

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DAMÁSA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 30. května 2006¹

I – Úvod

1. Komise Evropských společenství se v projednávané věci na základě článku 226 ES domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí², ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997³.

2. Členskému státu jsou vytýkána dvě porušení vyplývající z povolení provozu zařízení k recyklaci, aniž by byla podrobena posouzení dopadu na životní prostředí. První

porušení povinností, s obecným dosahem, vyplývá z vnitrostátní právní úpravy, která vyjímá zařízení určená k využití⁴ odpadů na základě zjednodušeného řízení z této povinnosti. Druhé, zvláštní porušení povinností, se týká zařízení umístěného v Massafře v provincii Taranto, které získává elektrickou energii spalováním palivového odpadu z těchto derivátů a z biomasy.

3. Za účelem rozhodnutí v projednávaném sporu je také třeba přihlédnout ke směrnici Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech⁵, ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991⁶.

4 — Tento termín popisuje postup a následek využití (ve španělštině „valorizar“), které – dle *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* – může v uvedeném jazyce označovat pouze tři činnosti: upozornění na hodnotu věci, uznání zásluh osob a zvýšení hodnoty určitého zboží. V právu Společenství byl tomuto termínu přidělen další význam v souvislosti s odpady, s cílem označit veškerou činnost směřující k tomu, aby byly odpadní materiály účelně využity a aby za účelem ochrany přírodních zdrojů nahradily materiály, které by musely být použity na splnění stejné funkce.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248.

3 — Úř. věst. L 73, s. 5; Zvl. vyd. 15/03, s. 151.

5 — Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23.

6 — Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3.

II – Právní rámec

6. Dle čl. 2 odst. 1⁷:

A – Právo Společenství

„Členské státy přijmou všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení podléhaly záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí mimo jiné v důsledku své povahy, rozsahu nebo umístění, požadavku získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů. Tyto záměry jsou vymezeny v článku 4.“

1. Směrnice 85/337

7. Článek 4⁸ stanoví:

4. Tato směrnice má za účel zamezit zhoršování životního prostředí preventivním posouzením důsledků veškeré činnosti (první a šestý bod odůvodnění; čl. 1 odst. 1).

„1. S výhradou čl. 2 odst. 3^[9] podléhají záměry uvedené v příloze I posouzení v souladu s články 5 až 10.

2. S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:

5. Pro účely této směrnice se „záměrem“ rozumí provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl, jakož i jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin. „Oznamovatelem“ se rozumí žadatel o povolení soukromého záměru nebo orgán veřejné moci, který dá podnět k záměru. „Povolením“ se pak rozumí rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru (čl. 1 odst. 2).

a) přezkoumání každého jednotlivého případu, nebo

7 – Ve znění směrnice č. 97/11.

8 – Také ve změněném znění z roku 1997.

9 – Tento odstavce umožňuje odchýlit se ve výjimečných případech od uplatňování této směrnice.

b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem,

mickým zpracováním, nebo skladováním“ a v bodě 11 písm. c) přílohy II jsou zmíněna „zařízení ke zneškodňování [odstraňování] průmyslového a komunálního odpadu (záměry neuvedené v příloze I)“.

zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10.

Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy uvedené v písm. a) a b).

3. Při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot podle odstavce 2 jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedena v příloze III.

4. Členské státy zajistí, aby rozhodnutí přijatá příslušnými orgány podle odstavce 2 byla zpřístupněna veřejnosti.“

8. Příloha I původního textu směrnice upravovala ve svém bodě 9 „zařízení ke zneškodňování [odstraňování] toxického a nebezpečného odpadu spalováním, che-

9. Po přijetí směrnice 97/11 se zmiňuje příloha I bod 9 o „zařízení ke zneškodňování [odstraňování] nebezpečného odpadu [tj. odpadu, na který se vztahuje směrnice Rady 91/689/EHS ^[10]] spalováním, chemickým zpracováním, ve smyslu přílohy II A bodu D 9 směrnice 75/442/EHS, nebo skladováním.“ V bodě 10 jsou pak uvedena „zařízení ke zneškodňování [odstraňování] nikoliv nebezpečného odpadu spalováním, chemickým zpracováním, ve smyslu přílohy II A bodu D 9 směrnice 75/442/EHS o kapacitě přesahující 100 tun denně.“

10. Text přílohy II bodu 11 písm. c) byl přesunut do písmena b) v následujícím znění: „zařízení ke zneškodňování odpadu (záměry neuvedené v příloze I)“.

2. Směrnice 75/442

11. Tato směrnice, která se, jak ukazují druhý až pátý a sedmý bod odůvodnění,

10 — Směrnice Rady ze dne 12. prosince 1991 o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 377, s. 20; Zvl. vyd. 15/02, s. 78).

zabývá přírodou a kvalitou života, podporuje prevenci, recyklaci a zpracování odpadů za účelem získání druhotných surovin a energie (článek 3).

odpadů“). Oba texty upřesňují, že v souladu se článkem 4 nesmí být ohroženo lidské zdraví ani použito postupů nebo metod, které by mohly poškodit životní prostředí¹¹.

12. Článek 1 písm. a) definuje pojem „odpad“ a písm. b) v původním znění rozšiřuje působnost pojmu „odstraňování“ na:

— „sběr, třídění, přepravu, zpracování odpadů a jejich skladování a skládkování na pozemních i v podzemních skládkách“;

— „postupy přeměny odpadů nezbytné pro jejich opětovné použití, využití nebo recyklaci“.

13. Směrnice 91/156 uvedla pojem „nakládání s odpady“, který podle nového čl. 1 písm. d) definuje jako „sběr, přeprav[u], využití a odstraňování odpadů [...]“.

14. Písmena e) a f) uvedeného článku 1 definují poslední dva výše uvedené postupy odkazem na přílohu II A („způsoby odstraňování odpadů“) a II B („způsoby využití

15. Články 9 a 10 podřizují činnosti uvedené v obou uvedených přílohách povinnosti získat předchozí povolení; článek 11 vyjímá z požadavků povolení podniky, které odstraňují své vlastní odpady *in situ*, a podniky, které provádějí využití odpadů, a to jak vlastních, tak cizích. Tuto výjimku je možno uplatnit pouze tehdy, jestliže příslušné orgány přijaly obecná pravidla pro každý typ činnosti, kterými se stanoví druhy a množství odpadů, a jestliže jsou splněny podmínky uvedené ve výše uvedeném článku 4 směrnice. Tyto podniky se navíc musí zaregistrovat u příslušných orgánů.

B – *Italská právní úprava*

16. Článek 6 zákona č. 349 ze dne 8. července 1986¹² a jeho prováděcí ustanovení

11 – Článek 4 stanoví, že odpady mají být využívány nebo odstraňovány zejména „bez ohrožení vod, ovzduší, půdy, rostlin a živočichů“, „obtěžování hlukem nebo zápachem“ a „nepříznivého ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu“.

12 – Zákon kterým se zřizuje ministerstvo životního prostředí a kterým se zavádí některá ustanovení v oblasti poškozování životního prostředí (*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* – dále jen „GURI“ – běžný dodatek č. 59 ze dne 15. července 1986).

provedly do italského právního řádu směrnici 85/337.

17. O několik let později vyzval čl. 40 odst. 1 zákona č. 146 ze dne 22. února 1994¹³ italskou vládu, aby ve lhůtě šedesáti dní od jeho vstupu v platnost vymezila podmínky, kritéria a technické normy pro účely posuzování vlivů záměrů spadajících pod přílohu II uvedené směrnice na životní prostředí.

18. Uvedený článek 40 byl proveden nařízením prezidenta republiky ze dne 12. dubna 1996¹⁴, jehož čl. 1 odst. 3 stanoví, že řízení o posuzování vlivů na životní prostředí se vztahuje na záměry uvedené v příloze A, mezi které patří i průmyslová odvětví spalování a zpracování komunálního odpadu o kapacitě přesahující 100 tun denně [písmeno i)].

19. Článek 3 nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 3. září 1999¹⁵ změnil některé aspekty přílohy A, přičemž znění písmen i) a l) je následující:

„i) Zařízení ke zneškodňování [odstraňování] a využití nebezpečného odpadu způsoby uvedenými v příloze B a v příloze C, bodech R 1 až R 9 legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997^[16], s vyloučením zařízení k využití odpadu, na která se vztahují zjednodušená řízení uvedená v člancích 31 a 33 téhož legislativního nařízení.

[...]

l) Zařízení ke zneškodňování [odstraňování] a využití nikoliv nebezpečného odpadu o kapacitě přesahující 100 tun denně spalováním nebo zpracováním uvedeným v příloze B, bodech D 2 a D 8

13 — Zákon zavádějící některá ustanovení ke splnění povinností vyplývajících z příslušnosti Itálie k Evropským společenstvím — zákon Společenství z roku 1993 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1993*, běžný dodatek ke GURI č. 52 ze dne 4. března 1994).

14 — Orientační a koordinační akt přijatý k provedení čl. 40 odst. 1 zákona č. 146 ze dne 22. února 1994 týkajícího se ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí (*Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale*, GURI č. 210 ze dne 7. září 1996, s. 28).

15 — Orientační a koordinační akt upravující a doplňující předcházející orientační a koordinační akt pro provedení čl. 40 odst. 1 zákona č. 146 ze dne 22. února 1994 týkajícího se ustanovení o posuzování vlivů na životní prostředí (*Atto di indirizzo e coordinamento che modifica ed integra il precedente atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione dell'impatto ambientale*, GURI č. 302 ze dne 27. prosince 1999).

16 — Provedení směrnic 91/156/EHS o odpadech, 91/689/EHS o nebezpečných odpadech a 94/62/EHS o obalech a obalových odpadech (nařízení Ronchi) v konsolidovaném znění (*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio [Decreto Ronchi], testo coordinato*, běžný dodatek ke GURI č. 33 ze dne 15. února 1997).

až D 11, jakož i v příloze C, bodech R 1 až R 9, legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997, s vyloučením zařízení k využití odpadu, na která se vztahují zjednodušená řízení uvedená v člancích 31 a 33 téhož legislativního nařízení.“

území obce Massafra, a sice zařízení na předtřídění pevného komunálního odpadu a na výrobu palivového odpadu z jeho derivátů, jakož i zařízení na výrobu elektrické energie spalováním uvedeného palivového odpadu a biomasy.

20. Za účelem provádění výše uvedených článků, které popisují charakteristické znaky odpadů a činnosti umožňující uplatnit uvedené zjednodušené řízení, byly přijaty prováděcí předpisy na základě nařízení ministerstva životního prostředí ze dne 5. února 1998¹⁷. Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2004 ve věci Komise v. Itálie¹⁸ rozhodl, že tento členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají ze směrnice 75/442, protože uvedené nařízení nestanoví maximální povolené množství odpadu.

22. Tento požadavek byl předmětem schůze, která proběhla v Římě ve dnech 24. a 25. ledna 2002, jakož i dvou dopisů zástupců italské vlády ze dne 30. ledna a 20. února 2002; generální ředitelství pro životní prostředí Komise z nich vyvodilo, že zařízení na výrobu elektrické energie nezpracovávalo nebezpečný odpad a jeho kapacita přesahovala 100 tun denně.

III – Postup před zahájením soudního řízení

21. Dopisy ze dne 22. srpna a 12. listopadu 2001 Komise požádala italské orgány o informace o uplatnění řízení stanovených směrnicí 85/337 na dva záměry zařízení na

23. Dle upřesnění poskytnutých italskými orgány byla obě dotčená zařízení vyloučena z řízení o posuzování vlivů na životní prostředí vzhledem k tomu, že spadala pod výjimku uvedenou v příloze A písm. l) nařízení prezidenta republiky ze dne 12. dubna 1996, ve znění čl. 3 odst. 1 nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 3. září 1999, a bylo na ně uplatněno zjednodušené řízení uvedené v člancích 31 a 33 legislativního nařízení ze dne 5. února 1997.

24. Komise zaslala dne 18. října 2002 a 11. července 2003 Italské republice dvě výzvy dopisem. Jelikož ji její vysvětlení

17 – Identifikace nikoliv nebezpečných odpadů podléhajících zjednodušenému řízení o využití ve smyslu článků 31 a 33 legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997 (*Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del D. Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, běžný dodatek ke GURI č. 88 ze dne 16. dubna 1998*).

18 – Věc C-103/02, Recueil, s. I-9127.

nepřesvědčila, předala jí dne 16. prosince 2003 odůvodněné stanovisko, ve kterém konstatovala nesplnění povinností vyplývajících ze čl. 2 odst. 1 a ze čl. 4 odst. 1 až 3 směrnice 85/337 a ve kterém vyzvala Italskou republiku ke splnění uvedených povinností ve lhůtě dvou měsíců.

- vyjímá některé záměry obsažené v příloze I směrnice 85/337 z řízení o posuzování vlivů na životní prostředí (využití odpadů s kapacitou přesahující 100 tun denně), pokud se na ně vztahuje zjednodušené povolovací řízení ve smyslu článku 11 směrnice 75/442;

IV – Řízení před Soudním dvorem a stanoviska účastníků řízení

25. Komise podala dne 25. listopadu 2004 tuto žalobu, ve které se domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedených ustanovení tím, že:

- stanovuje nepřiměřené kritérium pro účely určení, zda záměr spadající pod přílohu II uvedené směrnice 85/337 musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, což může vést k tomu, že nejsou posouzeny záměry s významným vlivem na životní prostředí.

- vyloučila z řízení o posuzování vlivů na životní prostředí záměr uvedený v příloze I směrnice 85/337 (zařízení pro spalování v Massafře);

26. Italská vláda na žalobu odpověděla dne 3. března 2005 a dne 18. dubna 2005 byla předložena replika a dne 8. června 2005 duplika.

- přijala právní úpravu [příloha A písm. i) a l) nařízení prezidenta republiky ze dne 12. dubna 1996, ve znění čl. 3 odst. 1 nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 3. září 1999], která:

27. Na jednání konaném dne 25. dubna 2006 potvrdili zástupci Komise a Italské republiky svá stanoviska.

28. Dle žalobkyně zařízení pro spalování v Massaffe o kapacitě přesahující 100 tun denně spadá pod přílohu I bod 10 směrnice 85/337 a druhé uvedené zařízení spadá pod přílohu II bod 11 písmeno b) téže směrnice. Za těchto podmínek mělo být první zařízení předmětem řízení o posuzování vlivů na životní prostředí předtím, než získalo povolení, a druhé zařízení by pak mělo podléhat přinejmenším přezkoumání dle čl. 4 odst. 2 směrnice.

29. Podle Komise původ sporu spočívá v italské právní úpravě, která umožňuje vyjmout některé způsoby využití odpadů z působnosti směrnice, pokud jsou předmětem zvláštního řízení v souladu se články 31 a 33 legislativního nařízení ze dne 5. února 1997.

30. Komise se domnívá, že se směrnice 85/337 uplatňuje na zařízení pro zpracování odpadů, ať už jde o jejich odstraňování, nebo využívání, která mohou mít významný vliv na životní prostředí; dále uvádí, že v původním znění směrnice 75/442 se pojem „odstraňování“ vztahoval jak na samotné odstraňování, tak na recyklaci, a zdůrazňuje nezávislost tohoto pojmu v rámci směrnice 85/337, která obsahuje také pojem „využití“.

31. Upozorňuje také na směrnici 75/442, jejímž účelem bylo chránit zdraví a ekosystémy při „odstraňování“ či „využití“ odpadů.

32. Italská vláda zpochybňuje vytýkané nesplnění povinnosti a domáhá se zamítnutí žaloby. Uvádí, že se směrnice 85/337 nevztahuje na operace „odstraňování“, a odmítá ve světle směrnice 75/442, aby byl tento pojem postaven na roveň pojmu „využití“. Na podporu svého tvrzení se dovolává technické povahy obou směrnic, zejména pak jejich příloh, jakož i jazykové soudržnosti různých ustanovení Společenství v oblasti ochrany životního prostředí.

33. Krom toho tvrdí, že pokud při využití odpadů nepřekračují emise prahové hodnoty povolené právní úpravou Společenství, není nezbytné provádět posuzování vlivů na životní prostředí, jelikož využití odpadů má samo o sobě za cíl chránit životní prostředí.

34. Italská vláda dále uvádí, že zatímco harmonizované právní předpisy Společenství vylučují veškeré operace využití odpadů z posuzování jejich vlivů na životní prostředí, italská právní úprava vylučuje výhradně ty operace, které jsou podrobeny zjednodušenému řízení, takže je více omezující.

V – Rozbor vytýkaných nesplnění

35. Rozhodující pro vyřešení projednávaného sporu jsou vzájemné vztahy mezi směrnicí o posuzování vlivů na životní prostředí a směrnicí o odpadech. Jde o to určit, zda se – jak tvrdí Itálie – směrnice 85/337 nevztahuje na činnosti využití odpadů, což by opravňovalo členské státy vyjmout je z povinnosti uvedeného předběžného posouzení.

36. Spor se týká obou směrnic ve znění pozdějších změn; nicméně s ohledem na okolnosti sporu je třeba zohlednit také původní znění uvedených směrnic, která naznačují cestu k vyřešení problému a poskytují relevantní pravidla pro výklad.

37. Je vhodné nejprve posoudit cíl, který sleduje směrnice 85/337, za účelem vymezení její působnosti.

A – Základ směrnice 85/337: ochrana životního prostředí

38. Jednotný evropský akt umístil ochranu životního prostředí do středu pravomocí

Unie, které inspiroval a které jí byly přizpůsobeny¹⁹ do té míry, že ji lze označit dokonce za „zásadní činnost systému Společenství“²⁰. Tato povinnost ochrany ukázala směr, jímž je třeba se ubírat, aby na základě čl. 174 odst. 2 prvního pododstavce ES byly uznány zásady jako jsou zásada obezřetnosti a prevence, které se uplatňují v širokých oblastech práva Společenství.

39. Směrnice 85/337 slouží oběma zásadám²¹, když požaduje, aby každá činnost, která může mít významný vliv na životní prostředí, podléhala před svým povolením posouzení z hlediska svých vlivů²², přičemž jsou rozlišovány dvě etapy. V první etapě se jedná o zjištění, zda mohou mít zamýšlené činnosti významné následky pro životní prostředí; ve druhé etapě je provedeno posouzení těchto vlivů²³.

19 – Jak Soudní dvůr uvedl ve svém rozsudku ze dne 11. června 1991, Komise v. Rada (C-300/89, Recueil, s. I-2867, body 22 a 24).

20 – Tento výraz jsem použil v bodu 59 stanoviska ze dne 26. května 2005 ve věci Komise v. Rada (rozsudek ze dne 13. září 2005, C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879).

21 – O kterých se zmiňuje druhý bod odůvodnění směrnice 97/11, jak zdůrazňuje rozsudek Soudního dvora ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko (C-332/04, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 57). Překvapuje „ztlumený“ výklad směrnice 85/337, přednesený na jednání zástupcem italské vlády, pro kterého se zdají být Jednotný evropský akt, následné změny Smlouvy ES a směrnice 97/11 pouhými irelevantními anekdotami.

22 – Jak lze dovodit z rozsudků ze dne 16. září 1999, WWF a další (C-435/97, Recueil, s. I-5613, bod 45), a ze dne 7. ledna 2004, Wells (C-201/02, Recueil, s. I-723, bod 42).

23 – Tyto myšlenky jsem vyjádřil ve svém stanovisku ve věcech Komise v. Itálie (rozsudek ze dne 10. června 2004, C-87/02, Sb. rozh. s. I-5975), a Komise v. Spojené království (rozsudek ze dne 4. května 2006, C-98/04, Sb. rozh. s. I-4003).

40. Příloha I směrnice uvádí činnosti, na něž odkazuje i čl. 4 odst. 1, které mají dle právní domněnky významný dopad na ekosystém a jejichž vliv je třeba posuzovat v každém případě.

41. Vliv jiných činností se naproti tomu nezdá tak zřetelný, a přísluší tedy členským státům, aby určily, zda se na ně vztahují články 5 až 10. Tak je tomu v případě záměrů uvedených v seznamu přílohy II, v němž členské státy označují činnosti, které musí být předmětem posouzení, a to buď na základě přezkoumání každého jednotlivého případu, nebo na základě přijetí kritérií či prahových hodnot vhodných pro jejich určení, nebo s použitím obou postupů zároveň v souladu s kritérii uvedenými v příloze III (čl. 4 odst. 2 a 3); členské státy tedy mají jistou samostatnost, pokud jde o výběr činností, u nichž musí být, jsou-li uvedeny v příloze II, provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, zejména s ohledem na jejich rozsah, povahu a umístění²⁴.

42. Toto oprávnění je však v každém případě omezeno čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice 85/337, který definuje její základní cíl tak, že činnosti, které mají významný vliv na životní

prostředí, podléhají vždy posouzení svého vlivu²⁵. Z tohoto důvodu, jestliže dochází k určení záměru před jeho povolením na základě abstraktních kritérií a prahových hodnot, jsou příslušné orgány povinny ověřit v průběhu realizace záměru, zda má dotčený záměr z důvodu svých charakteristik významný vliv na životní prostředí. V tomto kontextu se tudíž i nadále uplatňuje obecné pravidlo: nejprve se ověří případné následky pro životní prostředí, a poté je provedeno posouzení významných vlivů.

43. Jinými slovy, užitečný účinek směrnice 85/337 nezbavuje žádnou z činností vyznačujících se těmito vlastnostmi odpovídajícího posouzení²⁶, takže právo Společenství i přes velmi širokou diskreční pravomoc vnitrostátních veřejných orgánů zakazuje, aby byly takové činnosti prováděny bez předchozí kontroly, a případně i bez posouzení jejich vlivů na životní prostředí.

44. V této perspektivě, jak ji ukázala judikatura²⁷, je třeba osvětlit předložené dilema, které, jak jsem již uvedl, spočívá

24 — Rozsudky ze dne 21. září 1999, Komise v. Irsko (C-392/96, Recueil, s. I-5901, body 65 až 67); ze dne 13. června 2002, Komise v. Španělsko (C-474/99, Recueil, s. I-5293, bod 31), a ze dne 16. března 2006, Komise v. Španělsko, výše uvedený v poznámce pod čarou 21, bod 76.

25 — Tímto názorem se řídí i rozsudky ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, Recueil, s. I-5403, bod 50); ze dne 22. října 1998, Komise v. Německo (C-301/95, Recueil, s. I-6135, bod 45); výše uvedený rozsudek WWF a další, body 36 a 45; rozsudek ze dne 21. září 1999 Komise v. Irsko (C-392/96, Recueil, s. I-5901, bod 64), a rovněž rozsudek ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie, výše uvedený v poznámce pod čarou 23, bod 44.

26 — Rozsudky WWF a další, výše uvedený v poznámce pod čarou 22, bod 45, a ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie, výše uvedený v poznámce pod čarou 23, bod 44.

27 — Rozsudek Kraaijeveld a další, výše uvedený v poznámce pod čarou 25, body 31 a 39, jakož i rozsudek ze dne 16. září 2004, Komise v. Španělsko (C-227/01, Sb. rozh. s. I-8253, bod 46) zdůraznily rozšíření oblasti působnosti směrnice 85/337.

v rozhodnutí, zda je třeba podrobit využití odpadů řízení o posuzování jeho vlivů na životní prostředí.

vaný členský stát se dovolává této zvláštnosti k tvrzení, že směrnice 85/337 používá výrazu „zařízení k odstraňování odpadů“ ve striktním slova smyslu, protože se jím rozumí výhradně zařízení k odstraňování odpadů.

B – Terminologický vývoj ve směrnících 85/337 a 75/442

45. Původní španělské znění směrnice 85/337 uvádí ve svých přílohách výraz „instalaciones de eliminación“ (zařízení k odstraňování odpadu) s ohledem na odpady, ale tento výraz byl po změně z roku 1997 nahrazen synonymním výrazem „instalaciones para deshacerse“ (zařízení ke zneškodňování [odstraňování] odpadu²⁸).

46. Původní znění směrnice 75/442 obsahovalo ve španělštině pojem „gestión“ (nakládání s odpady) [čl. 1 písm. b)], kterým se rozumí sběr, třídění, přeprava, zpracování, skladování a skládkování odpadů, jakož i úpravy nutné k jejich opětovnému použití, k jejich využití či k recyklaci. Znění v dalších jazycích, jako například ve francouzštině („élimination“), v italštině („smaltimento“), v angličtině („disposal“) a v němčině („Beseitigung“) používají výrazy rovnocenné španělskému „eliminación“ (odstraňování). Žalo-

47. Nesdílím tento názor. Doslovné chápání těchto předpisů vede od počátku k opačnému řešení. V prvním znění směrnice 75/442 se termínem „gestión“ („nakládání s odpady“, „élimination“, „smaltimento“, „disposal“ či „Beseitigung“) rozumí jak zvláštní činnosti odstraňování, tak další činnosti různé povahy, jako jsou opětovné použití, využití a recyklace, které směrnice 91/156 označí o mnoho let později za „využití“.

48. Směrnice 75/442, ve znění uvedené směrnice 91/156, rozumí výrazem „nakládání s odpady“ („gestion“ ve francouzštině; „gestione“ v italštině; „management“ v angličtině; „Bewirtschaftung“ v němčině) sběr, přepravu, „využití“ a „odstraňování“ („valorisation“ a „élimination“; „ricupero“ a „smaltimento“; „recovery“ a „disposal“; „Verwertung“ a „Beseitigung“) a pro definici těchto dvou posledních termínů odkazuje na operace vyjmenované v příloze II B, respektive II A.

49. Nelze proto přijmout výklad, který obhajuje italská vláda a který jazykově

28 — V prvním francouzském, anglickém a německém znění jsou uvedeny výrazy „installations d'élimination“, „disposal installations“ a „Abfallbeseitigungsanlagen“; tyto výrazy byly ve znění z roku 1997 zachovány. V italském znění bylo zaměněno podstatné jméno „eliminazione“ slovem „smaltimento“, které má stejný význam.

spojuje znění původních textů obou směrnic, protože toto prolínání vede k opačnému výsledku, než je ten, jehož je třeba dosáhnout; „zneškodňováním [odstraňováním]“ („gestión“ ve španělském překladu [nakládání s odpady]) totiž směrnice 75/442 rozumí také „využití“ (španělsky „valorización“).

50. Bylo by možné argumentovat, že, jestliže po pozměnění směrnice o odpadech v roce 1991 tato směrnice rozlišuje mezi „zneškodňováním [odstraňováním]“ a „využitím“, směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí zachovává ve znění z roku 1997 pouze termín „zneškodňování [odstraňování]“, což ukazuje, že cílem zákonodárce bylo ponechat „využití“ mimo její působnost.

51. Domnívám se nicméně, že tento výklad by nejen bránil uplatňování směrnice 85/337, jejíž dosah jsem již uvedl, ale byl by také popřením samotné podstaty směrnice 75/442, jak je vykládána Soudním dvorem.

C – „Využití“ versus „zneškodňování [odstraňování]“

52. Tato dvojice termínů se nachází v samotném středu právních předpisů Spo-

lečenství v této oblasti²⁹. Každou operaci, která se týká odpadů, je třeba označit za „zneškodňování [odstraňování]“, anebo „využití“, což jsou pojmy definované v přílohách II A a II B; je nicméně běžné, že stejná činnost může být logicky zařazena do obou kategorií, ačkoliv jí formálně nelze přiřadit oba pojmy zároveň. Za účelem rozhodnutí o správném zařazení je třeba zvláště analyzovat každý případ ve světle cílů směrnice³⁰.

53. Cílem „využití“ je, aby odpadní materiály plnily užitečnou funkci tím, že nahrazují užívání jiných materiálů, které by jinak musely být použity pro plnění této funkce, což umožňuje zachovat přírodní zdroje³¹. Pojem „zneškodňování [odstraňování]“ naopak vyvolává představu „oproštění se od“ nebo „zbavování se“ nějaké věci, a to předepsaným způsobem a bez záměru získat ji zpět³².

54. Rozhodný je zde účel, a nikoliv prostředek, protože je třeba odmítnout příliš zjednodušující schéma, které navrhuje Ital-

29 – Jak zdůrazňuje generální advokát Jacobs v bodech 5 a 77 svého stanoviska ve věci ASA (rozsudek ze dne 27. února 2002, C-6/00, Recueil, s. I-1961).

30 – Rozsudek ve věci ASA ukazuje stejným směrem (body 63 a 64). Viz také rozsudek ze dne 3. dubna 2003, SITA (C-116/01, Recueil, s. I-2969, body 40 a 41).

31 – Bod 69 rozsudku ve věci ASA. Rozsudky ze dne 13. února 2003, Komise v. Německo (C-228/00, Recueil, s. I-1439, bod 45) a Komise v. Lucembursko (C-458/00, Recueil, s. I-1553, bod 36) ukazují stejným směrem.

32 – Je třeba rozlišovat „odstraňování“ a „svévolné opuštění“ odpadů, o kterém se zmiňuje čl. 4 druhý pododstavec směrnice 75/442 ve znění z roku 1991, který ho zakazuje, spolu s nepovoleným ukládáním a s „nekontrolovaným odstraňováním“. Viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Niselli (C-457/02, Sb. rozh. s. I-10853, body 38 a 39).

ská republika a podle kterého jsou záměry na využití odpadu – v zásadě méně škodlivé pro životní prostředí – vyňaty z působnosti směrnice 85/337. Již pouhá četba výše uvedených příloh dokazuje nesprávnost této domněnky, jelikož za způsoby „využití“ odpadů jsou například považovány činnosti jako opětovné využití nebo regenerace roz-pouštědel, které jsou potenciálně škodlivější než některé způsoby „zneškodňování [odstraňování]“, jako například některé bio-logické úpravy odpadů nebo jejich ukládání na povrch nebo pod úroveň povrchu země.

55. Ochrana životního prostředí je základem směrnice 75/442 a její změny z roku 1991³³, která upřednostňuje výhodnější „využití“ odpadů před jejich „zneškodňováním [odstraňováním]“; nečiní tak nicméně z důvodu jeho neškodnosti, ale proto, že opětovné využití lépe chrání přírodní zdroje³⁴.

33 — Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 18. dubna 2002, *Palin Granit a Vehmassalon kansanterveysystön kuntayhtymän hallitus* (C-9/00, Recueil, s. I-3533, bod 23), zdůrazňuje, že cílem směrnice 75/442 je „ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a skládkování odpadů“, a připomíná účel čl. 174 odst. 2 ES, který stanoví, že politika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany ekosystémů a je založena na zásadách obezřetnosti a prevence. Soudní dvůr se ve výše uvedeném rozsudku ve věci *Niselli*, bod 33, vyjadřuje totožně.

34 — Z tohoto důvodu vyzývá čl. 3 odst. 1 písm. b) směrnice 75/442 ve znění z roku 1991 členské státy, aby přijaly vhodná opatření na podporu „využití odpadů prostřednictvím recyklace, opětovného použití, regenerace nebo každé jiné činnosti zaměřené na získávání druhotných surovin“, jakož i „využití odpadů jako zdroje energie“.

56. Ačkoliv je tudíž pravděpodobně „využití“ k přírodě šetrnější než „zneškodňování [odstraňování]“, není neškodné, a je proto třeba přijmout příslušná opatření, jako jsou ta, jež stanoví směrnice 85/337.

57. Nelze ospravedlnit tvrzení žalovaného členského státu, které může mít za následek maření účelů této směrnice vynětím kategorie potenciálně škodlivých činností, aniž by byly posuzovány jejich vlivy na životní prostředí přezkoumáním každého jednotlivého případu, pod záminkou, že ze zásady neškodí kvalitě života³⁵.

D – *Zařízení na spalování v Massafře*

58. Toto zařízení, které vyrábí elektřinu spalováním biomasy a palivového odpadu z derivátů odpadů a které má kapacitu přesahující 100 tun denně, spadá do kategorie přílohy I bodu 10 směrnice 85/337 ve

35 — Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 7. září 2004, *Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, Sb. rozh. s. I-7405) dovozuje, že s přihlédnutím k zásadě obezřetnosti je v případě pochybností ohledně významného vlivu namíste přistoupení k jejich posouzení (bod 44).

znění z roku 1997, a jako takové mělo podléhat řízení o posuzování vlivů na životní prostředí v souladu s čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice.

povolení; 2) jsou splněny podmínky požadované v článku 4 této směrnice, jinak řečeno, nedojde k ohrožení lidského zdraví ani k poškození životního prostředí.

59. V tomto kontextu považuji první nesplnění povinnosti dovolávané Komisí za nesporné, protože italské orgány povolily výstavbu a fungování zařízení, které mělo být podrobena řízení o posuzování vlivů na životní prostředí.

61. Uvedená odchylka se uplatní pouze v případě, že jsou splněny obě podmínky³⁷, ačkoli v projednávaném sporu je relevantní pouze druhá z nich.

E – Zařízení na využití odpadů, na která se vztahuje zjednodušené řízení

62. Komise uvádí, že vynětím zařízení na využití odpadů, na které se vztahuje zjednodušené řízení, z povinnosti přezkumu jeho vlivů na životní prostředí či jeho posouzení Italská republika neplní povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice 85/337.

60. Směrnice 75/442 po změně z roku 1991 stanoví v článku 11 zvláštní řízení, v jehož rámci mohou být vyjmuty z požadavků povolení zařízení nebo podniky „provádějící využití odpadů“³⁶ za podmínky, že: 1) příslušné orgány přijaly obecná pravidla pro každý typ činnosti, kterými se stanoví druhy a množství odpadů, a podmínky, za kterých může být daná činnost vyňata z požadavků

63. Toto zjednodušené řízení, upravené články 31 a 33 legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997, představuje provedení článku 11 směrnice 75/442 do italského práva. Jak jsem již uvedl, dotčené řízení se uplatňuje na zařízení, která neškodí životnímu prostředí a u kterých v souladu s uvedeným článkem 4 zejména nedochází k ohrožování vod, ovzduší, půdy, rostlin

³⁶ – Uvedená směrnice vyjímá z povolení rovněž zařízení nebo podniky, které odstraňují vlastní odpady v místě jejich vzniku.

³⁷ – Rozsudek ze dne 7. října 2004, Komise v. Itálie, výše uvedený v poznámce pod čarou 18, bod 27.

a živočichů, k obtěžování hlukem nebo zápachem, ani k nepříznivému ovlivňování krajiny nebo míst zvláštního zájmu.

64. Na první pohled a bez bližšího zkoumání by se mohlo zdát, že argumentace žalovaného členského státu je v tomto bodě oprávněná.

65. Činnosti týkající se odpadů musejí být povoleny, a musejí tudíž být předmětem posouzení jejich vlivů na životní prostředí a případně i příslušného posudku (články 8 a 9 směrnice 75/442, ve vztahu ke čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337, v platných zněních). Některé, předem obecně určené činnosti využití odpadů, které dodržují předem abstraktně stanovené prahové hodnoty a odpovídají předem stanoveným předpisům, jsou nicméně výjimečně³⁸ vyňaty z povinnosti předchozí kontroly za předpokladu, že neškodí životnímu prostředí.

66. Mohlo by se zdát zbytečné posuzovat činnost, jejíž neškodnost je již známa, protože v opačném případě by se na ni nevztahovalo zjednodušené řízení.

67. Toto pojetí však zapomíná na to, že jsou v tomto případě platné různé typy povolení: zaprvé, povolení provozu, které upravují články 9 a 10 směrnice 75/442, jakož i čl. 2 odst. 1 *in fine* směrnice 85/337; zadruhé, povolení uskutečnění záměru, zmíněné v prvním pododstavci poslední jmenovaného ustanovení a popsané ve čl. 1 odst. 2. Zjednodušeným řízením se sice stává nadbytečným povolení provozu, avšak nikoliv uvedené povolení uskutečnění záměru.

68. V souladu s uvedeným článkem 2 směrnice 85/337 jsou záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, ještě před vydáním povolení posouzeny z hlediska jejich vlivů a je jim uděleno příslušné povolení. V rámci uvedeného zvláštního řízení není povolení provozu nezbytné, protože již byla ověřena neexistence těchto vlivů, avšak situace je odlišná v případě povolení uskutečnění záměru, je-li nutné posouzení jeho vlivů na životní prostředí v důsledku jeho „povahy, rozsahu nebo umístění“³⁹, a to přímo, jestliže spadá pod přílohu I, nebo po posouzení jeho vlivů, pokud spadá pod přílohu II⁴⁰.

39 — Podle čl. 2 odst. 1 směrnice 85/337 v pozmeněném znění.

40 — Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 29. dubna 2004, Komise v. Portugalsko (C-117/02, Recueil, s. I-5517) rozhodl, že ačkoliv dotčená činnost nedosahuje prahových hodnot stanovených právní úpravou, může mít v důsledku své „povahy, rozsahu nebo umístění“ vliv na životní prostředí, a musí tudíž podléhat příslušným posouzením.

38 — V rozsudku ze dne 7. října 2004, Komise v. Itálie, výše uvedeném v poznámce pod čarou 18, vysvětluje Soudní dvůr výjimečnou povahu tohoto zjednodušeného řízení (bod 31).

69. Jinými slovy, zařízení, ve kterém probíhá provoz, který je „z hlediska životního prostředí“ přínosný, není vyňato z povinnosti posouzení, pokud může mít v důsledku svého rozsahu nebo umístění negativní vliv na životní prostředí. Ačkoliv je prokázána jeho obsahová neškodnost, je třeba v každém jednotlivém případě ověřit také neškodnost samotného zařízení. Nikdo by nezpochybňoval opodstatnění posouzení vlivu na životní prostředí v případě záměru na umístění čistíčky odpadních vod v chráněné krajinné oblasti.

70. V bodu 42 tohoto stanoviska jsem uvedl, že pokud jsou prahové hodnoty a kritéria, která určují povinnost posouzení, stanovena *ex ante*, ve fázi uplatnění těchto parametrů je třeba ověřit, zda mají charakteristiky konkrétního záměru významný vliv na životní prostředí.

71. V každém případě, i kdybychom považovali stručný výklad uvedený v bodech 64 až 66 tohoto stanoviska za opodstatněný, bylo by třeba se domnívat, že členský stát nesplnil své povinnosti tím, že použil nevhodná kritéria nebo že se vyhnul splnění požadavků článku 11 směrnice 75/442, protože označil za neškodné záměry, jejichž vlivy na životní prostředí nejsou známy. Dotčená situace tomuto popisu odpovídá, jelikož, jak rozhodl Soudní dvůr rozsudkem Komise v. Itálie ve

výše uvedené věci C-103/02⁴¹, Italská republika toto ustanovení porušila, protože nařízení ze dne 5. února 1998, které provádí články 31 a 33 legislativního nařízení č. 22 ze dne 5. února 1997, nestanoví maximální povolené množství odpadu, které může podléhat zjednodušenému řízení, čímž se Italská republika vyhnula stanovení jedné ze záruk umožňujících uplatnění uvedeného řízení.

72. Krátce řečeno, v Itálii existují zařízení k využití odpadů ve smyslu příloh I a II směrnice 85/337, která byla povolena, aniž by byly posouzeny jejich vlivy na životní prostředí, čímž Itálie porušuje čl. 2 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 až 3 uvedené směrnice, takže je prokázáno i druhé vytýkané nesplnění povinnosti.

VI – K nákladům řízení

73. Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je namístež posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

41 – Zástupce Komise při jednání uvedl, že rozsudek nebyl dosud vykonán a že bylo zahájeno řízení dle článku 228 EŠ.

VII – Závěry

74. S ohledem na předchozí úvahy doporučuji Soudnímu dvoru, aby:

- 1) Přijal žalobu Komise v plném rozsahu.
- 2) Určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 2 odst. 1 a z čl. 4 odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Rady 97/11/ES ze dne 3. března 1997, tím, že:
 - a) z řízení o posuzování vlivů na životní prostředí vyňala zařízení nacházející se v Massafře v provincii Taranto určené ke spalování palivového odpadu z derivátů a biomasy o kapacitě přesahující 100 tun denně a spadající pod přílohu I bod 10 uvedené směrnice;
 - b) přijala právní úpravu [článek 3 nařízení předsedy Rady ministrů ze dne 3. září 1999, kterým se mění příloha A písm. i) a l) nařízení prezidenta republiky ze dne 12. dubna 1996], která umožňuje vyloučit z tohoto řízení některé záměry spadající pod přílohu I uvedené směrnice a stanoví nevhodná kritéria pro určení, zda může být záměr spadající pod přílohu II této směrnice vyňat z povinnosti posouzení.
- 3) Uložil Italské republice náhradu nákladů řízení.