejné moci mohou být nakloněny poskytování finančních podpor soukromým podnikům nesoucím náklady, které jim vznikají na základě nařízení přijatých na ochranu životního prostředí. Unijní zákonodárce může dokonce takové udělení podpory schválit, a to za účelem kompenzace nákladů vzniklých v souvislosti s přijetím, resp. implementací harmonizovaných standardů.³⁸⁵

7.8.1 Podmínky kvalifikace státní podpory

Aby byla státní podpora kvalifikována jako neslučitelná s vnitřním trhem, musí splnit znaky, které lze dovodit³⁸⁶ z čl. 107 odst. 1. Musí jít o výhodu udělenou určitému příjemci, výhoda musí být přiznána buď přímo, nebo nepřímo skrze státní zdroje a musí být přičitatelná státu. Opatření musejí být selektivní, tzn., že podpora zvýhodňuje určité podniky a musí být schopno ovlivnit obchod mezi členskými státy. Tyto podmínky budou blíže vysvětleny na základě judikatury SDEU.

Příjemcem podpory může být pouze podnik či podnikatel. Je také vhodné zjistit, zda příjemce díky podpoře získá nějakou hospodářskou výhodu, na kterou by za normálních okolností nedosáhl. Např. ve spojených případech C - 328/99 a C - 399/00³⁸⁷ *Italská republika a SIM 2 Multimedia Spa* uchoopil SDEU hospodářskou výhodu velmi široce. Z pohledu této práce není předmět sporu relevantní, nicméně je důležitý závěr, který SDEU učinil v otázce. Hospodářské výhod nespočívají pouze v podporách, půjčkách či přímých investicích, ale mohou spočívat i ve snížení nákladů, které jsou nedílnou

³⁸⁴ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 476 a 477.

³⁸⁵ Viz např. čl. 10a odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275 25.10.2003, s. 32) : „Pro odvětví nebo pododvětví, u nichž bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, mohou členské státy rovněž přijmout finanční opatření ke kompenzaci těchto nákladů, jsou-li v souladu s platnými a připravovanými pravidly státní podpory v této oblasti....“

³⁸⁶ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 477.

³⁸⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2003, Spojené věci C – 328/99 a C-399/00, *Italská republika a SIM 2 Multimedia SpA* proti Komisi Evropských společenství.

součástí podnikání. Snížení nákladů posléze může vést ke stejným hospodářským výhodám jako podpory samotné.

Co se hlediska životního prostředí týká, bere Komise v potaz princip „znečišťovatel platí“, což může být ilustrováno na případě C – 126/01³⁸⁸ *GEMO*, ve kterém se SDEU zabýval interpretací čl. 107 SFEU. V původním sporu požádala společnost GEMO provozující středně velké supermarkety o navrácení daně z nákupu masa, která byla uložena na základě francouzského zákona o sběru a likvidaci živočišných vnitřností a zbytků z porážky. Daň byla podle zákona uložena všem subjektům, které se zabývají maloobchodním prodejem masa a dalších masných produktů. Vybraná částka měla být převedena do fondu určeného k financování sběru a likvidaci odpadů pocházejících z živočišné výroby, neboť tato činnost byla považována za službu veřejného charakteru. Společnosti GEMO, která s uložením daně nesouhlasila, nebyla ve správním řízení přiznána náhrada daně, avšak v první instanci soudního řízení bylo společnosti vyhověno. Národní soud společnosti GEMO přiznal náhradu za období od ledna 1997 do srpna 1998. V odvolacím řízení se však ministerstvo financí domáhalo opětovného uložení a zaplacení daně s argumentem, že daň je cenou za poskytovanou službu spočívající v likvidaci živočišného odpadu. Odvolací soud se rozhodl řízení přerušit a předložit SDEU předběžnou otázku, zda takový systém financování likvidace živočišného odpadu lze považovat za státní podporu ve smyslu práva EU. SDEU dospěl k závěru, že se o státní podporu skutečně jednalo. V případě podle SDEU došlo navrácením nákladů ke zbavení povinností povinných subjektů nést náklady na základě principu „znečišťovatel platí“. SDEU jasně konstatoval, že likvidace takového odpadu je primární povinností odpovědných subjektů, kteří ve spojitosti s danou činností musejí nést i odpovídající náklady.³⁸⁹

Co se týká podmínky, že výhoda musí být přiznána buď přímo, nebo nepřímo skrze státní zdroje a musí být přičitatelná státu, lze uvést rozhodnutí³⁹⁰ Komise ve věci nizozemské daně, která byla uložena za účelem financování národních podniků a

³⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003, C – 126/01 *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie proti GEMO SA*.

³⁸⁹ Viz bod 31 daného rozsudku: „*In that regard, it must be held that the financial cost incurred in the disposal of animal carcasses and slaughterhouse waste must be considered to be an inherent cost of the economic activities of farmers and slaughterhouses.*“

³⁹⁰ Commission Decision 92/316/EEC of 11 March 1992 concerning aid envisaged by the Netherlands Government in favour of an environmentally-sound disposal of manure, Úř. věst. L170/34.

uskupení zabývajících se nakládání s hnojivy. Poplatek byl účtován podnikům, které produkovaly více hnojiv, než dokázaly spotřebovat, a byl odveden do společného fondu, ze kterého byly financovány aktivity nizozemských chovatelů prasat. Nizozemská vláda argumentovala důvodem ochrany životního prostředí, neboť nevhodné zacházení s hnojivy představovalo pro životní prostředí vysokou zátěž. Komise upozornila nizozemskou vládu na to, že v oblasti živočišné výroby a hnojiv existuje vysoký podíl nizozemských obchodníků, kteří obchodují s jinými členskými zeměmi, a tento obchod by byl zavedením takového trvalého poplatku vážně ovlivněn v tom smyslu, že by poplatek dlouhodobě pokryl náklady vývozců hnojiv na samotný vývoz do jiných členských států. Komise označila tento poplatek za státní podporu, avšak považovala ho za slučitelnou s právem EU. Podpora oprávněně sloužila životnímu prostředí, neboť nakládání s hnojivy musí být prováděno i s ohledem na další oblasti životního prostředí jako je např. ochrana podzemních vod před zbytkovými těžkými kovy.

Podle třetí podmínky musí být patření selektivní. Selektivita spočívá v tom, že, aby státní opatření bylo možné považovat za státní podporu, musí zvýhodňovat „určité podniky nebo výrobu určitého druhu výrobků,“ nikoliv však všechny podniky plošně na celém území členského státu.³⁹¹ Selektivita opatření může být dána tím, že působnost podpory se vztahuje jen na podnik či podniky, které splňují určité kvalitativní nebo kvantitativní znaky.³⁹² Jako příklad poslouží případ C – 428/06,³⁹³ ve kterém byla SDEU předložena předběžná otázka týkající se interpretace čl. 87 odst. 1 SES (nyní čl. 107 odst. 1 SFEU). Tato otázka vyvstala ve vnitrostátním sporu mezi několika španělskými společnostmi a orgány regionální samosprávy ohledně daňových právních předpisů. Podstatou předběžné otázky bylo, zda daňová opatření, která byla přijata regionální a nikoliv celostátní entitou, má být považována za selektivní, a zda bylo možné kvalifikovat je jako státní podpory z důvodu, že se nepoužívala na celém území dotčeného členského státu. SDEU dospěl k závěru, že pro posouzení selektivní povahy opatření je nutno zohlednit institucionální, procesní a hospodářskou autonomii orgánu, který opatření přijímá. Pokud orgány samosprávného společenství Baskicka měly

³⁹¹ Laguna de Paz, J. C. Protecting the Environment Without Distorting Competition. *Journal of European Competition Law & Practice*. Vol. 3, No. 3. 2012, str. 256.

³⁹² Malíř, J. Právo veřejných podpor EU. Zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu. *Ústav státu a práva AV ČR*. 2013, str. 131 a 132.

³⁹³ Rozsudek Soudního dvora C – 428/06 ze dne 11. září 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) a další proti Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya a další*.

takovou autonomii, znamená to, že normy přijaté v mezích pravomocí neměly selektivní povahu a nepředstavovaly státní podporu.

Opatření musí být konečně schopno ovlivnit obchod mezi členskými státy. Již samotnou finanční pomoc považuje SDEU za schopné narušit soutěž.³⁹⁴ Ohledně podmínky možného narušení volného pohybu zboží na vnitřním trhu je postoj SDEU také jasný. V případě, že pomoc poskytnutá státem posílí pozici jednoho či několika podniků na daném trhu v porovnání s ostatními podniky, musí být taková pomoc považována za státní podporu.³⁹⁵ Obchod mezi členskými státy naopak není ovlivněn, pokud jsou příjemcem podpory veřejné nebo soukromé podniky, které poskytují místní nebo regionální veřejné služby, jež nemohou být provozovány soutěžiteli z jiných členských států.³⁹⁶

7.8.2 Výjimky ze zákazu státních podpor

Zákaz poskytování státních podpor není absolutní a vztahují se na něj některé výjimky. SFEU neobsahuje výjimku, která by se výslovně týkala ochrany životního prostředí. Čl. 107 odst. 2 SFEU definuje následující kategorie podpor, které jsou s vnitřním trhem slučitelné:

- podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků;
- podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi;

³⁹⁴ Viz bod 33 rozsudku C – 126/01 GEMO (viz výše): „Therefore, intervention by the public authorities intended to relieve farmers and slaughterhouses of that financial burden appears to be an economic advantage liable to distort competition.“

³⁹⁵ Viz body 42 a 42 rozsudku C – 126/01 GEMO: „In the present case, the fact that, in France, the costs of carcass disposal are borne neither by farmers nor by slaughterhouses necessarily has a positive impact on meat prices, thus making that product more competitive on the markets of the Member States where such costs are normally paid out of the budgets of competing traders... against that background, it is clear that a measure of this sort constitutes an advantage for French exports and affects intra-Community trade.“

³⁹⁶ De Sadeleer, N. State Aids and Environmental Protection: Time for promoting the Polluter-pays principle. Jean Monet working paper series. Environment and Internal Market. Vol. 2012/1, str. 20.

- podpory poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením.³⁹⁷

Druhý typ podpor, tedy ty, jež jsou určeny k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi, je založen na zásadě solidarity, avšak podpory související se samotnou ochranou životního prostředí pod tuto skupinu nelze přiřadit. Podpory, které ale pod tuto skupinu přiřadit lze, se týkají případů, kdy se veřejné orgány musejí potýkat se závažnými změnami ekosystémů v důsledku přírodních katastrof.³⁹⁸ Jako příklad lze uvést podporu poskytnutou v roce 1994 na základě povodní způsobených řekou Maasou na jihovýchodě Nizozemí.³⁹⁹

Zatímco čl. 107 odst. 2 SFEU definuje kategorie podpor, které jsou slučitelné s vnitřním trhem, odst. 3 stejného článku definuje druhy podpor, které za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány. Výjimky podle čl. 107 odst. 3 SFEU podléhají schválení ze strany Komise. Jde o podpory, které:

- a) mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností;
- b) mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu;
- c) mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem;
- d) jsou určeny na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Unii v míře odporující společnému zájmu;
- e) určí Rada na návrh Komise rozhodnutím.

³⁹⁷ K třetímu bodu je třeba poznamenat, že výjimka ve prospěch Německa nemá v současné době praktickou relevanci, a lze očekávat, že Rada na návrh Komise v dohledné době přijme rozhodnutí o tom, že tato výjimka bude zrušena.

³⁹⁸ De Sadeleer, N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford University Press. 2014, str. 454.

³⁹⁹ Podpora č. NN 19/94. Viz XXIVth report on Competition Policy 1994, bod 354. Dostupné na http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/#rep_1990.

Podpory poskytnuté s ohledem na životní prostředí mohou spadat do kategorie b) a c). V praxi podpory nejvíce souvisejí s odstraňováním vzniklého znečištění. Písmeno c) podle judikatury SDEU zaručuje širší prostor uvážení.⁴⁰⁰

Podle Akčního plánu Komise z roku 2005, který se týká státních podpor,⁴⁰¹ primární právo dovoluje výjimky ze zákazu státních podpor tam, kde podpory mohou mít pozitivní vliv na Unii jako celek. Podpory mohou být prohlášeny za slučitelné se Smlouvou za předpokladu, že splňují jasně definovaná kritéria společného zájmu a zároveň nenarušují unijní soutěž a obchod. Státní podpory mohou být efektivním nástrojem při dosažení cílů společného zájmu a mohou napravit chyby trhu, čímž dochází ke zlepšení fungování unijního trhu a soutěživosti v rámci vnitřního trhu. Tato opatření mají být omezena jen na případy, které jsou určeny k dosažení konkrétně definovaného cíle a při jejichž udělování musejí být zváženy negativní vlivy na soutěž a pozitivní vlivy na společný obecný zájem.⁴⁰²

Podle čl. 108 SFEU je Komise nadána pravomocí zkoumat ve spolupráci s členskými státy předběžné režimy již existujících státních podpor. Komise navrhuje členským státům vhodná opatření, která vyžadují rozvoj nebo fungování vnitřního trhu. Postup na základě tohoto článku se nazývá „formální vyšetřovací procedura“ a navazuje na předchozí fázi předběžného zkoumání. Komise musí členskému státu ve lhůtě dvou měsíců oznámit, zda zkoumané opatření není veřejnou podporou nebo je veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem. Pokud Komise zjistí, že podpora poskytovaná státem nebo ze státních prostředků není slučitelná s vnitřním trhem, rozhodne, že dotyčný členský stát musí ve stanovené lhůtě podporu zrušit nebo upravit. Pokud členský stát tak neučiní, může Komise podle čl. 108 odst. 2 předložit věc SDEU.⁴⁰³

Státní podpora tedy může být slučitelná s vnitřním trhem, ale rozhodování o každé jednotlivé podpoře je časově a administrativně náročné. Od počátku existence

⁴⁰⁰ Viz bod 43 rozsudku Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004, C – 91/01 Italská republika proti Komisi Evropských společenství: „It should be borne in mind that, according to settled case-law, the Commission, in the application of Article 87(3)(c) EC, has a wide discretion, the exercise of which involves complex economic and social assessments which must be made in a Community context.“

⁴⁰¹ State Aid Action Plan, Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009, COM(2005) 107 final, 7. 6. 2005.

Dokument je dostupný na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/reform/saap_en.pdf.

⁴⁰² Body 10 a 11 Akčního plánu 2005.

⁴⁰³ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 484 – 486.

soutěžního práva proto byly předvídaný blokové (hromadné) výjimky z obecného zákazu podpor.⁴⁰⁴

Dne 6. srpna 2008 bylo přijato nařízení Komise č. 800/2008,⁴⁰⁵ kterým Komise stanovila určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem. Účelem přijetí tohoto nařízení bylo snížení administrativní zátěže Komise, která již nadále nemusí provádět kontrolu ex ante. Podpory, které nespádají pod působnost nařízení, podléhají notifikačnímu požadavku podle čl. 108 odst. 3 SFEU.⁴⁰⁶ Komise do nařízení z roku 2008 začlenila i několik kategorií opatření souvisejících s ochranou životního prostředí.⁴⁰⁷ Šlo o první ucelenou skupinu výjimek týkajících se životního prostředí. Jde o následující podpory:

- Investiční podpora, která podnikům umožní řídit se přísnějšími normami, než jsou normy EU v oblasti ochrany životního prostředí, nebo zvyšovat úroveň ochrany životního prostředí v případě, že norma EU neexistuje;
- Podpora pro získání nových dopravních prostředků, které splňují přísnější normy, než jsou normy EU týkající se ochrany životního prostředí, nebo které zvýší úroveň ochrany životního prostředí v případě, že norma EU neexistuje;
- Podpora sloužící ke včasnému přizpůsobení se malých a středních podniků budoucím normám EU;
- Investiční podpora na ochranu životního prostředí pro opatření na úsporu energie, výrobu tepla a na podporu energie z obnovitelných zdrojů energie;
- Podpora na ekologické studie a podpora v podobě úlev na ekologických daních.

Nařízení č. 800/2008 bylo v roce 2014 nahrazeno nařízením Komise č. 651/2014.⁴⁰⁸ Výjimky ve prospěch životního prostředí jsou obsaženy v čl. 36 až 50 nového nařízení. K výše zmíněným výjimkám z roku 2008, které zůstaly zachované, přibyly investiční

⁴⁰⁴ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 454 - 464.

⁴⁰⁵ Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách) (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 214, 9. 8. 2008, s. 3–47.

⁴⁰⁶ Čl. 108 odst. 3 SFEU zní: „Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.“

⁴⁰⁷ Jednalo se o čl. 17 až 25 daného nařízení.

⁴⁰⁸ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem Text s významem pro EHP, Úř. věst. L 187, 26. 6. 2014, s. 1–78.

podpory v oblastech zvyšování energetické účinnosti budov, sanace kontaminovaných lokalit, energeticky účinné dálkové vytápění a chlazení, recyklace a opětovné použití odpadu, energetická struktura a podpory na náhradu škod způsobených některými přírodními pohromami.

7.11 Shrnutí

Pravidla ochrany životního prostředí a pravidla hospodářské soutěže se vyvíjela relativně nezávisle na sobě. Pod vlivem judikatury SDEU a legislativní činnosti Komise se však tyto dvě oblasti začaly prolínat. Soutěžní právo podchycuje svými zákazy situace, kdy dochází k narušení vyvážené soutěže v důsledku zneužití hospodářské síly jednotlivých podniků na relevantním trhu. Jde zejména o vzájemné dohody mezi podniky a o zneužití dominantního postavení na trhu, které mohou ve výsledku silně narušit konkurenceschopnost jak podniků, tak i výrobků.

Ochrana životního prostředí zaujímá v oblasti soutěžních pravidel zajímavé postavení. Národní i unijní předpisy přijaté v rámci jednotlivých složek životního prostředí mohou relevantní trh zúžit nebo rozdělit. Například odpadové hospodářství bude třeba pro účely soutěže posuzovat z hlediska jednotlivých fází nakládání s odpadem – sběr odpadu, jeho přeprava, skládkování, a fáze spalování či recyklace. Zakázané dohody mohou vznikat jak na horizontální, tak i na vertikální úrovni a mohou mít dopad na další podniky v dané hospodářské oblasti.

Ochrana životního prostředí se dále odráží v legalitě některých typů dohod, které by jinak byly nepřípustné. Ve světle čl. 101 odst. 3 SFEU je třeba zkoumat, zda konkrétní dohody přispívají např. ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku, což umožňuje zohlednit i argumentaci ochranou životního prostředí.

Co se týká problematiky státních podpor, judikatura SDEU se zaměřila zejména na vymezení podmínek, za kterých lze určité opatření považovat za státní podporu. Důležitou roli hraje podmínka selektivity a podmínka hospodářské výhody. V kontextu ochrany životního prostředí mohou být veřejné podpory poskytovány např. na investice podniků v oblasti nakládání s odpadem (zejména jeho spalování), na opláštění budov či na investice do různých filtrů určených k zachytu znečišťujících látek.

8. Význam Soudního dvora Evropské unie pro vývoj unijní politiky životního prostředí

Následující kapitole považuji pro tuto práci z hlediska zvolené metodologie zkoumání problému konfliktu ochrany životního prostředí a unijních hospodářských zájmů za podstatnou, neboť se v následujícím textu zabývám nejen samotným fungováním SDEU, ale např. i statistikami dokládajícími relevanci rozhodovací činnosti SDEU pro důležité oblasti životního prostředí a vnitřního trhu.

Při interpretaci a aplikaci práva EU hraje SDEU klíčovou roli. Již v ranné fázi evropské integrace odborníci označili SDEU za integrační faktor obrovského významu, či dokonce za motor integrace.⁴⁰⁹ Podle Catherine Brouers SDEU výrazně přispíval k úspěchu evropské politiky v oblasti životního prostředí, když ve více než 600 rozsudcích vyjasnil význam základních institutů tohoto právního odvětví. Často se SDEU přitom vyjádřil i ke slučitelnosti norem na ochranu životního prostředí s principy vnitřního trhu.⁴¹⁰

Obdobně jako národní soudy má také SDEU za hlavní úkol nalézat právo, tedy aplikovat psané a nepsané právní normy na konkrétní případ. K činnosti SDEU však patří do významné míry také vyplňování mezer v právu, tedy dotváření komunitárního práva. Na jedné straně je závaznost rozsudků SDEU omezena na vztah mezi konkrétními účastníky řízení (*inter partes*). Z tohoto hlediska tedy nelze SDEU připisovat obecně normativní či normotvornou funkci. Precedens jako takový není považován za pramen komunitárního práva. Na druhé straně však význam konkrétních výroků SDEU úzký rámec vztahu mezi účastníky řízení často přesahuje. V praxi požívají rozhodnutí SDEU vysoké autority a jak SDEU, tak i Tribunál (dříve Soud prvního stupně) zpravidla navazují na svoji rozhodovací praxi z důvodu právní jistoty.⁴¹¹ Někteří autoři dokonce tvrdí, že SDEU má kvasilegislativní pravomoc, neboť

⁴⁰⁹ Viz např. Hallstein, W. Die echten Problem der europäischen Integration. Kiel. 1965. str. 9; Everling, U. Umweltschutz durch Gemeinschaftsrecht in der Rechtsprechung des EuGH, In: Behrens, P., Koch, H. J. (eds.) Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden. 1991. str. 29.

⁴¹⁰ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 11.

⁴¹¹ Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. Evropské právo. 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014, str. 273 - 278.

v některých případech slouží jeho rozhodovací činnost k objasnění otázky, na kterou neexistuje ve smlouvách nebo sekundární literatuře odpověď.⁴¹²

Z předchozích kapitol vyplývá, že pochopení vývoje problematiky vztahu ochrany životního prostředí a principů fungování vnitřního trhu není možné bez zkoumání bohaté judikatury SDEU. Z tohoto důvodu se budeme v této kapitole podrobněji věnovat založení, vývoji a fungování SDEU. Do budoucna se dá jistě očekávat, že role Soudu bude stejně velká, či dokonce větší než nyní, zejména v oblasti výkladu evropských právních norem a některých klíčových pojmů, které byly dosud předmětem debat a soudních sporů.

Rozhodnutí SDEU mají také nezpochybnitelný význam pro vývoj v oblasti společných politik. Uplatňování principů unijního práva a extenzivní výklad určitých právních aspektů přispěly k rychlosti realizace vnitřního trhu. Závěry SDEU ovlivnily také dodržování volného pohybu tzv. čtyř svobod, tedy zboží, služeb, osob a kapitálu. Rozšířily práva spotřebitele a zásad hospodářské soutěže.

8.1 Postavení a složení Soudního dvora Evropské unie

Vznik SDEU byl zakotven již ve Smlouvě o ESUO z roku 1952.⁴¹³ Podle článku 31 SESUO bylo jeho úkolem „...zajišťování a dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy a prováděcích předpisů.“ Podle tehdy nepsaného pravidla byl soud složen vždy z jednoho soudce za každou členskou zemi. Ke smlouvě byl připojen Protokol o statutu Soudního dvora, který stanovil soudcům povinnosti a omezení týkající se výkonu funkce soudce.⁴¹⁴ Protokol má dodnes váhu primárního práva a je základní procesní normou, která upravuje průběh řízení.

⁴¹² Schemmel, M. L., de Regt, B. The European Court of Justice and the Environmental Protection of the European Community. Boston College International and Comparative Law Review. Volume 17. Issue 1. 1994, str. 53.

⁴¹³ Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli. Kapitola IV, články 31 – 45.

⁴¹⁴ Fiala, P., Pitrová, M. Evropská unie. 1. vyd. Brno : Centrum pro studii demokracie a kultury. 2003, str. 339.

V roce 1957 byly přijaty Smlouvy o EHS a EURATOM, které rozšířily druhy možných žalob a stanovily, že Soudní dvůr má sloužit jako nezávislý orgán pro všechna tři společenství. Faktická činnost Soudního dvora byla zahájena dne 7. října 1958.

Jednotný evropský akt a Maastrichtská smlouva přinesly jen omezený počet změn, týkajících se zejména zřízení Soudu první instance a vymezení působení Soudního dvora v rámci EU v rámci nové třípilířové struktury EU.⁴¹⁵ Po přijetí Amsterodamské smlouvy, kdy došlo k některým přesunům mezi pilíři, byla úloha SDEU opět konkretizována (např. právo rozhodnout o předběžných otázkách týkajících se oblasti justice a policie).⁴¹⁶ Smlouva z Nice (platná od 1. února 2003) poskytla Radě Evropské unie možnost vytvořit svým rozhodnutím soudní senát příslušný rozhodovat v prvním stupni o některých věcech ve zvláštních oblastech, Rada této pravomoci využila a v roce 2004 zřídila při Soudu prvního stupně sedmičlenný Soud pro veřejnou službu Evropské unie.

V rámci EU existovala po smlouvě z Nice tři centrální soudní tělesa: Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), Soud prvního stupně (SPS) a Soud pro veřejnou službu EU (SVS), který byl zřízen Radou v souladu s oprávněním podle čl. 257 SFEU (bývalý čl. 225a SES) jako jedna z komor Soudu prvního stupně. Lisabonská smlouva přejmenovala Soud prvního stupně na Tribunál. Soudnímu dvoru Evropské unie a Tribunálu náleží úkoly kontroly zákonnosti jednání společenství, ochrany práv jednotlivce a plní i úkoly spočívající v dotváření práva. Na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady 2016/1192 ze dne 6. července 2016 byl Soud pro veřejnou službu zrušen k 1. září 2016 a jeho pravomoc týkající se rozhodování o sporech mezi EU a jejími zaměstnanci přešla na zpět Tribunál.

Do soudního systému EU je v širším smyslu možné z hlediska funkční příslušnosti počítat i národní soudy, pokud jsou příslušné k zajišťování účinnosti komunitárního práva.⁴¹⁷ Soudní pravomoc zjišťovat, aby bylo při aplikaci smluv dodržováno právo Unie, je rozdělena mezi vnitrostátní soudy (tj. obecného komunitárního soudce) a

⁴¹⁵ První pilíř tvořila Smlouva o ES, druhý pilíř Společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí pilíř byla oblast Justice a vnitra. Pitrová, M., *Institucionální struktura Evropské unie. Mezinárodní politologický ústav. Masarykova univerzita. Brno. 1999, str. 18.*

⁴¹⁶ Fiala, P., Pitrová, M. *Evropská unie. 1. vyd. Brno: Centrum pro studii demokracie a kultury. 2003, str. 340 – 342.*

⁴¹⁷ Outlá, V. a kol. *Právo Evropské unie. Plzeň: Aleš Čeněk. 2006, str. 65.*

specializovaného komunitárního soudce, jenž má pravomoc, kterou mu přiznávají zakládací smlouvy.⁴¹⁸

Postavení Soudního dvora je zakotveno v čl. 19 SEU a čl. 13 SFEU, který je řadí mezi základní orgány společenství. Podrobnější úprava se nachází v části páté SFEU (čl. 251 – 281 SFEU) a v Protokolu č. 3 o Statutu Soudního dvora Evropské unie.⁴¹⁹ K primárnímu právu patří také čl. 136 – 160 EURATOM. Řízení před SDEU je upraveno v Jednacím řádu SDEU,⁴²⁰ který byl přijat na základě čl. 223 SES (nyní čl. 253 SFEU)⁴²¹ a Jednacím řádu Tribunálu.

Soudní dvůr Evropské unie je složen ze soudců, generálních advokátů a dalších zaměstnanců. SDEU zasedá v senátech tvořených třemi nebo pěti soudci, ve velkém senátu tvořeném patnácti soudci, výjimečně pak jako plénum, má-li za to, že jde o věc mimořádného významu, například o odvolání člena Evropské komise⁴²² nebo posouzení dohody o přistoupení EU k Evropské úmluvě o lidských právech.⁴²³ SDEU zasedá nepřetržitě, soudní prázdniny se stanoví s ohledem na úřední potřeby,⁴²⁴ platně pak rozhoduje pouze v lichém počtu soudců.⁴²⁵

Součástí struktury SDEU jsou kabinety soudců, které pomáhají s vedením agendy. Každý soudce i generální advokát má k dispozici zpravidla tři referendáře (s právnickým vzděláním), jeden pochází ze země původu soudce, ostatní jsou francouzští rodilí mluvčí. Ke struktuře SDEU též patří administrativní část, tisková a informační služba, ředitelství simultánních překladů a knihovna.⁴²⁶ Sídlem Soudního dvora a Tribunálu je Lucemburk.

⁴¹⁸ Simon, D. Komunitární právní řád. Praha : ASPI, a. s. 2005, str. 493 a 494.

⁴¹⁹ Úřední věstník EU, C 83/210, ze dne 30. 3. 2010.

⁴²⁰ Jednací řád Evropského soudního dvora, dok. L 176 ze 4. 7. 1991 ve znění pozdějších změn a doplňků (Konsolidované znění Jednacího řádu Soudního dvora – 2010/C177/01).

⁴²¹ Karzel, D. Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce. Praha: ASPI, a. s. 2006, str. 92.

⁴²² Zacker, C., Wernicke, S. Examinatorium evropského práva. Carl Heymanns Verlag KG. 3. přepracované vydání. 2007. str. 51. Čl. 16 Statutu Soudního dvora.

Tento text je přístupný v platném znění na stránce

<http://curia.europa.eu/cs/instit/txtdocfr/txtsenvigreur/statut.pdf> .

⁴²³ Posudek 2/13 ze dne 18. prosince 2014.

⁴²⁴ Čl. 15 Statutu SDEU.

⁴²⁵ Čl. 17 Statutu SDEU.

⁴²⁶ Karzel, D. Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce. Praha: ASPI, a. s. 2006, str. 112 – 116.

SDEU je tvořen z jednoho soudce z každého členského státu – dnes tedy z 28 soudců.⁴²⁷ Jsou jmenováni vzájemnou dohodou vlád členských států na dobu šesti let. Znovuzvolení je možné a bývá praktikováno zejména kvůli zachování kontinuity judikatury.⁴²⁸ Soudci jsou schvalováni vzájemnou dohodou členských států, pro jejich zvolení je nutno dosáhnout jednomyslného souhlasu.⁴²⁹ Soudci jsou vybíráni z kandidátů, kteří poskytují záruky nezávislosti a splňují požadavky na nejvyšší soudní funkce ve své zemi nebo jsou uznávanými znalci práva. V zájmu zajištění kvality rozhodování SDEU Lisabonská smlouva zavedla čl. 255 SFEU, podle něhož má sedmičlenný výbor posoudit, zda jsou navržené kandidáti na funkci soudce a generálního advokáta Soudního dvora a Tribunálu vhodné.

Důvodem vzniku Tribunálu bylo ulehčení přílišnému soudnímu nápadu u Soudního dvora. Jeho příslušnost a pravomoc je upravena v čl. 254 – 257 SFEU. Tribunál je příslušný rozhodovat v prvním stupni ve věcech uvedených v čl. 263, 265, 268, 270 a 272 SFEU s výjimkou těch, které jsou v působnosti některého specializovaného soudu zřízeného na základě čl. 257 nebo které Statut vyhrazuje Soudnímu dvoru. Tribunál je tedy koncipován jako první instance pro uvedené druhy řízení.⁴³⁰

Zajímavá je statistika uvedená C. Brouers, která zjistila, že v období od 2005 od 2011 řešil SDEU pouze čtyři opravné prostředky proti rozsudkům Tribunálu/SPS. Ve dvou případech SDEU dospěl k jinému závěru než Tribunál/SPS, jednou ve prospěch a jednou v neprospěch ochrany životního prostředí.⁴³¹

Podle původní úpravy se také Tribunál skládal alespoň z jednoho soudce z každého členského státu. Na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2015/2422 ze dne 16. prosince 2015, kterým se mění Protokol č. 3 o statutu SDEU, došlo k navýšení počtu soudců. Byl zaveden nový čl. 48 statutu SDEU, podle něhož se

⁴²⁷ Za ČR je to od 11. května 2004 Jiří Malenovský.

⁴²⁸ Schweitzer, M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG); mit Schwerpunkt EG / von Michael Schweizer und Waldemar Hummer. 5., neubearb. und erw. Aufl. Neuwied; Kristel; Berlin : Luchterhand. 1996. str. 77.*

⁴²⁹ Fiala, P., Pítrová, M. *Evropská unie. 1. vyd. Brno : Centrum pro studii demokracie a kultury. 2003, str. 342.*

⁴³⁰ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 818.*

⁴³¹ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ *Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 37.*

Tribunál skládá ze 47 soudců od 1. září 2016 a ze dvou soudců za každý členský stát od 1. září 2019. Soudci jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států po konzultaci výše zmíněného výboru pověřeného vydáním stanoviska ke vhodnosti kandidátů na funkce soudce podle čl. 255 SFEU. Soudci jsou jmenováni na dobu šesti let s možností opakovaného jmenování.

Každé tři roky dochází jak u Soudního dvora, tak u Tribunálu k obměně části soudců. Ze svého středu volí soudci na dobu tří let svého předsedu, opakovaná volba je podle čl. 253 SFEU možná. Podmínkou pro jmenování soudcem je státní příslušnost členského státu. Funkce soudce může kromě předvídaných pravidelných obměn a smrti skončit také jeho odstoupením.⁴³²

Od října 2015 působí u SDEU 11 generálních advokátů, jejich počet byl na žádost Soudního dvora z původních 8 navýšen Radou jednomyslným rozhodnutím. Generální advokáti jsou na funkční období šesti let jmenováni za stejných podmínek a stejným způsobem jako soudci SDEU. Generální advokáti byli do struktury SDEU zavedeni podle vzoru "Commissaires du Gouvernement" u francouzské Státní rady. Mají postavení rovnoprávných členů Soudního dvora. Jejich úkolem je vypracovat nestranný a nezávislý závěrečný návrh, který tvoří základ pro rozhodování soudců.⁴³³ Jedná se o stanovisko, které předloží příslušný generální advokát na konci ústního přelíčení a které shrnuje skutkovou podstatu případu, obsahuje detailní analýzu právního stavu a je uzavřeno odůvodněným návrhem.

Ve většině rozsudků se SDEU ve výsledku zpravidla přidržuje vysloveného návrhu. Formálně však není návrhem generálního advokáta vázán. Návrhy generálních advokátů jsou spolu s rozsudky zveřejňovány a přispívají ke kontinuitě soudního rozhodování.⁴³⁴ Jejich závěry jsou považovány za produkt jednoho člověka a jsou vnitřně jednotnější než rozsudky SDEU, které v zásadě vycházejí vždy z kompromisu několika soudců.

⁴³² Čl. 5 Statutu SDEU.

⁴³³ Zacker, C.; Wernicke, S. Examinatorium evropského práva. Carl Heymanns Verlag KG. 3. přepracované vydání. 2007, str. 51.

⁴³⁴ Koenig, C., Haratsch, A. Europarecht. Thübingen: Mohr Siebeck. Vierte Auflage. 2003, str. 79.

Generální advokáti mohou též zaujmout stanovisko, které předchází vydání opatření upravující řízení.⁴³⁵

Studie Catherine Brouers z roku 2012 prokázala, že SDEU ve velké míře přebírá návrhy generálních advokátů také v rozsudcích týkajících se ochrany životního prostředí. Pro období od roku 2005 do roku 2011 napočítala celkem 100 relevantních rozsudků SDEU, a pouze v jedenácti z nich se SDEU výrazně odchýlil od stanovisek generálních advokátů.⁴³⁶

8.2 Pravomoci SDEU

SDEU je příslušný k rozhodování v následujících věcech:

- a) řízení o předběžné otázce (čl. 267 SFEU),
- b) řízení o porušení smlouvy (čl. 258 až 260 SFEU),
- c) žaloba na neplatnost právního aktu a žaloba na nečinnost (čl. 263 a 265 SFEU)
- d) rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí Tribunálu,
- e) rozhoduje o náhradě škody podle čl. 268 SFEU
- f) rozhoduje o dalších věcech uvedených v člancích 270 – 273 SFEU.

Jurisdikci je možné považovat za poměrně širokou. SDEU jsou propůjčeny pravomoci, které bývají v kontinentálním právním systému rozděleny mezi více institucí.⁴³⁷ Předmět některých řízení připomíná agendu ústavních soudů, jindy jde o obdobu správního soudnictví. V článku 275 SFEU je výslovně uvedeno, že z kompetence Soudu je vyloučeno rozhodování o věcech společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Toto ustanovení bylo předmětem dlouhé debaty a některé členské státy navrhovaly, aby byla tato oblast zcela z kompetencí SDEU vyloučena.⁴³⁸

⁴³⁵ Zacker, C.; Wernicke, S. Examinatorium evropského práva. Carl Heymanns Verlag KG. 3. přepracované vydání. 2007, str. 51.

⁴³⁶ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 36-37.

⁴³⁷ Brown, Neville L.; Kennedy, T. The Court of Justice of the European Communities. London: Sweet & Maxwell. Fifth Edition. 2000, str. 111.

⁴³⁸ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 848.

Podle článku 20 Statutu SDEU se řízení skládá ze dvou částí: z písemné části a z ústní části řízení, přičemž písemná část je před Soudním dvorem fází základní a nejdůležitější. Řízení před Soudním dvorem se zahajuje doručením návrhu na zahájení řízení soudní kanceláři, jejímž základním úkolem je evidence soudních písemností a vedení administrativy před a v průběhu soudního řízení. Je také prostředníkem komunikace mezi účastníky navzájem a účastníky a Soudním dvorem. Specifikem řízení je nutnost zastoupení účastníka řízení (fyzické nebo právnické osoby) advokátem.

Po písemné části řízení následuje řízení ústní, které je považováno za jeho doplněk a které je ve většině případů veřejné. Po zahájení veřejné části řízení přijde na řadu soudce zpravodaj, který přednese svou zprávu. Po přednesených řečech zástupců účastníků řízení přichází přednes stanoviska generálního advokáta, který se vyjadřuje ke všem návrhům soudce zpravodaje. Poté následuje neveřejná fáze - porada soudců a příprava rozhodnutí.

Pracovním jazykem Soudu je francouzština. Soudní dvůr rozhoduje buď rozsudkem, nebo usnesením. Rozsudky a usnesení se publikují ve Sbírce rozhodnutí Soudního dvora, která je vydávána ve všech úředních jazycích.⁴³⁹

8.3 Role SDEU v oblasti ochrany životního prostředí

Podle SDEU patří ochrana životního prostředí mezi evropské zájmy. Již v roce 1985 SDEU poprvé konstatoval, že ochrana životního prostředí je jedním ze základních cílů ES a že jde o obecný zájem ES, nikoliv jen o zájem jednotlivých členských států. V případě ABDHU předložil francouzský soud v říjnu 1983 SDEU dvě předběžné otázky týkající se interpretace a platnosti směrnice Rady 75/439/EHS o odpadních olejích. Francouzský soud potřeboval objasnit, zda vnitrostátní právní úprava byla slučitelná s danou směrnicí. SDEU využil této příležitosti, aby jasně konstatoval, že předmětná směrnice musí být interpretována z perspektivy ochrany životního prostředí, jednoho z klíčových cílů ES. Podle SDEU z ustanovení směrnice vyplývá, že vnitrostátní omezující opatření musejí být vzhledem k těmto cílům přiměřená a nediskriminační.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Viz podrobněji Karzel, D. Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce. Praha: ASPI a. s. 2006, str. 108 – 152.

⁴⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. února 1983, 240/83 *A.D.B.H.U.*

Evropská unie nemá žádné všezahrnující pravomoci pro otázky životního prostředí. To je zřejmé z článku 191 SFEU, který se zmiňuje o přispívání politiky Unie v oblasti životního prostředí k ochraně životního prostředí. Pravomoci jsou rozděleny mezi Unii a členské státy, tzn., že jak Unie, tak i členské státy jsou příslušné k ochraně životního prostředí. Politika životního prostředí patří v souladu s čl. 4 odst. 2 písm. e) SFEU mezi oblasti sdílené pravomoci Unie a členských států. Pokud není určitá otázka řešena na úrovni Unie, jsou ke stanovení opatření chránících životní prostředí příslušné členské státy. Na unijní legislativu v oblasti životního prostředí se v souladu s čl. 5 SEU vztahují zásady subsidiarity a proporcionality.

Lze připomenout, že podle SDEU představuje unijní právo vlastní právní řád se stejným výkladem pojmů. V případě rozporu mezi unijní a vnitrostátní normou má přednost právo unijní, jak vyplývá z klíčového rozsudku ve věci *Costa/ENEL* z roku 1964.⁴⁴¹ Přednost unijního práva podle SDEU ovšem neznamená, že by se vnitrostátní předpisy jednotlivých členských států staly neúčinnými nebo neplatnými. Podle doktríny o aplikační přednosti unijního práva se vnitrostátní pravidlo v takovém případě stane pouze nepoužitelným. Je ponecháno na členském státu, jak do vnitrostátního práva včlenění povinnosti plynoucí z přednosti unijního práva.

Článek 291 SFEU požaduje od členských států provedení právně závazných aktů Unie, v oblasti ochrany životního prostředí. Zaprvé je nutné transponovat do vnitrostátního právního řádu směrnice a adaptovat národní právní řád na nařízení. Zadruhé je nutné předpisy implementující unijní závazky náležitě v praxi používat. Kontrola dodržování závazků je v první fázi v rukou Komise. Ta se může za určitých podmínek obrátit na SDEU, aby přezkoumal splnění povinností ze strany členských států.

Náležité a obsahově správné převzetí unijního předpisu je formalizovaným postupem. Z důvodu právní jistoty a čistoty je obzvláště v úseku ochrany životního prostředí nutné, aby byly transpoziční předpisy v právní praxi správně používány. Vzhledem k tomu, že v ochraně životního prostředí jsou z velké části zainteresovány nevládní organizace a že zde chybí větší soudržná lobby⁴⁴² a organizované zájmové skupiny ve prospěch

⁴⁴¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, 6/1964, *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*

⁴⁴² Jako reprezentanta lobby za životní prostředí lze uvést Evropský úřad pro životní prostředí.

životního prostředí, je skutečné a náležité požívání a dodržování těchto předpisů v členských státech jedním z nejzávažnějších problémů práva životního prostředí.

O to důležitější je konsekventní kontrola provádění unijních norem. Komise od členských států formou notifikace obdrží informace o schválených vnitrostátních předpisech,⁴⁴³ které provádějí různé směrnice o životním prostředí.⁴⁴⁴ Tím si Komise může vytvořit představu o tom, jak jsou závazky plynoucí z unijních předpisů prováděny ve vnitrostátním právu. V případě, že Komise dojde k přesvědčení, že závazky plynoucí z unijního práva nejsou v daném členském státě náležitě plněny, musí usilovat o to, aby porušení bylo odstraněno.⁴⁴⁵ Komise má k takovému účelu jediný prostředek, a to zahájení řízení pro porušení smlouvy podle článku 258 SFEU.

Lisabonská smlouva zavedla nový čl. 260 odst. 3 SFEU, podle něhož může Komise v souvislosti s žalobou kvůli nesplnění povinnosti státu sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem navrhnout paušální částku nebo penále jako finanční sankci. Předmětem tohoto řízení je tedy špatná notifikace národních prováděcích aktů ze strany členských států.

8.4 Základní oblasti rozhodovací činnosti SDEU ve vztahu k ochraně životního prostředí

Již ve své publikaci z roku 2002 Ludwig Krämer, bývalý vysoce postavený úředník Komise specializovaný na otázky ochrany životního prostředí, vymezil řadu oblastí, které zásadním způsobem ovlivňuje judikatura SDEU. L. Krämer zjistil, že v řadě rozsudků řešil SDEU obecné právní otázky jako například vymezení pravomocí EU v oblasti společné politiky životního prostředí, souvislosti mezi principy společného trhu a ochranou životního prostředí či souvislosti mezi politikou v oblasti životního prostředí a trestním právem. Judikaturu lze členit také podle konkrétních úseků ochrany životního prostředí, kterých se rozsudky týkají. L. Krämer uvedl celkem šest takových úseků a to konkrétně horizontální otázky životního prostředí (Horizontale Umweltfragen), voda a

⁴⁴³ V ČR je ustálený postup zaslání Evropské komisi takzvaných notifikačních tabulek. Jedná se o tabulku, kde je na levé straně uveden text směrnice a na straně pravé je ke každému ustanovení směrnice uvedeno konkrétní vnitrostátní transpoziční ustanovení, popř. důvod pro netranspozici.

⁴⁴⁴ Postup se týká samozřejmě jakékoliv směrnice, nejen předpisů v oblasti práva životního prostředí.

⁴⁴⁵ Krämer, L. *Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH : dargestellt anhand von 50 Urteilen*. Wien : Verl. Österreich. 2002, str. 25 – 32.

ovzduší (Wasser und Luft), výrobky a hluk ("Produkte und Lärm"), ochrana přírody (Naturschutz), odpadové hospodářství (Abfallbewirtschaftung) a procedurální otázky (Verfahrensfragen).⁴⁴⁶

V některých souvislostech je složité oddělit otázky týkající se právní ochrany životního prostředí od jiných oblastí unijního práva. To platí obzvláště tam, kde se prolínají problémy ochrany životního prostředí s obecnými otázkami vnitřního trhu EU.

Chci se nyní zaměřit na jednotlivé druhy řízení a nastínit jejich relevanci pro ochranu životního prostředí. SDEU řešil také případy žaloby na neplatnost unijních právních aktů podle čl. 263 SFEU. Významným nástrojem je i pro oblast ochrany životního prostředí řízení o předběžné otázce.

8.4.1 Řízení pro porušení Smlouvy

K podání žaloby je podle čl. 258 a 259 SFEU aktivně legitimována Komise a členské státy. Z důvodu politické opatrnosti však členské státy využívají tuto žalobu jen minimálně.⁴⁴⁷ Úprava tzv. dozorčí žaloby zůstala po přijetí Lisabonské smlouvy v podstatě nezměněna. Žaloba má také interpretační význam pro určení a upřesnění těchto povinností v případech jejich rozdílné interpretace členskými státy. V zásadě rozsudek stanoví, zda a jak členský stát porušil povinnosti stanovené unijním právem.⁴⁴⁸

Komise v předsoudní fázi nejprve zašle členskému státu upozornění, v němž mu stanoví lhůtu ke splnění závazku. Poté následuje odůvodněné stanovisko, kterým je Komise vázána co do rozsahu v případě pozdějšího podání žaloby k SDEU. Žalobou se pak Komise domáhá, aby SDEU konstatoval, které povinnosti byly žalovaným státem porušeny. Je na uvážení Komise, zda řízení zahájí, či nikoli a nemusí nutně žalovat každé porušení povinností. Pod pojmem „nesplnění povinností“ se rozumí porušení všech pravidel unijního práva, včetně mezinárodních smluv uzavřených Unií a též

⁴⁴⁶ Krämer, L. *Europäisches Umweltrecht in der Rechtsprechung des EuGH : dargestellt anhand von 50 Urteilen*. Wien : Verl. Österreich. 2002, str. 3 – 10.

⁴⁴⁷ Je nepochybné, že by takové podání mělo závažné diplomatické následky, které by se jistě promítly nejen do bilaterálních vztahů mezi státem žalujícím a žalovaným. V praxi je tedy mezistátní žaloba výjimečná (např. 141/78 *Francie proti Velké Británii*).

⁴⁴⁸ Roenhewer-Rating, A., Grill, G., Jakob, T., Wolker, V. *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Hrsg. Von den Groeben – Schwarze. 6. Auflage. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 2004. str. 420.

obecných právních zásad formulovaných judikaturou. I úprava tzv. horizontální žaloby podle čl. 259 zůstala po Lisabonské smlouvě nezměněna. Žalobu pro nesplnění povinností mohou podat členské státy vůči jiným členským státům ze stejného důvodu, z jakého může Komise podat dozorčí žalobu.⁴⁴⁹ Před podáním vlastní žaloby však musí dotčený členský stát věc předložit Komisi a vyčkat jejího odůvodněného stanoviska. Na zpracování odůvodněného stanoviska má Komise tři měsíce.

Rozhodnutí SDEU o porušení má pouze deklaratorní účinky, zůstává na odpovědnosti vnitrostátních orgánů, jaké důsledky z něj vyvodí. Pokud se členský stát rozsudku nepodřídí, může Komise podle čl. 260 SFEU zahájit nové řízení, jehož smyslem je potvrdit původní rozhodnutí a stanovit sankci.⁴⁵⁰ V případě, že se Komise rozhodne takto postupovat, navrhne SDEU v souladu s ustanovením čl. 260 odst. 2 uložení paušální částky nebo penále. V této oblasti je Komise nadána velmi širokou pravomocí. V této souvislosti Komise vydává sdělení, ve kterých jsou specifikována kritéria ukládání sankce. Tato informace povede k větší právní jistotě na straně členských států. SDEU se však návrhem Komise ohledně výše sankce nemusí řídit.

Při předkládání věci Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2 a 3 SFEU postupuje Komise při návrhu pokuty podle sdělení ze dne 9. 8. 2016,⁴⁵¹ podle něhož je jednotná základní sazba pro výpočet penále stanovena na 680 EUR za den a jednotná základní sazba pro účely zaplacení paušální částky je stanovena na 230 EUR za den. V souvislosti s čl. 260 odst. 2 SFEU se paušální částka vypočítá násobením denní částky a zvláštním faktorem „n“,⁴⁵² přičemž se zohledňuje počet dní, kdy trvá porušování práva, a to od okamžiku vynesení prvního rozsudku do okamžiku, kdy bylo porušování unijního práva ukončeno. Platba minimální pevné paušální částky se určuje pro každý členský stát na základě zvláštního faktoru „n“. Tato minimální paušální částka činila pro rok 2014 pro ČR 1736 EUR.

⁴⁴⁹ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 822 – 824.

⁴⁵⁰ Svoboda, P. Úvod do evropského práva. C. H. Beck. 1. vydání. 2004, str. 98 až 100.

⁴⁵¹ Sdělení Komise ze dne 9. 8. 2016, Aktualizace údajů pro výpočet paušálních částek a penále, které Komise navrhuje Soudnímu dvoru v rámci řízení o nesplnění povinností, C(2016) 5091 final.

⁴⁵² Zvláštní faktor „n“ zohledňuje platební schopnost členského státu (hrubý domácí produkt) a počet jeho hlasovacích práv v Radě.

Co se týká např. vývoje rozhodování SDEU v úzké oblasti odpadového hospodářství, bylo mezi lety 2005 až 2011 rozhodnuto u SDEU celkem 20 řízení. Nejvíce jich bylo v roce 2005 (8 případů). Po roce 2009 se počet rozhodnutých řízení pohyboval okolo max. jednoho případu ročně.⁴⁵³

K 1. 1. 2017 bylo proti České republice vedeno přibližně 80 řízení ve věci porušení Smluv.⁴⁵⁴

8.4.2 Řízení na neplatnost

Žaloba na neplatnost je upravena v čl. 263 SFEU. SDEU v jejím rámci přezkoumává závazné akty unijních orgánů. Jedná se o legislativní akty a další akty, které jsou způsobilé mít právní účinky. Žaloba je z hlediska procesní a materiální legality přijímaných aktů (ať již jsou individuální nebo obecné povahy) nástrojem soudní kontroly činností institucí Unie. V článku je zakotvena možnost napadnout akt Evropské rady s účinky vůči třetím osobám a výslovně byla upravena možnost napadnout akty institucí a subjektů zřizovaných Unií. Znění čtvrtého pododstavce, který byl zaveden Lisabonskou smlouvou, zlepšuje postavení nepriviligovaných žalobců. Pátý pododstavec umožňuje zvláštní úpravu žalob jednotlivců proti aktům institucí a subjektů založených Unií.⁴⁵⁵ Aktivně jsou k podání žaloby legitimováni tzv. privilegovaní žalobci, ti nemusejí na podání žaloby prokazovat žádný zájem (členský stát, Rada, Evropský parlament a Komise) a nepriviligovaní žalobci (fyzické a právnické osoby).

Vhodným konkrétním příkladem žaloby na neplatnost je případ, kdy se Komise domáhala u SDEU zrušení rámcového rozhodnutí Rady 2003/80/SVV ze dne 27. ledna 2003 o trestněprávní ochraně životního prostředí.⁴⁵⁶ Ze shrnutí rozsudku je důležité zejména následující: „*Rámcové rozhodnutí 2003/80 o trestněprávní ochraně životního prostředí, založené na hlavě VI Smlouvy o Evropské unii, zasahuje do pravomocí, které*

⁴⁵³ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtssprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 39.

⁴⁵⁴ Viz stručný přehled na stránkách MZV ČR:

http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vladni_zmocnenec_pro_zastupovani_cr_pred_i_ndex.html

⁴⁵⁵ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 830 a násl.

⁴⁵⁶ Úř. věst. L 29, str. 55. Jedná se o rozsudek C-176/03 ze dne 13. září 2005, *Komise proti Radě*.

*článek 175 ES (nyní čl. 193 SFEU) svěřuje Společenství, a porušuje tedy ve svém celku z důvodu své nedělitelnosti článek 47 EU. Články 1 až 7 uvedeného rámcového rozhodnutí, které obsahují částečné sblížení trestněprávních předpisů členských států, zvláště co se týče prvků skutkových podstat různých trestných činů proti životnímu prostředí, totiž mohly být platně přijaty na základě článku 175 ES v tom rozsahu, v jakém je z důvodu jak jejich účelu, tak jejich obsahu jejich hlavním cílem ochrana životního prostředí, která je jedním z hlavních cílů Společenství.*⁴⁵⁷

Ve věci T-117/94 napadli žalobci (zemědělský spolek a tři fyzické osoby) rozhodnutí Komise poskytnout finanční podporu projektu přírodního parku. Soud první instance (nyní Tribunál) byl toho názoru, že žalobci nebyli z napadaného rozhodnutí přímo a individuálně dotčeni, a z toho důvodu nemohli podat žalobu podle čl. 263 SFEE. Odvolání k Soudnímu dvoru bylo zamítnuto jako neopodstatněné.⁴⁵⁸

Stručný přehled⁴⁵⁹ statistiky ukončených a nově zahájených řízení pro porušení smlouvy a řízení na neplatnost je připojen k této práci v Příloze č. 1. Tato dvě řízení jsou jako tzv. přímé žaloby posuzována v jedné skupině. Ze statistiky vyplývá, že v oblasti ochrany životního prostředí došlo v celkovém počtu ukončených řízení ke strmému poklesu. Celkový počet zahájených řízení vykazuje stejné klesající tendence, neboť v roce 2009 bylo zahájeno 45 řízení, zatímco v roce 2015 již jen 14. Celkový počet ukončených řízení ve věci přímé žaloby klesl z počtu 215 v roce 2009 na počet 70 v roce 2015. V období od roku 2005 do roku 2008 bylo v oblasti ochrany životního prostředí ukončeno 27 řízení ve věci porušení smlouvy.⁴⁶⁰

Ze statistiky pro rok 2016 vyplývá, že u SDEU bylo daný rok zahájeno 35 přímých žalob. Co se ukončených věcí týká, bylo vyřízeno 49 žalob.⁴⁶¹

⁴⁵⁷ K významu tohoto rozhodnutí viz např. Pítrová, L., Komunitarizace bez Ústavy. Diskuse o rozsahu legislativních pravomocí Společenství v oblasti trestního práva. Studie Parlamentního institutu 2/2007. str. 11. (studie je dostupná na stránkách PSP Parlamentu ČR: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=13>).

⁴⁵⁸ Krämer, L. "Die Rechtssprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1995 bis 1997." Europäische Grundrechte Zeitschrift. 1998, str. 309 a n.

⁴⁵⁹ Viz Výroční zprávy SDEU za roky 2009 – 2011. Dostupné na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels.

⁴⁶⁰ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtssprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 37.

⁴⁶¹ Viz statistika SDEU za rok 2016. Dostupná na:

8.4.3 Řízení o předběžné otázce

Řízení o předběžných otázkách je řízením nesporným a je upraveno v čl. 267 SFEU. Pomocí institutu předběžných otázek se mohou (a někdy i musejí) vnitrostátní soudy obrátit na SDEU s otázkami o platnosti nebo výkladu ustanovení unijního práva, které jsou potřebné pro rozhodnutí konkrétního vnitrostátního sporu u daného národního soudu. Mechanismus předběžných otázek má působit preventivně, je totiž schopen předejít rozdílnému výkladu unijního práva jednotlivými vnitrostátními soudy členských států. Provedení unijního práva v národní úpravě s sebou totiž nese nebezpečí divergentních výkladů unijních norem. Použití čl. 267 SFEU umožňuje jednotný výklad a použití těchto norem na úrovni Unie, a zabraňuje tak zkreslení podmínek hospodářské soutěže a z něj plynoucí diskriminaci. Institut předběžných otázek mimo to plní další dva úkoly. Zaprvé přispívá k dialogu a spolupráci mezi soudy Unie a národními soudy, zadruhé představuje nenahraditelnou metodu poskytnutí záruky k individuální právní ochraně. Jak bylo uvedeno výše, přímé žaloby fyzických a právnických osob směřující k SDEU jsou totiž přípustné jen za pevně stanovených podmínek.⁴⁶²

Co se tohoto typu řízení týká, je SDEU závislý na aktivitě vnitrostátních soudů, které jsou svým usnesením oprávněny podle čl. 267 odst. 2 SFEU položit SDEU předběžnou otázku.⁴⁶³ Podle čl. 267 odst. 1 rozhoduje SDEU o dvou kategoriích předběžných otázek: o otázkách výkladu primárního práva a také o otázkách výkladu a posouzení platnosti sekundárního práva. SFEU nedefinuje pojem „soud členského státu“.⁴⁶⁴ Nicméně pod pojmem „*soud členského státu*“ se dle dosavadní judikatury a rozsudku 61/65 ve věci Vaassen rozumí nejen běžné vnitrostátní soudy, ale i orgány splňující následující kritéria: jde o orgán zřízený právem členského státu, který je nezávislý a stálý, je pověřen projednáváním obecně definovaných sporů mezi stranami, pokud jedná

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-04/ti_pubpdf_qdaq17001csn_pdfweb_20170421151456.pdf.

⁴⁶² Srov. Svoboda, P. Úvod do evropského práva. C. H. Beck. 1. vydání. 2004, str. 107.

⁴⁶³ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtssprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 38.

⁴⁶⁴ Judikatura se však k této otázce vyslovila např. v případě C-102/81 *Nordsee*. Zde šlo o negativní vymezení pojmu „soud“.

obdobně jako obecné soudy, a jeho rozhodnutí jsou závazná a respektují právní zásady.⁴⁶⁵

Je zcela na rozhodnutí vnitrostátního soudu, ve kterém stádiu řízení chce položit SDEU předběžnou otázku. Z důvodů procesních a ekonomických to pravidelně bude ještě před rozhodnutím ve věci samé. Podle čl. 267 odst. 3 SFEU existuje povinnost pro některé vnitrostátní soudy předběžnou otázku položit. V takové situaci se nalézají soudy, proti jejichž rozhodnutí nelze podle vnitrostátního práva použít opravný prostředek.⁴⁶⁶ Ale také vnitrostátní soud nižšího stupně je povinen položit předběžnou otázku, pokud se domnívá, že právní akt EU je neplatný a nemá být v daném řízení aplikován. Soudní dvůr také poskytl podrobný popis situací, kdy k zahájení řízení o předběžné otázce nemusí dojít. Jde o situace, kdy otázka komunitárního práva není pro daný případ relevantní nebo byla otázka již SDEU objasněna a v situaci, kdy je výklad komunitárního práva bez dalšího naprosto zjevný a jasný.⁴⁶⁷ Jeden z nejdůležitějších aspektů týkajících se problematiky předběžné otázky je otázka závaznosti rozsudků a výkladu SDEU. Tato otázka není nikde formálně upravena. Na základě „tiché dohody“ mezi SDEU a soudy členských států probíhá i vzájemná spolupráce, kdy vnitrostátní soudy respektují rozhodnutí SDEU. Rozhodnutí SDEU je tak závazné pro všechny soudy členských států (a tím i pro všechny orgány státní moci).⁴⁶⁸

Je na místě zmínit, že se k této problematice povinnosti předložit předběžnou otázku vyjádřil i Ústavní soud České republiky. Ten potvrdil, že jde o porušení práva na zákonného soudce v případě, že daný vnitrostátní soud nepoložil SDEU předběžnou otázku, ač měl povinnost takto učinit.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010, str. 837 a násl.

⁴⁶⁶ Čl. 267 odst. 3 SFEU. Viz podrobněji Fischer, P.; Köck, Heribert, F.; Karollus, Margit, M. Europarecht. Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten Andersen europäischen Organisationen. 4. völlig bearbeitete Auflage. LINDE Verlag. 2002, str. 692 až 699.

⁴⁶⁷ Bobek, M. Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES. Praha: C. H. Beck. 1. vydání. 2004, str. 33 a 34.

⁴⁶⁸ Bobek, M., Komárek, J., Pazder, J. M., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde Praha, a. s. 2005, str. 367 – 370.

⁴⁶⁹ Z nálezu senátu ÚS II. ÚS 1009/08: „Přestože položení předběžné otázky je věcí komunitárního práva, za určitých okolností její nepoložení v rozporu s tímto právem může přivodit i porušení ústavně garantovaného práva na zákonného soudce. Je totiž třeba mít na zřeteli fakt, že předpokladem oprávnění podat ústavní stížnost je vyčerpání všech prostředků, které zákon k ochraně stěžovatelova práva poskytuje. O porušení práva na zákonného soudce půjde v případě aplikace komunitárního práva tehdy, kdy český soud (jehož rozhodnutí již nelze napadnout dalšími opravnými prostředky, které poskytuje

Soudnímu dvoru ročně⁴⁷⁰ napadne průměrně přes 400 žádostí o zodpovězení předběžné otázky ze všech 28 členských států, přičemž řízení o předběžných otázkách trvá v průměru 15 měsíců. Od roku 2004 položily soudy České republiky Soudnímu dvoru již 49 předběžných otázek. Nejvyšší soud ČR se přitom na Soudní dvůr obrátil pětkrát a žádal o zodpovězení předběžných otázek z oblasti mezinárodního práva soukromého nebo z oblasti práva duševního vlastnictví a nově i ve věci trestního práva.⁴⁷¹

Historická statistika vykazuje rostoucí tendenci také v počtu otázek týkajících se oblasti životního prostředí. Zatímco bylo například v období od roku 1976 do roku 1991 SDEU předloženo pouze 16 předběžných otázek ze strany národních soudů členských států, v letech 1992 až 1994 jich bylo položeno šest, v následujícím časovém úseku let 1995 až 1997 jich bylo již patnáct. V období od roku 1998 do roku 1999 bylo zaznamenáno 17 takových žádostí podle čl. 267 SFEU.⁴⁷²

Novější statistiky⁴⁷³ jsou uvedeny v tabulce uvedené v příloze č. 2. Tabulka zahrnuje roky 2009 – 2014 a plyne z ní, že v řízení o předběžné otázce zůstává stoupající křivka celkového počtu ukončených řízení (z 259 v roce 2009 na 404 v roce 2015). V počtu nově zahájených řízení došlo v letech 2009 až 2014 k mírnému poklesu z 33 na 15, avšak v roce 2015 bylo zahájeno již 29 řízení o předběžné otázce.

V roce 2016 se celkový počet rozhodnutých řízení ve věci předběžné otázky pohyboval okolo počtu 453. Průměrná délka řízení byla v této oblasti 14,7 měsíce.⁴⁷⁴

podústavní právo) nepoloží předběžnou otázku ESD svévolně, tedy v rozporu s principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“

⁴⁷⁰ V roce 2016 jich bylo 319, v roce 2015 jich bylo 436, v roce 2014 jich bylo 428, v roce 2013 jich bylo 450, v roce 2012 jich bylo 404 a v roce 2011 jich bylo 423. Statistika viz stránky NS ČR

http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~TiskovezpravyNejvyssiho_soudu~Predbezna_otazka_pro_Soudni_dvur_Evropske_unie_kterou_Nejvyssi_soud_historicky_poprve_podava_v_trestni_veci~?open&lng=CZ.

⁴⁷¹ Viz stránky Nejvyššího soudu ČR:

http://www.nsoud.cz/JudikaturaNS_new/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~TiskovezpravyNejvyssiho_soudu~Predbezna_otazka_pro_Soudni_dvur_Evropske_unie_kterou_Nejvyssi_soud_historicky_poprve_podava_v_trestni_veci~?open&lng=CZ.

⁴⁷² Krämer, L. "Die Rechtssprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1998 und 1999." Europäische Grundrechte Zeitschrift. 2000, str. 265 a n.

⁴⁷³ Viz Výroční zprávy SDEU za roky 2009 – 2015. Dostupné na:

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels .

⁴⁷⁴ Viz statistika SDEU za rok 2016. Dostupná na:

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-04/ti_pubpdf_qdaq17001csn_pdfweb_20170421151456.pdf

Aktuálně probíhá řízení ve věci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, v němž je posuzován soulad české darovací daně na povolenky pro emise skleníkových plynů s unijním právem (případ C-43/14).⁴⁷⁵

8.4.4 Vliv rozhodovací činnosti SDEU na unijní politiku životního prostředí

Ačkoliv již v roce 1965 byl SDEU označen za „motor integrace“ tehdejších Evropských společenství, dostala se jeho judikatura pod drobnohled výzkumu zejména od 80. let minulého století.⁴⁷⁶ Rozhodnutí SDEU mají vliv na sjednocení politik Unie a další vývoj unijních právních norem. Čím více je v unijních právních normách nejasných či vágních pojmů a termínů, tím větší význam má jejich výklad ze strany SDEU.

V oblasti ochrany životního prostředí tak rozhodování SDEU může mít jediné posilující vliv, ať již danou otázku svým rozhodnutím posiluje, či naopak brzdí. Označit SDEU pouze jako prointegrační orgán by bylo příliš zjednodušující. SDEU je zejména v oblasti ochrany životního prostředí činný co do dlouhodobého rozvíjení platnosti a posilování unijních právních předpisů týkajících se ochrany životního prostředí. Na druhé straně je však jeho rozhodování také závislé na chování ostatních aktérů.

Podle C. Brouers je možné vysledovat jasnou zdrženlivost SDEU v situacích, kdy členské státy dávají najevo svůj nesouhlas nebo neshody mezi sebou samými, při chybějící legislativní opoře nebo při zpomalování integračního procesu.⁴⁷⁷ SDEU je autonomním aktérem politiky životního prostředí, jež přijímá rozhodnutí, která jsou závazná pro členské státy, a v oblasti ochrany životního prostředí si v čase vyvinul jistou dynamiku.

⁴⁷⁵ Viz stručný přehled na stránkách MZV ČR:

http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vladni_zmocnenec_pro_zastupovani_cr_pred/index.html

⁴⁷⁶ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 11.

⁴⁷⁷ Brouers, C. „Der Einfluss der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012, str. 11.

8.5 Shrnutí

Cílem této kapitoly bylo připomenout význam SDEU jako velmi významného aktéra unijní politiky životního prostředí. SDEU hraje velmi důležitou roli nejen v souvislosti s výkladem a aplikací norem přijatých unijním zákonodárcem, ale také při posuzování souladu národních opatření se závazky plynoucími z unijních závazků. Podle doktríny evropského práva SDEU svým výkladem dotváří unijní pravidla a může je konkretizovat. Jak vyplývá z této práce, je vliv judikatury SDEU významný také v oblasti ochrany životního prostředí.

Závěr

V této práci jsem se zaměřila na vztah mezi principem ochrany životního prostředí a úpravou vnitřního trhu EU. Jedná se o velmi komplexní problematiku, která se dynamicky vyvíjela ve světle postupné reformy primárního práva a judikatury SDEU. V úvodu do práce jsem si kladla za hlavní cíl jasně vymezit a analyzovat obě problematiky právní oblasti jak samostatně, tak i v jejich vzájemných souvislostech. K pochopení obou problematik mi posloužila judikatura Soudního dvora, která je ve vybraných oblastech relativně bohatá. Pro účely této práce jsem zvolila rozbor rozhodnutí, která ukazují, jakým způsobem a v jaké míře se ochrana životního prostředí promítá do výkladu základních svobod vnitřního trhu EU. Zkoumala jsem, jak se obě oblasti překrývají, v jakém jsou konfliktu a jaká možná řešení tohoto konfliktu jsou k dispozici.

1) Tato práce v úvodních kapitolách představuje relevantní pojmosloví a stručný historický exkurs do vývoje vnitřního trhu a ochrany životního prostředí. Co se týče základní terminologie, bylo zjištěno, že na národní úrovni vychází pojem životního prostředí z jednotlivých složek životního prostředí a z vazeb mezi nimi. Životní prostředí je podle české platné právní úpravy spojováno s jednotlivými jeho složkami, tzn. například s ovzduším, vodou, půdou a organismy. Unijní právo pojem životní prostředí předpokládá, ale nedefinuje ho. Ke složkám životního prostředí unijní právo přiřazuje např. i hmotný majetek, kulturní dědictví, popř. jednotlivé druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Dle mého názoru je české pojetí a pojetí užívané v jiných členských státech (např. v Rakousku a Německu) dostačující. Přestože na unijní úrovni nebyla kodifikována jednotná a přesná definice pojmu životního prostředí, nevyvolává tento deficit výraznější praktické problémy. Unijní právní úprava by proto *de lege ferenda* nemusela být, co se pojmosloví týká, sjednocována. Pokud je splněn předpoklad, že členské státy vycházejí ze stejného nebo velmi podobného pojetí, může unijní právo na tuto definici následně odkázat. Činnost spočívající v ochraně životního prostředí cílí právě na jeho složky, v tomto se právo EU překrývá s právem vnitrostátním.

Je také nutné mít na paměti, že se vnitrostátní právo s právem unijním nejen překrývá, ale je jím do vysoké míry také předurčeno. Vnitrostátní zákonodárce má sice stále při úpravě konkrétní míry ochrany životního prostředí k dispozici určitou autonomii, ale dle mého názoru bude postupem času a s nabýváním unijních harmonizačních předpisů tento autonomní prostor ještě více zúžen.

2) V první fázi evropské integrace bylo ochraně životního prostředí věnováno málo pozornosti, avšak se stále intenzivnější hospodářskou integrací začalo přibývat i komunitárních, resp. nyní unijních norem týkajících se ochrany životního prostředí. Během procesu prohlubování vnitřního trhu a harmonizace relevantních vnitrostátních právních norem se odkryl jeden závažný konflikt, a to střet mezi ochranou životního prostředí a principy vnitřního trhu. Samotný konflikt mezi těmito dvěma oblastmi, tedy mezi ekologickými a ekonomickými zájmy, není unijním právem výslovně regulován. V zakládacích smlouvách nenalezneme zmínku o tom, která z obou oblastí má přednost. V praxi může mít volnost členských států v přijímání vnitrostátní legislativy a opatření na ochranu životního prostředí za následek narušení a omezení vnitřního trhu, zejména co se týče volného pohybu zboží a služeb.

Členské státy mají v neharmonizované oblasti prostor pro přijetí vlastní úpravy, což může mít za následek různé úrovně ochrany životního prostředí v jednotlivých členských státech. Tyto výkyvy však samy o sobě automaticky neznamení porušení unijních pravidel. Nesoulady mezi národními opatřeními na ochranu životního prostředí mohou ovšem ovlivnit funkčnost vnitřního trhu. Konflikty se projevují zejména v omezení volného pohybu zboží, popř. služeb. V práci jsem zdůraznila význam zásady nediskriminace na základě státní příslušnosti pro koncepci vnitřního trhu. Různé standardy ochrany životního prostředí nemají vést ke znevýhodňování určitých aktérů vnitřního trhu.

Střet mezi ekologickými a ekonomickými zájmy je dle mého názoru v rámci vnitřního trhu nevyhnutelný. Zastánci co nejefektivnější ochrany životního prostředí na jedné straně a zastánci neomezeného volného obchodu v prostoru EU na straně druhé kladou důraz na odlišné legitimní zájmy. Důraz na ekonomickou sféru s jasným cílem ekonomické maximalizace (přírodních zdrojů, výroby, rychlosti apod.) a uspokojení potřeb bez zohlednění ekologického prvku se může odrážet na kvalitě životního

prostředí například v podobě znečištění životního prostředí, nenávratného úbytku přírodních zdrojů nebo vymizení konkrétních druhů rostlin a živočichů. Střet mezi těmito dvěma oblastmi je nutné pojmut velmi citlivě s přihlédnutím k zásadě proporcionality.

Unijní úprava vnitřního trhu je v zakládacích smlouvách pojata převážně ekonomicky a cílí na hospodářské hodnoty, a to i přesto, že čl. 3 odst. 3 SEU nabádá k nalezení rovnováhy mezi vnitřním trhem a ochranou životního prostředí. Výchozí hodnotou je zmíněný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který představuje klíčový princip unijního práva. Různé výjimky ze zákazu omezení či narušení vnitřního trhu se posuzují ve světle tohoto principu. Čtyři základní svobody vnitřního trhu neplatí absolutně a je možné je z předem stanovených důvodů omezit. Konfliktu mezi zásadami fungování vnitřního trhu a ochranou životního prostředí se SDEU věnoval v mnoha případech. Tam, kde primární právo EU výslovně upravuje možnosti omezování volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, nenajdeme zmínku o životním prostředí či ochraně životního prostředí. Co se týče volného pohybu zboží, lze podle čl. 36 SFEU omezení v zájmu životního prostředí podřadit pod výjimky týkající se ochrany zdraví a života lidí a zvířat a ochranou rostlin.

3) S ohledem na volný pohyb zboží lze učinit tyto závěry:

- V oblasti tzv. tarifních překážek na vnitřním trhu nedává SDEU ve zkoumaných případech prostor pro opatření odůvodněná ochranou životního prostředí, což je z hlediska koncepce celní unie logické, protože zavedení cla a rovnocenných opatření mezi členskými státy nelze ospravedlnit ani jinými důvody. Judikatura SDEU je v tomto směru jednoznačná a různé druhy poplatků ukládané ve spojitosti s přechodem zboží přes hranice členských států jsou považovány za opatření, která jsou v rozporu s právem EU. Takový přístup lze jen schválit, neboť pod záminkou různých poplatků uvalených na zboží pocházejícího z jiných členských států a překračujícího hranice členských států může vzniknout prostor pro možnou diskriminaci z důvodu původu zboží. Co se vnitrostátní daňové politiky týká, mají členské státy relativní volnost v její realizaci. Je ale nutné mít na paměti, že jakékoliv zpoplatnění, zvýšení či snížení daní z určitých výrobků nebo služeb bude mít vliv nejen na konečnou cenu, ale i na tržní chování podnikatelů a spotřebitelů.

- V oblasti unijního zákazu množstevních omezení a opatření s rovnocenným účinkem kvantitativním omezením je možné nalézt případy, kdy SDEU dal přednost argumentaci, jež cílila na ochranu životního prostředí, resp. ochranu živočichů. Zákaz množstevního omezení je možné ospravedlnit důvody uvedenými ve SFEU. Do výčtu těchto důvodů není výslovně zahrnuta ochrana životního prostředí jako taková. Tohoto cíle lze částečně dosáhnout použitím argumentů směřujícím k ochraně zdraví a života lidí a zvířat a ochranou rostlin. Kromě toho lze úspěšně argumentovat pomocí doktríny kategorických požadavků, která připouští omezení základních svobod také v zájmu důvodů nekodifikovaných v primárním právu. Kategorické požadavky jako nepsané důvody pro omezení volného pohybu zboží plynou z judikátu Cassis de Dijon a oprávněné místo mezi těmito požadavky má i ochrana životního prostředí. Ochrana životního prostředí představuje ovšem tak důležitou hodnotu, že přes existenci doktríny kategorického požadavku by *de lege ferenda* stálo za zvážení, zda by ochrana životního prostředí neměla být v zakládacích smlouvách výslovně uvedena jako legitimní důvod pro omezování základních svobod.

4) Významnou oblastí vnitřního trhu je volný pohyb služeb. Tato oblast je pro ochranu životního prostředí relevantní, neboť mnoho poskytovatelů služeb vyvíjí svou činnost ve vícero členských státech. Jako příklad lze uvést oblast odpadového hospodářství. I v této oblasti je možné, že vnitrostátní předpisy uloží jednotlivým subjektům takové povinnosti odůvodněné ochranou životního prostředí, které ve výsledku mohou omezit a výrazně ztížit přístup k poskytování služeb na území členského státu. Tím by docházelo k nedovolenému a nežádoucímu narušení vnitřního trhu. Princip zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti se použije i v této oblasti, a proto při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností cizími státními příslušníky na území jiného členského státu nesmí docházet k nezákonnému omezování. Limity svobody usazování jsou dané základními smlouvami a směřují k důvodům veřejné moci, bezpečnosti a pořádku. Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí není výslovně uvedena jako důvod omezení volného pohybu služeb a svobody usazování, je i v této souvislosti klíčová doktrína SDEU o kategorických požadavcích.

Soudnímu přezkumu SDEU byla podrobena opatření, která souvisela s problematikou umístování staveb do krajiny a s podmínkami, za kterých mohly být na určitém území zřizovány prodejny. Významnou roli hraje směrnice o službách, která sjednotila

pravidla poskytování služeb v členských státech a přispěla ke snížení administrativní zátěže. Podnikatelé, kteří se zabývají službami souvisejícími se životním prostředím, tak mohou být informováni o požadavcích na vstup na trh v jiném členském státě a to pomocí tzv. jednotných kontaktních míst. *De lege ferenda* je žádoucí, aby za účelem snižování administrativní zátěže současně nedocházelo k ústupkům na úkor vysoké míry ochrany životního prostředí a aby nebyly jednostranně upřednostňovány ekonomické cíle velkých hospodářských subjektů před ekologickými zásadami. Obdobně jako v případech omezení volného pohybu zboží je i zde třeba důkladně zvážit princip proporcionality.

5) Jako zajímavá oblast zkoumání se jeví oblast soutěžního práva a její prolínání s ochranou životního prostředí. Koncepce vnitřního trhu předpokládá nerušené fungování hospodářské soutěže. Hlavní cíle vnitřního trhu mohou být narušeny nejen opatřeními omezujícími volný pohyb některého ze čtyř základních svobod vnitřního trhu, ale také důsledkem určitého chování podniků na trhu. Pravidla hospodářské soutěže jsou určena především podnikům, neboť právě tyto subjekty mohou některým svým úmyslným chováním hospodářskou soutěž významně narušit. Co se týče kartelových dohod ve smyslu čl. 101 SFEU, je třeba konstatovat, že tyto dohody soutěžitelů ne vždy znamenají jen negativní vliv na vnitřní trh a jeho účastníky včetně koncových spotřebitelů. Ochrana životního prostředí se dále odráží v legalitě některých typů dohod, které by jinak byly nepřipustné. Ve světle čl. 101 odst. 3 SFEU je třeba zkoumat, zda konkrétní dohody přispívají např. ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků anebo k podpoře technického či hospodářského pokroku, což umožňuje zohlednit i argumentaci ochranou životního prostředí. Je však nutné upozornit na fakt, že valná většina konečných spotřebitelů bude ekologické přínosy klást na miský vah společně s pořizovacími náklady na takový výrobek (ať jde již o spotřební elektroniku, potraviny nebo např. drogistické zboží).

Co se týká problematiky státních podpor, mohou být v zájmu ochrany životního prostředí veřejné podpory platně poskytovány např. na investice podniků v oblasti nakládání s odpadem (zejména jeho spalování), na opláštění budov či na investice do různých filtrů určených k zachytu znečišťujících látek. Tento nástroj je v oblasti ochrany životního prostředí velmi důležitý. Na provozovatele a podnikatele může působit motivačně a je také schopný uhradit těmto subjektům část nákladů na inovační

technologie, které je např. kvůli snižující se hranici povoleného vypouštěného znečištění nutné do výrobního procesu investovat.

Lze tedy konstatovat, že vztah ochrany životního prostředí a vnitřního trhu prošel dlouhým vývojem. Bylo nutné nalézt vyvážený přístup v řešení konfliktních situací, ke kterému výrazně přispěla doktrína SDEU. Co se týká soudního nápadu, zůstává podle dostupných statistik (viz přílohy 1 a 2) počet zahájených věcí (řízení o předběžné otázce) v oblasti ochrany životního prostředí a oblasti vnitřního trhu víceméně konstantní. Otázka vztahu mezi ochranou životního prostředí a vnitřním trhem se bude odvíjet i od politických skutečností týkajících se budoucího směřování Unie. V momentě, kdy by např. došlo ke scénáři tzv. vícerychlostní Evropy, by se mohly právní úpravy jednotlivých oblastí (zde ochrany životního prostředí a vnitřního trhu) začít podstatně lišit, a tím by byla ohrožena zejména ochrana životního prostředí.

Použitá literatura a ostatní prameny

a) Literatura

Barnard, C., Peers, S. *European Union Law*. Oxford University Press. 2014.

Běhan, P. *Dominantní postavení na trhu a jeho zneužití. Právní úprava ES a v ČR*. Prospektum. Praha. 2002.

Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck. 2011.

Bobek, M. *Porušení povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce podle článku 234 (3) SES*. Praha: C. H. Beck. 1. vydání. 2004.

Bobek, M., Komárek, J., Pazder, J. M., Gillis, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Linde Praha, a. s. 2005.

Borkovec, A., Kruliš, K., Navrátil, P., Sýkora, M., Šmejkal, V., Vilímková, V. *Právní nástroje odstraňování překážek fungování vnitřního trhu EU*. Praha : Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta. nakl. Eva Rozkotová. 2014.

Brouers, C. „*Der Einfluss der Rechtsprechung der Europäischen Gerichtshofs auf die europäische Umweltpolitik und das europäische Umweltrecht.*“ Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH. Berlin. 2012.

Brown, Neville L.; Kennedy, T. *The Court of Justice of the European Communities*. London: Sweet & Maxwell. Fifth Edition. 2000.

Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010.

Davies, P. G. G. *European Union environmental law : an introduction to key selected issues*. Ashgate Publishing Ltd. 2004. str 217.

De Sadeleer, N. *Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy*. Journal for European Environmental & Planning Law. Martinus Nijhoff Publisher. JEEPLn9.1. 2012.

De Sadeleer, N. *Environmental Regulatory Autonomy and the Free Movement of Goods*. Environment and Internal Market. Jean Monnet Working Paper Series. Vol. 2013/1.

De Sadeleer, N. *State Aids and Environmental Protection: Time for promoting the Polluter-pays principle*. Jean Monnet working paper series. Environment and Internal Market. Vol. 2012/1.

De Sadeleer, N. *EU Environmental Law and the Internal Market*. Oxford University Press. 2014.

De Sadeleer, N. *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules*. Oxford University Press. 2002.

De Sadeleer, N. *Trade v. Environmental Law. The Fable of the Earthen Pot and the Iron Pot*. Regional Affairs. Environmental Policy and Law 45/1. 2015.

Epiney, A. *Umweltrecht der Europäischen Union*. 3. vydání. Baden-Baden. 2013.

Everling, U. *Umweltschutz durch Gemeinschaftsrecht in der Rechtsprechung des EuGH*, In: Behrens, P., Koch, H. J. (eds.) *Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden. 1991.

Fiala, P., Pitrová, M. *Evropská unie*. 1. vyd. Brno : Centrum pro studii demokracie a kultury. 2003.

Fischer, P.; Köck, Heribert, F.; Karollus, Margit, M. *Europarecht. Recht der EU/EG, des Europarates und der wichtigsten Anderssen europäischen Organisationen*. 4. völlig bearbeitete Auflage. LINDE Verlag. 2002.

Galizzi, P. „*From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: Has the Environment Lost its Way on the Global Agenda?*“ Fordham International Law Journal. 2005. Issue 5. Article 3.

Hallstein, W. *Die echten Problem der europäischen Integration*. Kiel. 1965.

Jakob, K., Eisgruber, J. *Marktverzerrungen durch Umweltpolitik? Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im europäischen Markt*. Aktuelle Berichte. Ökologisches Wirtschaften, 1/2010.

Jacobs, R. '*EEC Competition Law and the Protection of the Environment*.' 1993. Volume 20. Legal Issues of Economic Integration. Issue 2.

Jans, J. H., Veder, H. H. B. *European Environmental Law*. Third edition. Europa Law Publishing. Groningen. 2008.

Jarass, Hans D. *Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Rech*. ZUR 11/2011.

Karzel, D. *Evropský soudní dvůr. Praktický průvodce*. Praha: ASPI, a. s. 2006.

Kimminich, O., Hobe, S. *Einführung in das Völkerrecht*. 7. völlig und überarb. und erw. Aufl. Tübingen, Basel. Francke. 2000.

Koenig, C., Haratsch, A. *Europarecht*. Thübingen: Mohr Siebeck. Vierte Auflage. 2003.

Koch, H. - J., Mielke, C. *Globalisierung des Umweltrechts*. Nomos. ZUR 2009.

Král, R. *Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy*. Praha : C. H. Beck. 2003.

Krämer, L. "*Die Rechtssprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1998 und 1999*." Europäische Grundrechte Zeitschrift. 2000.

Krämer, L. *Europäisches Umweltrecht in der Rechtssprechung des EuGH : dargestellt anhand von 50 Urteilen*. Wien: Verl. Österreich. 2002.

Krämer, L. "Die Rechtssprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zum Umweltrecht 1992 bis 1994." *Europäische Grundrechte Zeitschrift*. 1995.

Krämer, L. "Die Rechtssprechung der EG-Gerichte zum Umweltrecht 1995 bis 1997." *Europäische Grundrechte Zeitschrift*. 1998.

Laguna de Paz, J. C. *Protecting the Environment Without Distorting Competition*. *Journal of European Competition Law & Practice*. Vol. 3, No. 3. 2012.

Lenaerts, K., van Nuffel, P. *European Union Law*. Third edition. Sweet&Maxwell. 2011.

Lenz, C. O., Borchardt, K. - D., Bergmann, J. *EU und EG-vertrag: Kommentar zu dem Vertrag über die europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der europäischen Gemeinschaften*. 4th Edition. Bundesanzeiger Verlag. 2006.

Lorenz, M. *Umweltschutz und wettbewerblich konzipierter Binnenmarkt im Gemeinschaftsrecht*. Peter Lang. 2004.

Malíř, J. *Právo veřejných podpor EU. Zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Ústav státu a práva AV ČR. 2013.

Moldan, B. a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Situace v České republice*. Univerzita Karlova. Karolinum. Praha. 1997.

Neubauer, J. *Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva ES*. *Jurisprudence*. 2/2009.

Outlá, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2006.

Outlá, V., Hamerník, P., Bambus, J. *Judikatura Evropského Soudního dvora*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 1. vydání. 2005.

Petrlik, D. *Vnitřní trh v judikatuře Evropského soudního dvora (2004 – 2015)*. Praha: Leges. 2016.

Pítrová, L. *Komunitarizace bez Ústavy. Diskuse o rozsahu legislativních pravomocí Společenství v oblasti trestního práva*. Studie Parlamentního institutu 2/2007.

Poncelet, Ch. *Free Movement of Goods and Environmental Protection in EU Law: a Troubeled Relationship?* Jean Monet Working Paper Series. Environment and the Internal Market. Vol. 2011/4.

Récsey, C. *Principles of European Environmental Law. Art. 191 (2) TFEU*. In: European Environmental Law. Wagner, E., Pree, Maria (Hrsg.). Tauner Verlag. 2012.

Rodríguez Iglesias, G. C., Reichenberg, K. *Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofes zum Schutz der Umwelt. Europa und seine Verfassung*. Festschrift für Manfred Zuleeg. Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden. 2005.

Roehner-Rating, A., Grill, G., Jakob, T., Wolker, V. *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Hrsg. Von den Groeben – Schwarze. 6. Auflage. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 2004.

Rudolf, B. *Artikel 37 Umweltschutz*, in Meyer (Hrsg.). Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 2014. marg. 10.

Schwarze, J. (Hrsg.). *EU Kommentar*. Nomos. Baden-Baden. 3. Auflage. 2012.

Schemmel, M. L., de Regt, B. *The European Court of Justice and the Environmental Protection of the European Community*. Boston College International and Comparative Law Review. Volume 17. Issue 1. 1994.

Schweitzer, M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG); mit Schwerpunkt EG / von Michael Schweizer und Waldemar Hummer.* 5., neubearb. und erw. Aufl. Neuwied; Kristel; Berlin : Luchterhand. 1996.

Simon, D. *Komunitární právní řád.* Praha : ASPI, a. s. 2005.

Stüer, B. *Dreizehnte Umweltrechtliche Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht.* DVBl. 1990.

Svoboda, P. *Úvod do evropského práva.* C. H. Beck. 1. vydání. 2004.

Syllová, J., Pítrová, L., Paldusová, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck. 2010.

Šmejkal, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty.* Praha: Leges. 2015.

Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M. *Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná).* Eva Rozkotová. IFEC. 2008.

Thun-Hohenstein, C., Cede, F., Hafner, G. *Europarecht. Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung.* Wien. 2005.

Thiele, A. *Europarecht.* 7. vydání. Altenberge. 2010.

Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. *Evropské právo.* 3. Vydání. Praha: C. H. Beck. 2006.

Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T. *Evropské právo.* 5. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. 2014.

Tomášek, M., Týč, V. a kol. *Právo Evropské unie.* Leges. 2013.

Van Bael, I., Bellis, J. - F. Competition Law of the European Community. Kluwer Law International. 2005.

Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012.

Wegener, B. Umweltrecht. In: Wegener, B. (ed). *Europäische Querschnittpolitiken*. Enzyklopädie Europarecht Bd 8. Nomos. Baden-Baden 2014.

Weatherill, S. *The Internal Market as a Legal Konzept*. Oxford University Press. 2017.

Wiers, J. *Trade and Environment in the EC and the WTO. A Legal Analysis*. Europa Law Publishing. 2003.

Zacker, C., Wernicke, S. *Examinatorium evropského práva*. Carl Heymanns Verlag KG. 3. přepracované vydání. 2007.

Ziegler, A. R. *Trade and Environmental Law in the European Community*. Clarendon Predd. Oxford. 1996.

b) Seznam rozsudků Soudního dvora Evropské unie

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1974, 8/74 *Procureur du Roi proti Benoît a Gustave Dassonville*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, 120/78 *Cassis de Dijon*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. února 1983, 240/83 *A.D.B.H.U.*

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964, 6/1964 *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*

Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 1996, C-160/95 *Komise v. Řecko*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 1997, C-107/96 *Komise v. Španělsko*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 1997, C-223/96 *Komise v. Francie*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 1999, C-175/98 a C-177/98.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. června 1998, C-203/96 *Dusseldorp*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. května 1998, C-298/97 *Komise v. Španělsko*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 1982, C-102/81 *Nordsee*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 1982, 15/81 *Gaston Schul Dohane Expeditieur BV proti Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen te Roosendaal*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 2006, C – 41/05 *Air Liquide Industries Belgiím*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 2003, C – 378/01 *Komise Evropských společenství proti Italské republice*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. září 1988, C – 18/87 *Komise v. Německo*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. března 1995, C - 324/93 *Evans medical*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, C - 120/7 *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2004, C - 463/01 *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. února 2008, C – 201/06 *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2014, C – 108/13 *Mac GmbH proti Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2016, C – 472/14 *Canadian Oil Company Sweden AB a Anders Rantén v. Riksåklagaren*.

Rozsudek Tribunálu ze dne 7. března 2012, T – 210/02 *British Aggregates Association*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 1990, C – 47/88 *Komise v. Dánsko*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, C – 2/90 *Komise Evropských společenství proti*

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 1972, C – 29/72 *S.p.A. Marimex proti Amministrazione Finanziaria Italiana*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2004, C - 72/03 *Carbonati Apuani Srl proti Comune di Carrara*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2006, C-290/05 *Ákos Nádasdi proti Vám- és Pénzügyőrség Észak-Alföldi Regionális Parancsnoksága* a C – 333/05 *Ilona Németh proti Vám- és Pénzügyőrség Dél-Alföldi Regionális Parancsnoksága*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 1980, 55/79 *Komise proti Irsku*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. října 1997, C – 375/95 *Komise Evropských společenství proti Řecké republice*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2002, C - 302/00 *Komise proti Francii*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. června 2010, C – 2/09 *Regionalna Mitnikeska Direktsia - Plovdiv proti Petar Dimitrov Kalinchev*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2014, C – 254/13 *Orgacom BVBA proti Vlaamse Landmaatschappij*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1992, C - 2/90 *Komise proti Belgii*

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2012, C – 171/11 *Fra.bo SpA proti Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) - Technisch-Wissenschaftlicher Verein*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. prosince 1998, C – 67/97 *Bluhme*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. května 2000, C – 209/98 *Entreprenørforeningens Affalds/Miljøsektion and Københavns Kommune*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 1988, 302/86 *Komise proti Dánskému království*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. listopadu 1992, C - 3/91 *Exportur SA proti LOR SA a Confiserie du Tech SA*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002, C – 325/00 *Komise proti Německu*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2005, C – 320/03 *Komise proti Rakousku*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2001, C – 379/98 *PreussenElektra AG proti Schhleswag*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 2008, C – 219/07 *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW a Andibel VZW proti Belgische Staat*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1998, C – 389/96 *Aher-Waggon GmbH proti Spolkové republice Německo*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. června 2009, C – 142/05 *Mickelsson a Roos*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. března 1998, C – 1/96 *The Queen proti Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009, C - 165/08 *Komise proti Polské republice*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2009, C – 288/08 *Kemikalieinspektionen proti Nordiska Dental AB*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. ledna 2013, C – 26/11 *Belgische Petroleum Unie VZW a další v. Belgische Staat*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 1984, C – 94/83 *Heijn*. Případ se týkal postřiku jablek uváděných na nizozemský trh pesticidem vinclozolinem.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 2000, C – 473/98 *Toolex*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1987, C - 118/86 *Openbaar Ministerie proti Nertsvoederfabriek Nederland BV*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. února 1985, C – 240/83 *ADBHU*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. června 1974, *Jean Reyners proti Belgickému státu*, viz níže.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. března 2010, C – 384/08 *Attanasio Group Srl proti Comune di Carbognano*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 2011, C – 400/08 *Komise proti Španělsku*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, C – 108/98 *RI.SAN. Srl proti Comune di Ischia, Italia Lavoro SpA a Ischia Ambiente SpA*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. října 2006, C – 452/04 *Fidium Finanz AG proti Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. října 1993, C – 37/92 *José Vanacker, André Lesage, partie civile SA Baudoux combustibles*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. listopadu 2007, C - 404/05 *Komise proti Německu*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 1999, C – 97/98 *Jägerskiöld*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. března 1997, C – 343/95 *Diego Calì & Figli Srl proti Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. května 2003, Spojené věci C – 328/99 a C-399/00 *Italská republika a SIM 2 Multimedia SpA proti Komisi Evropských společenství*.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. září 2008 C – 428/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) a další proti Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya a další*.

Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 26. ledna 2006 T – 92/02 *Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH, Stadtwerke Tübingen GmbH a Stadtwerke Uelzen GmbH proti Komisi Evropských společenství*.

c) Internetové zdroje

Mahmoudi, S. Protection of the Environment after Amsterdam Treaty. Stockholm Institute for Scandinavian Law 1957 – 2009. *Scandinavian Studies in Law - Scandinavian Studies in Law* [online]. Dostupné z: <http://www.scandinavianlaw.se/pdf/39-8.pdf>.

Peemüller, G. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Beschäftigung im und durch Umweltschutz – Ein Literaturbericht. 1999. *doku.iab.de* - / [online]. Dostupné z: http://doku.iab.de/mittab/1999/1999_3_MittAB_Peemueller.pdf.

Jacob, K., Haum, R., Vagt, H., Tews, K., Werland, S., Raecke, F., Eisgruber, J., Kahlenborn, W., Lux, F., Sommerer, T., Müller, A., Holzinger, K., Varma, A., Leveson-Gower, H., Ekins, P. Environment and the Single market. Final Report to the European Commission. Freie Universität Berlin, Universität Konstanz, Policy Studies Institute, Adelphi research, GHK. 2009. [online] Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/single_market.pdf.

Hey, Ch. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategie. EU Environmental Policy Handbook. 2001. str. 18 – 28. *Welcome to the European Environmental Bureau - EEB* [online]. Copyright © [cit. 04. 04. 2017]. Dostupné z: <http://www.eeb.org/publication/chapter-3.pdf>

Informace o všech lidových iniciativách na úrovni EU. [online] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

European Parliament [online]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Organe/ER/Pdf/Gipfel_Paris_1972.pdf.

Reports of International Arbitra Awards. Recueil Des Sentence Arbitrales. Trail smelter case (United States, Canada). 16 April 1938 and 11 March 1941

Volume III pp. 1905-1982. [online]. Copyright © [cit. 04. 04. 2017].

Dostupné z: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf

Havlín, Miloslav, "Soud pro veřejnou službu EU zahájil činnost." [online]. Dostupné z: http://pravniciradce.ihned.cz/c4-10006880-17891520-F00000_d-soud-pro-verejnou-sluzbu-eu-zahajil-cinnost

Pítrová, L. Komunitarizace bez Ústavy. Diskuse o rozsahu legislativních pravomocí Společenství v oblasti trestního práva. Studie Parlamentního institutu 2/2007. str. 11. (studie je dostupná na stránkách PSP Parlamentu ČR [online]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=13>

Výroční zprávy SDEU za roky 2009 – 2011. [online]. Dostupné z: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7015/cs/

Předběžná otázka pro Soudní dvůr Evropské unie, kterou Nejvyšší soud historicky poprvé podává v trestní věci. [online]. Dostupné z: <http://Předběžná otázka pro Soudní dvůr Evropské unie, kterou Nejvyšší soud historicky poprvé podává v trestní věci>

Výroční zprávy SDEU za roky 2009 – 2011. [online].

Dostupné z:

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7015/cs/

Výroční zpráva SDEU za rok 2016. Dostupné na:

https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-04/ti_pubpdf_qdaq17001csn_pdfweb_20170421151456.pdf

MZV ČR, Vládní zmocněnec pro zastupování ČR před SDEU. [online]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_evrope/vladni_zmocnenec_pro_zastupovani_cr_pred/index.html

L_2006376CS.01003601.xml. *EUR-Lex — Access to European Union law — choose your language* [online]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=CS>

SEZNAM ZKRATEK

EHS	Evropské hospodářské společenství
ESUO	Evropské společenství uhlí a oceli
EU	Evropská unie
EURATOM	Evropské společenství pro atomovou energii
LZPEU	Listina základních práv Evropské unie
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SEHS	Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SESUO	Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SPS	Soud prvního stupně
SVS	Soud pro veřejnou službu

Příloha č. 1 – Statistika vyplývá z Výročních zpráv Soudního dvora Evropské unie za roky 2009 – 2015. Výroční zprávy jsou dostupné na stránkách

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels

Přímé žaloby – tzv. nenotifikační řízení a řízení o neplatnosti unijního aktu	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Celkový počet ukončených řízení	215	139	117	70	110	76	70
Celkový počet zahájených řízení v oblasti ochrany životního prostředí	45	34	20	14	12	22	14
Celkový počet zahájených řízení v oblasti vnitřního trhu (oblast vnitřního trhu zahrnuje čtyři základní svobody, tedy volný pohyb osob, kapitálu, zboží a služeb)	20	19	8	7	4	9	6

Příloha č. 2 – Statistika vyplývá z Výročních zpráv Soudního dvora Evropské unie za roky 2009 – 2015. Výroční zprávy jsou dostupné na stránkách

https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_11035/rapports-annuels

Předběžné otázky	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Celkový počet ukončených řízení.	259	339	388	386	413	476	404
Zahájené věci v oblasti životního prostředí	33	26	19	19	16	15	29
Zahájené věci v oblasti vnitřního trhu (oblast vnitřního trhu zahrnuje čtyři základní svobody, tedy volný pohyb osob, kapitálu, zboží a služeb)	38	56	44	39	43	37	47

Resumé

Předmětem této disertační práce je analýza vztahu mezi ochranou životního prostředí na jedné straně a úpravou volného vnitřního trhu Evropské unie na straně druhé. V praxi evropského práva se toto napětí promítá nejen do úpravy volného pohybu zboží, ale také např. do oblasti soutěžního práva. Ochrana životního prostředí je v současné době jedním z komplexních témat práva a politiky. Nutnou reakcí na nepříznivé změny životního prostředí je stanovení závazných pravidel ochrany životního prostředí na úrovni mezinárodního práva, práva unijního a vnitrostátního práva. Vnitřní trh EU představuje jednotný prostor, v němž jsou zajištěny základní tržní svobody – volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Volný pohyb zboží jako klíčový princip vnitřního trhu je upraven v článcích 28 – 37 Smlouvy o fungování Evropské unie. Souvislost s životním prostředím se promítá do kvality a charakteristiky výrobků a do podmínek, za kterých jsou tyto výrobky uváděny na trh v jednotlivých členských státech. S ochranou životního prostředí je silně spjata i oblast služeb, která se týká například provozování skládek. Při kolizi cílů EU v oblastech vnitřního trhu a ochrany životního prostředí je nutné nalézt vyvážený přístup mezi ochranou environmentálních cílů a zajištěním ekonomických principů Evropské unie. Ochrana životního prostředí bylo v prvních fázích evropské integrace věnováno poměrně málo pozornosti. Postupem času se však ochrana životního prostředí stala cílem rovnocenným zásadám vnitřního trhu. Prohlubující se integrace vnitřního trhu může být přesto někdy vnímána jako hrozba pro životní prostředí. Koordinace obou cílů Evropské unie je proto nadále důležitou právní výzvou. Opatření přijatá za účelem ochrany životního prostředí mohou mít vedlejší efekt v podobě určitého omezení volného pohybu zboží. Práce vychází z platné unijní úpravy a z mnoha konkrétních případů, ve kterých byl řešen konflikt mezi dvěma výše zmíněnými principy. Pozornost je také věnována problematice vztahu ochrany životního prostředí a soutěžního práva, např. v souvislosti s problematikou dominantního postavení soutěžitelů. To se týká otázky poskytování zvláštních výhod tuzemské výrobě nebo domácímu trhu dotyčného státu. Ochrana životního prostředí nabývá značného významu od roku 1987, kdy byla zakomponována do smluv. Některá ustanovení primárního práva objasňují, že sledovaný cíl společného vnitřního trhu nemusí být brán v úvahu pouze jako omezení překážek na vnitřním trhu. Rozdílné přístupy v právních úpravách ochrany životního prostředí ve členských státech mohou naopak vést i k

ohrožení konkurenceschopnosti. Politika na ochranu životního prostředí, která nebyla původně pojata do zakladatelských smluv, se dostala mezi prioritní činnosti teprve v souvislosti s přijetím programu vnitřního trhu. S podmínkami spravedlivé soutěže na vnitřním trhu souvisí nebezpečí „ekologického dumpingu“ - záměrně nízké ekologické standardy umožňují nízké náklady a zvyšují komparativní výhody výrobců a vývozců z dané země. EU určuje minimální ekologické standardy a byly vytvořeny speciální procedury omezující vládám členských států možnosti poskytnout státní podporu firmám, pokud by to ovlivnilo podmínky férové soutěže na jednotném trhu. Podstatnou roli při ochraně životního prostředí hraje SDEU, který svým výkladem dotváří unijní pravidla a může je konkretizovat. Co se poskytování sužeb týká, práce se zaměřuje na unijní úpravu svobody usazování (čl. 49 SFEU) a na volný pohyb služeb podle čl. 56 – 62 SFEU. Služby tvoří až dvě třetiny Unijního hrubého domácího produktu a oblast služeb poskytuje největší možnosti zaměstnání. Judikatura SDEU na úseku, ve kterém se současně prolínají obě oblasti (jak volný pohyb služeb, tak ochrana životního prostředí) je kvantitativně poměrně omezená. Nicméně i z několika málo výše zmíněných případů lze vyčíst poměrně jasný postoj SDEU v otázce výkladu pravidel a zásad vztahujících se na tuto problematiku. SDEU klade bezesporu důraz na volný pohyb služeb a na nediskriminační přístup na trh jiného členského státu. Podrobněji je prozkoumána úprava podle čl. 101 SFEU, týkající se pravidel pro podniky a výjimek z těchto pravidel, dále zákaz dominantního postavení podle čl. 102 SFEU, dále se věnují úpravě veřejných podniků a dále zkoumám úpravu státních podpor.

Klíčová slova: vnitřní trh, ochrana životního prostředí, Soudní dvůr Evropské unie

Summary

The subject of this dissertation thesis is to analyze the relationship between environmental protection on one side and legislation concerning the free internal market of the European Union on the other. In the practice of European law, this tension is reflected not only in the regulation of the free movement of goods, but also eg. in competition law. Protecting the environment is currently one of the complex issues of law and policy. Necessary response to adverse changes in the environment lays down binding rules on environmental protection in international law, EU law and national law. The EU internal market is secured by four fundamental market freedoms - the free movement of goods, persons, services and capital. The free movement of goods is a key principle of the internal market and it is governed by Articles 28-37 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The relationship with the environment is reflected in the quality and characteristics of the products, and the conditions under which these products are marketed in different Member States. Environmental protection is strongly linked with service area, which concerns matters such as the operation of landfills. The EU's objectives in the areas of internal market and environmental protection very often collide. Then it is necessary to find a balanced approach between the protection of environmental objectives and ensuring the economic principles of the European Union. Environmental protection was in the early stages of European integration given relatively little attention. Over time, however, environmental protection has become a goal equivalent to the principles of the internal market. The deepening integration of the internal market can still sometimes be perceived as a threat to the environment. Coordination of the two objectives of the European Union, therefore, remains an important legal challenge. Measures taken to protect the environment can have side effects in the form of certain restrictions on the free movement of goods. This thesis is based on applicable EU regulation and a large number of specific cases in which the European Court of Justice has dealt with the conflict between the two above-mentioned principles. Attention will also be paid to the issue of the relationship of environmental protection and competition law, eg. in connection with the issue of dominant competitors. It concerns the question of providing specific benefits to domestic production or the domestic market of the country. Since 1987, when it was incorporated into the contracts, environmental protection is of particular importance. Some

provisions of primary law clarify that the objective of an internal market need not be taken into account only as reducing barriers to the internal market. Different approaches in the legislation of environmental protection in the Member States can in turn lead to a threat to competitiveness. Policy on environmental protection, which was not originally conceived in the founding Treaties, was among the priority activities only in connection with the adoption of the program of the internal market. The conditions of fair competition in the internal market are related to the risk of "ecological dumping" - purposely low environmental standards enable low-cost and enhance the comparative advantages of manufacturers and exporters in one Member State. The EU determines the minimum environmental standards and EU law creates special procedures restricting the governments of the Member States from the possibility of granting aid to companies if it affected the conditions of fair competition in the single market. CJEU plays a significant role in protecting the environment, which completes with its interpretation of EU rules and may specify them. Concerning the provisions of service accessibility, this thesis is focused on the treatment of EU freedom of establishment (Art. 49 TFEU) and the freedom to provide services pursuant to Art. 56-62 TFEU. Services makes up two thirds of EU GDP and the service sector provides the most employment opportunities. CJEU case law in the area involving both the free movement of services and environmental protection is quantitatively relatively limited. However, in the few cases the CJEU attitude on the question of interpretation of the rules and principles relating to this issue can be seen quite clearly. CJEU undoubtedly puts emphasis on the free movement of services and non-discriminatory access to the market of another Member State. This thesis explores in more detail adjustment under Art. 101 TFEU concerning the rules for businesses and exceptions to these rules, as well as the prohibition of dominant position under Art. 102 TFEU, adjustment of public enterprises and ultimately state subsidies.

Anotace

Ochrana životního prostředí je v současné době jedním z komplexních témat práva a politiky. Nutnou reakcí na nepříznivé změny životního prostředí je stanovení závazných pravidel ochrany životního prostředí na úrovni mezinárodního práva, práva unijního a vnitrostátního práva. Vnitřní trh EU představuje jednotný prostor, v němž jsou zajištěny základní tržní svobody – volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Souvislost s životním prostředím se promítá do kvality a charakteristiky výrobků a do podmínek, za kterých jsou tyto výrobky uváděny na trh v jednotlivých členských státech. S ochranou životního prostředí je silně spjata i oblast služeb, která se týká například provozování skládek. Při kolizi cílů EU v oblastech vnitřního trhu a ochrany životního prostředí je nutné nalézt vyvážený přístup mezi ochranou environmentálních cílů a zajištěním ekonomických principů Evropského unie.