



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

8. května 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2008/98/ES – Využití a odstraňování odpadů – Zavedení integrovaného systému nakládání s odpady zajišťujícího národní soběstačnost – Vybudování spaloven nebo zvýšení kapacity stávajících spaloven – Označení spaloven za „strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu“ – Dodržení zásady hierarchie způsobů nakládání s odpady – Směrnice 2001/42/ES – Nezbytnost provést „posouzení vlivů na životní prostředí““

Ve věci C-305/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie) ze dne 28. února 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 4. května 2018, v řízení

Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps

proti

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

za přítomnosti:

Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení C. Toader (zpravodajka), předsedkyně senátu, A. Rosas a M. Safjan, soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

* Jednací jazyk: italština.

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus a Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps F. Pernazzou a A. Ciervem, avvocati,
- za Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus a Comitato Donne 29 Agosto C. Auriemma, avvocatessa,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Santorem, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi G. Gattinarou, M. Noll-Ehlersem a F. Thiranem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úř. věst. 2001, L 197, s. 30, Zvl. vyd. 15/06, s. 157, dále jen „směrnice PVPP“), jakož i směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Úř. věst. 2008, L 312, s. 3, dále jen „směrnice o odpadech“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi sdruženími na ochranu životního prostředí Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus a Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps a Presidenza del Consiglio dei Ministri (úřad předsedy vlády, Itálie) a dalšími, ve věci žaloby znějící na zrušení decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri – Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (nařízení předsedy vlády o určení celkové kapacity spaloven komunálního a podobného odpadu, které jsou v provozu anebo mají příslušné povolení na celostátní úrovni, jakož i určení zbytkových potřeb, které mají být pokryty prostřednictvím vybudování spaloven s využitím komunálního a podobného odpadu), ze dne 10. srpna 2016 (GURI č. 233 ze dne 5. října 2016, dále jen „nařízení ze dne 10. srpna 2016“).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice PVPP

- 3 Body 4 a 15 až 18 odůvodnění směrnice PVPP zní:

„(4) Posuzování vlivů na životní prostředí je důležitým nástrojem pro zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí některých plánů a programů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí v členských státech, protože zajišťuje, aby tyto vlivy vyplývající z provádění plánů a programů byly vzaty v úvahu během jejich přípravy a před jejich přijetím.

[...]

- (15) Za účelem přispění k průhlednějšímu rozhodování a s cílem zajistit, aby údaje poskytované pro posuzování byly úplné a spolehlivé, je třeba stanovit, aby orgány s příslušnou působností v oblasti životního prostředí a veřejnost byli konzultováni během posuzování plánů a programů a aby byly stanoveny přiměřené lhůty, které ponechávají dostatečný čas na konzultace, včetně vyjádření stanoviska.
- (16) Pokud provedení plánu nebo programu připraveného v jednom členském státě může mít významný vliv na životní prostředí jiných členských států, mělo by být stanoveno, aby dotyčné členské státy zahájily konzultace a aby příslušné orgány a veřejnost byly informovány a mohly vyjádřit své stanovisko.
- (17) Zpráva o vlivech na životní prostředí a stanoviska příslušných orgánů a veřejnosti a výsledky přeshraničních konzultací by měly být vzaty v úvahu během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu postupu.
- (18) Členské státy by měly zajistit, aby při přijetí plánu nebo programu byly informovány příslušné orgány a veřejnost a aby jim byly zpřístupněny příslušné údaje.“

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Cíle“, stanoví:

„Cílem směrnice je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a přispět k zahrnutí úvah o životním prostředí do přípravy a přijetí plánů a programů s cílem podporovat udržitelný rozvoj stanovením, aby v souladu s touto směrnicí některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhaly posouzení vlivů na životní prostředí.“

5 Článek 2 uvedené směrnice zní následovně:

„Pro účely této směrnice se:

- a) ‚plány a programy‘ rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány [Evropskou unií], a rovněž jejich veškeré změny:
 - které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou,
 - které jsou vyžadovány právními a správními předpisy;
- b) ‚posouzením vlivů na životní prostředí‘ rozumí příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9;

[...]“

6 Článek 3 směrnice PVPP, nadepsaný „Oblast působnosti“, zní:

„1. Posouzení vlivů na životní prostředí se v souladu s články 4 až 9 provádí u plánů a programů uvedených v odstavcích 2 až 4, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

2. S výhradou odstavce 3 se posouzení vlivů na životní prostředí provádí u všech plánů a programů,

- a) které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky, průmyslu, dopravy, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikací, turistiky, územního plánování nebo využívání půdy a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice [Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 1985, L 175, s. 40, Zvl. vyd. 15/01, s. 248)] nebo
- b) u kterých je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice 92/43/EHS s ohledem na možný vliv na území.

[...]

- 7 Článek 4 odst. 1 směrnice PVPP uvádí:

„Posouzení vlivů na životní prostředí uvedené v článku 3 se provádí během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu.“

- 8 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Konzultace“, v odstavci 2 stanoví:

„Orgánům [...] a veřejnosti [...] je dána včas skutečná příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k návrhu plánu nebo programu a doprovodné zprávě o vlivech na životní prostředí před přijetím plánu nebo programu nebo před jeho předáním k legislativnímu postupu.“

Směrnice o odpadech

- 9 Body 6, 8, 28 a 31 odůvodnění směrnice o odpadech zní:

„(6) Prvním cílem jakékoli odpadové politiky by měla být minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí. Odpadová politika by měla rovněž usilovat o omezení používání zdrojů a upřednostňovat praktické uplatňování hierarchie odpadů.

[...]

(8) Proto je nezbytné revidovat směrnici 2006/12/ES s cílem upřesnit klíčové pojmy, jako jsou definice odpadu, využití a odstraňování, posílit opatření, která je nutno přijmout v zájmu předcházení vzniku odpadů, zavést přístup, který zohledňuje celý životní cyklus výrobků a materiálů, a nikoli jen fázi odpadu, a s cílem zaměřit se na snižování vlivu vzniku odpadů a nakládání s nimi na životní prostředí, což povede ke zvýšení hospodářské hodnoty odpadu. Za účelem zachování přírodních zdrojů by dále mělo být podporováno využití odpadů a použití materiálů získaných využitím odpadu. V zájmu jasnosti a srozumitelnosti je třeba směrnici 2006/12/ES zrušit a nahradit.

[...]

(28) Tato směrnice by měla pomoci EU přiblížit se ‚recyklační společnosti‘, a to prostřednictvím úsilí o zamezení vzniku odpadů a o využívání odpadu jako zdroje. Zejména šestý akční program Společenství pro životní prostředí vyzývá k opatřením zaměřeným na zajištění třídění, sběru a recyklace prioritních toků odpadu. V souladu s tímto cílem a jako prostředek k usnadnění a zlepšení možností jejich využití by měly být odpady sbírány odděleně, je-li to proveditelné z technického, environmentálního a hospodářského hlediska až do okamžiku, než se pro ně uplatní jejich využití, jež přináší celkově nejlepší výsledek pro životní prostředí. Členské státy by měly podporovat třídění nebezpečných složek z různých toků odpadů, je-li to nezbytné, s cílem dosáhnout environmentálně šetrného nakládání s odpady.

[...]

(31) Hierarchie způsobů nakládání s odpady stanoví pořadí priorit toho, co obecně představuje nejlepší celkovou volbu z hlediska životního prostředí v rámci právních předpisů a politiky v oblasti nakládání s odpady, nicméně u zvláštních toků odpadů může být nutná odchylka od této hierarchie, pokud je to odůvodněno mimo jiné technickou proveditelností, hospodářskou životaschopností a ochranou životního prostředí.“

- 10 Kapitola I této směrnice, nadepsaná „Předmět a oblast působnosti, definice“, zahrnuje články 1 až 7 této směrnice. Článek 1 uvedené směrnice zní takto:

„Touto směrnicí se stanoví opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví předcházením nepříznivým vlivům vzniku odpadů a nakládání s nimi nebo jejich omezováním a omezováním celkových dopadů využívání zdrojů a zlepšováním účinnosti tohoto využívání.“

- 11 Článek 4 směrnice o odpadech, nadepsaný „Hierarchie způsobů nakládání s odpady“, stanoví:

„1. Jako pořadí priorit pro právní předpisy a politiku v oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi se použije tato hierarchie způsobů nakládání s odpady:

- a) předcházení vzniku,
- b) příprava k opětovnému použití,
- c) recyklace,
- d) jiné využití, například energetické využití, a
- e) odstranění.

2. Při uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady uvedené v odstavci 1 přijmou členské státy opatření, která podpoří možnosti, jež představují nejlepší celkový výsledek z hlediska životního prostředí. To může u zvláštních toků odpadů vyžadovat odchýlení se od hierarchie, je-li to odůvodněno zohledňováním životního cyklu u celkových dopadů vzniku tohoto odpadu a nakládání s ním.

Členské státy zajistí, že vypracování právních předpisů o odpadech a odpadových politik bude představovat zcela transparentní proces, který bude dodržovat pravidla vnitrostátního plánování ohledně konzultací a zapojení občanů a zainteresovaných subjektů.

Členské státy v souladu s články 1 a 13 zohlední obecné zásady ochrany životního prostředí, a to zásadu předběžné opatrnosti a udržitelnosti, technickou proveditelnost a hospodářskou životaschopnost, ochranu zdrojů i celkové dopady na životní prostředí, lidské zdraví a hospodářské a sociální dopady.“

- 12 Kapitola II této směrnice, nadepsaná „Obecné požadavky“, zahrnuje zejména článek 13 této směrnice, nadepsaný „Ochrana lidského zdraví a životního prostředí“, který stanoví:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění nakládání s odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a nepoškozuje životní prostředí, a zejména:

- a) neohrožuje vodu, ovzduší, půdu nebo rostliny nebo živočichy;
- b) nezpůsobuje obtěžování hlukem nebo zápachem; a

c) nemá nepříznivý vliv na krajinu nebo místa zvláštního zájmu.“

Italské právo

- 13 Článek 35 decreto-legge n° 133/2014 (nařízení s mocí zákona č. 133) ze dne 12. září 2014 (GURI č. 212 ze dne 12. září 2014), které bylo po novelizaci přeměněno na zákon č. 164 ze dne 11. listopadu 2014 (GURI č. 262 ze dne 11. listopadu 2014) (dále jen „nařízení s mocí zákona č. 133/2014“), v odstavci 1 stanoví:

„Do devadesáti dnů ode dne nabytí účinnosti zákona, kterým se toto nařízení přemění na zákon, předseda vlády na návrh ministra životního prostředí a ochrany přírodních zdrojů a moří a po vyslechnutí stálé konference pro vztahy mezi státem, regiony a autonomními provinciemi Trento a Bolzano nařízením stanoví na celostátní úrovni celkovou kapacitu spaloven komunálního a podobného odpadu, které jsou v provozu nebo jsou na celostátní úrovni povolené, přičemž výslovně uvede kapacitu každého jednotlivého zařízení, a dále stanoví kapacitu spaloven s energetickým využitím komunálního a podobného odpadu, které budou vybudovány k pokrytí zbytkových potřeb za účelem dosažení sociálně-ekonomické rovnováhy mezi oblastmi na území státu a v souladu s cíli tříděného sběru a recyklace, a to se zřetelem k regionálnímu plánování. Takto určená zařízení představují strategickou infrastrukturu a výstavbu hlavního národního zájmu, zavádějí integrovaný a moderní systém řízení komunálního a podobného odpadu, zajišťují národní bezpečnost a soběstačnost, umožňují překonání a předcházení následným řízením při nesplnění pravidel evropského práva v této oblasti a omezují množství odpadů na skládkách.“

- 14 Na základě tohoto ustanovení bylo přijato nařízení ze dne 10. srpna 2016.

- 15 Článek 1 nařízení ze dne 10. srpna 2016, nadepsaný „Předmět“, zní takto:

„1. Podle čl. 35 odst. 1 [nařízení s mocí zákona č. 133/2014] se toto nařízení týká:

- a) určení stávající celostátní kapacity spaloven komunálního a podobného odpadu, které jsou v provozu v listopadu roku 2015;
 - b) určení potenciální zpracovatelské kapacity na celostátní úrovni, pokud jde o spalovny komunálního a podobného odpadu, které mají příslušné povolení, ale v listopadu roku 2015 nejsou v provozu;
 - c) určení spaloven s energetickým využitím komunálního a podobného odpadu, pokud jde o území několika regionů anebo jednotlivé regiony, které se mají vybudovat nebo jejichž kapacita se má zvýšit, aby tak pokryly zbytkovou potřebu zpracování uvedeného odpadu.“
- 16 Články 3 až 5 nařízení ze dne 10. srpna 2016 obsahují tabulky označující tři kategorie zařízení, a sice spalovny v provozu, s určením povolené kapacity pro zpracování komunálního a podobného odpadu (tabulka A), povolené spalovny, které nejsou v provozu, s určením potenciální zpracovatelské kapacity a umístění na regionální úrovni (tabulka B), a zařízení, která mají být vybudována nebo jejichž kapacita má být zvýšena, s ohledem na regionální plánování (tabulka C). Pro každou z těchto tří kategorií uvádějí příslušné tabulky též celkovou celostátní zpracovatelskou kapacitu u spaloven odpadů, jež jsou v provozu v listopadu roku 2015 (tabulka A), potenciální celostátní zpracovatelskou kapacitu povolených zařízení, jež nejsou v provozu k témuž datu (tabulka B), jakož i regiony, v nichž se mají vybudovat potřebná zařízení nebo jejichž kapacita se má zvýšit, aby tak pokryly celostátní potřebu, a jejich příslušnou kapacitu (tabulka C).

17 Článek 6 nařízení ze dne 10. srpna 2016, nadepsaný „Závěrečná ustanovení“, zní:

„1. [...] spalovny uvedené v tabulkách A, B a C představují strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu, prostřednictvím kterých se zavádí integrovaný a moderní systém nakládání s komunálním a podobným odpadem a zajišťuje se národní bezpečnost a soběstačnost cyklu integrovaného nakládání s odpadem, jak to vyžaduje článek 16 [směrnice o odpadech].

2. K zajištění národní bezpečnosti a soběstačnosti a při dodržení cílů postupného dosahování sociálně-ekonomické rovnováhy mezi jednotlivými oblastmi státu [...] jsou nižší zpracovatelské kapacity spaloven komunálního a podobného odpadu z důvodu politik stanovených v odstavci 6 přerozděleny v rámci téhož území několika regionů na základě obecných kritérií a postupů pro určení uvedených v příloze III.“

18 Tři přílohy nařízení ze dne 10. srpna 2016 uvádějí způsoby, jak byly stanoveny tři kategorie uvedené ve třech tabulkách A, B a C. Konkrétně příloha I obsahuje prvky určující stávající celostátní kapacitu spaloven komunálního a podobného odpadu, spaloven, které byly v provozu v listopadu roku 2015 anebo které v té době disponovaly příslušným povolením, ale nebyly v provozu. Příloha II uvádí podmínky pro určení zbytkové potřeby spalování komunálního a podobného odpadu, s odděleným výpočtem pro každý jednotlivý region. Příloha III dále upřesňuje „obecná kritéria“ stanovená v článku 35 nařízení s mocí zákona č. 133/2014, jež byla použita pro určení zařízení, která mají být vybudována nebo jejichž kapacita má být zvýšena, aby tak pokryla zbytkovou celostátní potřebu spalování komunálního nebo podobného odpadu.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

19 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že sdružení VAS a Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare podala k předkládajícímu soudu, tj. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie), žalobu na zrušení nařízení ze dne 10. srpna 2016, v rámci níž vznesla pět žalobních důvodů.

20 Tyto žalobní důvody mohou být v podstatě rozděleny do dvou skupin. První skupina zahrnuje žalobní důvody vycházející z porušení zásady hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené v článcích 4 a 13 směrnice o odpadech tím, že nařízení ze dne 10. srpna 2016 označilo spalovny za „strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu“. Podle žalobců v původním řízení by přitom mělo být spalování odpadů využíváno pouze jako krajní řešení, jakmile již není možné použít technik využití nebo recyklace. Druhá skupina žalobních důvodů vychází z porušení směrnice PVPP tím, že přijetí uvedeného nařízení nepředcházelo posouzení jeho vlivů na životní prostředí.

21 Předkládající soud podotýká, že se žalovaní v původním řízení omezili na to, že ve stadiu dokazování poskytl dokumenty a jednu zprávu, aniž k nim připojili písemnosti nebo vyjádření. Z toho podle něj vyplývá, že se žalovaní v původním řízení omezili v rámci své obrany na tvrzení o souladu vnitrostátní právní úpravy s unijním právem.

22 Předkládající soud považuje za nezbytné, aby Soudní dvůr podal výklad zásady hierarchie způsobů nakládání s odpady, jak je stanovena ve směrnici o odpadech. Kromě toho si klade otázku, zda vnitrostátní orgán mohl zvýšit kapacitu spaloven odpadu bez předchozího posouzení vlivů na životní prostředí.

23 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1. Brání články 4 a 13 směrnice [o odpadech] spolu s body 6, 8, 28 a 31 odůvodnění této směrnice takovým primárním vnitrostátním právním předpisům a souvisejícím sekundárním prováděcím předpisům, jako je čl. 35 odst. 1 [nařízení s mocí zákona č. 133/2014] a [nařízení ze dne 10. srpna 2016], v části, v níž jsou pouze takové spalovny, kterých se tyto předpisy týkají na základě údajů uvedených v přílohách a tabulkách [nařízení ze dne 10. srpna 2016], označeny za strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu, prostřednictvím kterých se provádí integrovaný a moderní systém nakládání s komunálním a podobným odpadem a zajišťuje se národní bezpečnost a soběstačnost, a to z toho důvodu, že podobnou kvalifikaci vnitrostátní zákonodárce nepřiznal rovněž zařízením na zpracování odpadu recyklací a opětovným použitím, přičemž tyto dva způsoby mají v hierarchii způsobů nakládání s odpady podle směrnice o odpadech přednost?
2. Podpůrně, v případě záporné odpovědi na první otázku, brání články 4 a 13 směrnice [o odpadech] takovým primárním vnitrostátním právním předpisům a souvisejícím sekundárním vnitrostátním prováděcím právním předpisům, jako je čl. 35 odst. 1 [nařízení s mocí zákona č. 133/2014] a [nařízení ze dne 10. srpna 2016], v části, v níž spalovny komunálního odpadu označuje za strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu, a to za účelem zastavení řízení o nesplnění povinnosti a předcházení dalším takovým řízením z důvodu neprovedení pravidel evropského práva pro tuto oblast, jakož i omezení ukládání odpadu na skládky?
3. Brání články 2 až 4 a 6 až 12 směrnice [PVPP], jednotlivě, jakož i ve vzájemném spojení použití takových primárních vnitrostátních právních předpisů a souvisejících sekundárních vnitrostátních prováděcích předpisů, jako je čl. 35 odst. 1 [nařízení s mocí zákona č. 133/2014] a [nařízení ze dne 10. srpna 2016], na základě nichž má předseda vlády pravomoc nařízením zvýšit kapacitu stávajících spaloven a rovněž určit počet, kapacitu a regionální rozmístění spaloven s energetickým využitím komunálního a podobného odpadu, které mají být vybudovány na pokrytí stanovených zbytkových potřeb, a to s cílem postupného sociálně-ekonomického vyrovnaní mezi jednotlivými oblastmi státu a v souladu s cíli tříděného sběru a recyklace, přičemž dotčené vnitrostátní právní předpisy nestanoví ve fázi přípravy takového plánu podle nařízení předsedy vlády povinnost uplatnit pravidla pro strategické posuzování vlivů na životní prostředí, jež jsou stanovena ve směrnici [PVPP]?“

24 Usnesením ze dne 3. července 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus a další (C-305/18, nezveřejněné, EU:C:2018:549), předseda Soudního dvora rozhodl nevyhovět žádosti předkládajícího soudu o projednání této věci ve zrychleném řízení podle článku 23a statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

25 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, jež je třeba posoudit společně, je, zda zásada hierarchie způsobů nakládání s odpady, jak je vyjádřena v článku 4 směrnice o odpadech a nahlížená ve světle článku 13 této směrnice, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je ta, která je předmětem původního řízení, která označuje spalovny odpadů za „strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu“.

- 26 Dotazy předkládajícího soudu podle všeho vyplývají z okolnosti, že obdobná kvalifikace nebyla provedena v nařízení ze dne 10. srpna 2016 ve vztahu k zařízením na zpracování odpadu recyklací a opětovným použitím, ačkoli článek 4 uvedené směrnice ukládá členským státům povinnost použít v jejich právních předpisech a politice v oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi určitou hierarchii zpracovatelských operací.
- 27 Je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 1 směrnice o odpadech stanoví, že „[j]ako pořadí priorit pro právní předpisy a politiku v oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi se použije tato hierarchie způsobů nakládání s odpady: a) předcházení vzniku; b) příprava k opětovnému použití; c) recyklace; d) jiné využití, například energetické využití, a e) odstranění“.
- 28 Toto ustanovení, které stanovuje hierarchii způsobů nakládání s odpady, jež musí být uplatněna v právních předpisech a v politice v oblasti předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi, neumožňuje dovodit, že je třeba dát přednost systému, který původcům odpadu umožňuje, aby sami provedli jeho odstranění. Odstranění odpadu je totiž uvedeno až na posledním místě této hierarchie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, bod 44).
- 29 Je třeba dodat, že hierarchie způsobů nakládání s odpady představuje cíl, který ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení tím, že jim neukládá povinnost zvolit si určité konkrétní řešení ohledně předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi.
- 30 Článek 4 odst. 2 směrnice o odpadech v tomto ohledu uvádí, že při uplatňování zásady hierarchie způsobů nakládání s odpady přijmou členské státy opatření, která podpoří možnosti, jež představují nejlepší celkový výsledek z hlediska životního prostředí. To může u zvláštních toků odpadů vyžadovat odchýlení se od hierarchie, je-li to odůvodněno zohledňováním životního cyklu u celkových dopadů vzniku tohoto odpadu a nakládání s ním.
- 31 Kromě toho podle článku 13 směrnice o odpadech přijmou členské státy opatření nezbytná k zajištění nakládání s odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a nepoškozuje životní prostředí, a zejména neohrožuje vodu, ovzduší, půdu nebo rostliny nebo živočichy.
- 32 Soudní dvůr v tomto ohledu již judikoval, že ačkoliv tento článek 13 neupřesňuje konkrétní obsah opatření, která musejí být přijata, aby bylo zajištěno, že se odpady budou odstraňovat bez ohrožení lidského zdraví a bez poškozování životního prostředí, nic to nemění na tom, že uvedený článek zavazuje členské státy, pokud jde o cíl, jehož má být dosaženo, byt ponechává členským státům určitý prostor pro uvážení při posouzení nezbytnosti těchto opatření (rozsudek ze dne 6. dubna 2017, Komise v. Slovinsko, C-153/16, nezveřejněný, EU:C:2017:275, bod 61 a citovaná judikatura).
- 33 V projednávané věci skutečnost, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, která je předmětem původního řízení, označuje spalovny odpadu za „strategickou infrastrukturu a výstavbu hlavního národního zájmu“, neznamená, že vnitrostátní zákonodárce měl v úmyslu neřídit se pokyny vyplývajícími ze zásady hierarchie způsobů nakládání s odpady, jak je stanovena ve směrnici o odpadech.
- 34 Uvedená vnitrostátní kvalifikace je totiž použitelná pouze pro tato zařízení, s čímž žalobci v původním řízení souhlasí.
- 35 Skutečnost, že vnitrostátní právní úprava označuje spalovny odpadu za „prioritní“, přitom neznamená, že se s nimi související zpracovatelské operace vyznačují stejnými vlastnostmi, a následně že by uvedeným operacím byl přiznán jakýkoli stupeň přednosti před ostatními operacemi předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi.

- 36 Kromě toho, jak tvrdí italská vláda, taková kvalifikace má za cíl zefektivnit a usnadnit postup vydávání povolení, a napravit tak nedostatek vhodné národní sítě pro nakládání s odpady, jenž byl konstatován v dřívějších rozsudcích Soudního dvora dne 26. dubna 2007, Komise v. Itálie (C-135/05, EU:C:2007:250), ze dne 14. června 2007, Komise v. Itálie (C-82/06, nezveřejněný, EU:C:2007:349), ze dne 4. března 2010, Komise v. Itálie (C-297/08, EU:C:2010:115), ze dne 15. října 2014, Komise v. Itálie (C-323/13, nezveřejněný, EU:C:2014:2290), ze dne 2. prosince 2014, Komise v. Itálie (C-196/13, EU:C:2014:2407), a ze dne 16. července 2015, Komise v. Itálie (C-653/13, nezveřejněný, EU:C:2015:478).
- 37 V tomto ohledu je třeba podotknout, že jak vyplývá z čl. 260 odst. 1 SFEU, shledá-li Soudní dvůr Evropské unie, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv, je tento stát povinen přijmout opatření, která vyplývají z rozsudku Soudního dvora.
- 38 Konečně členským státům přísluší zvolit co nejvhodnější prostředek k dodržování zásady hierarchie způsobů nakládání s odpady, avšak tyto státy musí dodržovat ostatní ustanovení této směrnice, která stanovují konkrétnější povinnosti.
- 39 S ohledem na předchozí úvahy je na první a druhou otázku třeba odpovědět tak, že zásada hierarchie způsobů nakládání s odpady, jak je vyjádřena v článku 4 směrnice o odpadech a nahlížená ve světle článku 13 této směrnice, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je ta, která je předmětem původního řízení, která označuje spalovny odpadů za „strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu“, pokud je tato právní úprava slučitelná s ostatními ustanoveními této směrnice, která stanovují konkrétnější povinnosti.

Ke třetí otázce

- 40 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice PVPP vykládána v tom smyslu, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, která je předmětem původního řízení, jež se skládá ze základních předpisů a prováděcích předpisů a která stanoví zvýšení kapacity stávajících spaloven odpadů a vybudování nových zařízení tohoto druhu, spadá pod pojmy „plány a programy“ ve smyslu této směrnice, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, a musí tudíž podléhat předchozímu posouzení vlivů na životní prostředí.
- 41 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, která je předmětem původního řízení, má za cíl zvýšit provozní kapacitu 40 spaloven odpadu ze 42 stávajících zařízení, jež jsou v provozu na území daného členského státu, jakož i vybudovat nová zařízení tohoto druhu. Takováto vnitrostátní právní úprava provádí strategické volby členského státu v oblasti využití nebo odstraňování odpadů, jako např. výpočet celostátních zbytkových potřeb vyčíslených na 1 818 000 tun/rok a jejich rozdělení mezi území několika regionů, zvýšení činnosti stávajících zařízení až do vyčerpání jejich příslušné povolené kapacity, jakož i regionální rozmístění nových zařízení.
- 42 Je třeba určit, zda takováto právní úprava spadá do oblasti působnosti směrnice PVPP.
- 43 V tomto ohledu článek 3 směrnice stanoví, že některé plány a programy, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, podléhají posouzení vlivů na životní prostředí.
- 44 Článek 2 písm. a) směrnice PVPP definuje „plány a programy“, na něž se tato směrnice vztahuje, jako plány a programy splňující dvě kumulativní podmínky, přičemž první podmínkou je, že podléhaly přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo byly připraveny úřadem pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a druhou podmínkou je, že jsou vyžadovány právními a správními předpisy.

- 45 Soudní dvůr vyložil toto ustanovení v tom smyslu, že za plány a programy „vyžadované“ ve smyslu a za účelem uplatňování směrnice PVPP, které tedy musí být podrobeny posuzování jejich vlivů na životní prostředí za podmínek stanovených touto směrnicí, je třeba považovat ty plány a programy, jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí spolu s postupem jejich přípravy orgány příslušné pro jejich přijímání (rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 37 a citovaná judikatura).
- 46 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že nařízení ze dne 10. srpna 2016 obě uvedené podmínky splňuje, neboť bylo na základě článku 35 nařízení s mocí zákona č. 133/2014 přijato předsedou vlády.
- 47 Je třeba uvést, že podle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice PVPP se posouzení vlivů na životní prostředí provádí systematicky u všech plánů a programů, které se připravují v určitých odvětvích a které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (Úř. věst. 2012, L 26, s. 1, dále jen „směrnice PVŽP“), kterou byla zrušena směrnice 85/337.
- 48 V tomto ohledu je zaprvé mezi oblastmi, na které se vztahuje toto ustanovení, zahrnuto nakládání s odpady, takže první z uvedených kritérií je splněno.
- 49 Zadruhé, spalovny odpadů a jejich změny nebo rozšíření jsou upraveny v bodech 9, 10 a 24 přílohy I směrnice PVŽP, a nespadají-li do výše uvedených kategorií, v bodě 11 písm. b) přílohy II směrnice PVŽP.
- 50 Pokud jde o otázku, zda taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, která je předmětem původního řízení, stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů, je nutno připomenout, že podle ustálené judikatury se pojmy „plány a programy“ vztahují na všechny akty, jimiž se stanovením pravidel a kontrolních postupů, které se použijí v dotýcném odvětví, vymezuje podstatný soubor kritérií a podmínek pro schvalování a provádění jednoho nebo více záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (rozsudky ze dne 27. října 2016, D’Oultremont a další, C-290/15, EU:C:2016:816, bod 49; ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 53; a ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 54).
- 51 V této souvislosti musí být výraz „podstatný soubor kritérií a podmínek“ chápán kvalitativně. Je totiž třeba zamezit možným strategiím obcházení povinností stanovených ve směrnici PVPP, jež mohou mít podobu tříštění opatření, čímž by se snižoval užitečný účinek této směrnice (rozsudky ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 55; a ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 55).
- 52 Takovýto výklad pojmů „plány a programy“, jež zahrnuje nejen jejich přípravu, ale i jejich změny, má zajistit posouzení vlivů na životní prostředí u předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, body 54 a 58).
- 53 Je na předkládajícím soudu, aby ve světle judikatury citované v bodech 50 až 52 tohoto rozsudku ověřil, zda taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, která je předmětem původního řízení, stanoví rámec, v němž může být schvalováno provádění záměrů.
- 54 Kdyby tomu tak bylo, je třeba určit, že tato právní úprava, jejíž předmět je připomenut v bodě 41 tohoto rozsudku, může mít významný vliv na životní prostředí, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

- 55 Navíc, jak predestinuje tento soud, zvýšení provozní kapacity spaloven odpadů vyvolává pochybnosti o dostatečnosti posouzení, jež bylo předtím provedeno za účelem povolení provozu stávajících spaloven.
- 56 Kromě toho skutečnost, že posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu směrnice PVPP bude provedeno následně při plánování na regionální úrovni, nemá vliv na použitelnost ustanovení týkajících se takového posouzení. Posouzení vlivů na životní prostředí podle směrnice PVŽP totiž nevede ke zproštění povinnosti provést posouzení vlivů na životní prostředí, které vyžaduje směrnice PVPP za účelem vyhovění environmentálním aspektům, které jsou pro tuto směrnici specifické (rozsudek ze dne 7. června 2018, Thybaut a další, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 64).
- 57 Kromě toho nelze každopádně vyhovět námitce vznesené italskou vládou, podle které vnitrostátní právní úprava, která je předmětem původního řízení, představuje pouze referenční rámec, a tudíž druhá podmínka zmíněná v čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice PVPP není splněna. Okolnost, že vnitrostátní právní úprava vykazuje určitý stupeň abstrakce a sleduje cíl přeměny stávajícího rámce, je totiž projevem její programové či plánovací dimenze a není překážkou jejího zahrnutí pod pojmy „plány a programy“ (rozsudek ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 60 a citovaná judikatura).
- 58 Takovýto výklad je podepřen požadavky vyplývajícími z článku 6 směrnice PVPP, vykládaného ve světle bodů 15 až 18 odůvodnění této směrnice, neboť účelem této směrnice je nejen přispívat k ochraně životního prostředí, ale též umožnit zapojení veřejnosti do rozhodování. Kromě toho z čl. 4 odst. 1 této směrnice vyplývá, že „[p]osouzení vlivů na životní prostředí [...] se provádí během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu“. Obdobně z čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice vyplývá, že posuzování vlivů na životní prostředí má být provedeno co nejdříve, aby závěry vyplývající z tohoto posuzování mohly ještě ovlivnit případná rozhodnutí. Právě v tomto stadiu lze analyzovat různé alternativy a činit strategické volby [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. října 2011, Seaport (NI) a další, C-474/10, EU:C:2011:681, bod 45, a ze dne 7. června 2018, Inter-Environnement Bruxelles a další, C-671/16, EU:C:2018:403, bod 63].
- 59 S ohledem na tyto skutečnosti, jejichž existenci a dosah s ohledem na dotčenou právní úpravu musí posoudit předkládající soud, je třeba dovodit, že taková vnitrostátní právní úprava, která stanoví zvýšení kapacity stávajících spaloven odpadů a vybudování nových zařízení tohoto druhu, jako je ta, která je předmětem původního řízení, může spadat pod pojmy „plány a programy“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 2 směrnice PVPP, které musí podléhat posouzení vlivů na životní prostředí.
- 60 Z toho vyplývá, že na třetí otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice PVPP musí být vykládány v tom smyslu, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, která je předmětem původního řízení, jež se skládá ze základních předpisů a prováděcích předpisů a která stanoví zvýšení kapacity stávajících spaloven odpadů a vybudování nových zařízení tohoto druhu, spadá pod pojmy „plány a programy“ ve smyslu této směrnice, pokud může mít významný vliv na životní prostředí, a musí tudíž podléhat předchozímu posouzení vlivů na životní prostředí.

K nákladům řízení

- 61 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

- 1) **Zásada hierarchie způsobů nakládání s odpady, jak je vyjádřena v článku 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic a nahlížená ve světle článku 13 této směrnice, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je ta, která je předmětem původního řízení, která označuje spalovny odpadů za „strategické infrastruktury a výstavby hlavního národního zájmu“, pokud je tato právní úprava slučitelná s ostatními ustanoveními této směrnice, která stanovují konkrétnější povinnosti.**
- 2) **Článek 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 a čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí musí být vykládány v tom smyslu, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, která je předmětem původního řízení, jež se skládá ze základních předpisů a prováděcích předpisů a která stanoví zvýšení kapacity stávajících spaloven odpadů a vybudování nových zařízení tohoto druhu, spadá pod pojmy „plány a programy“ ve smyslu této směrnice, pokud může mít významný vliv na životní prostředí, a musí tudíž podléhat předchozímu posouzení vlivů na životní prostředí.**

Podpisy.