

**Odkaz:**

**Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 1991, Komise Evropských společenství proti Radě Evropských společenství, věc C-300/89, Recueil 1991, s. I-2867<sup>1</sup>**

**Klíčová slova:**

Směrnice o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého – Právní základ

**Předmět:**

Návrh na zrušení směrnice Rady 89/428/EHS ze dne 21. června 1989 o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého (*neoficiální překlad*) (Úř. věst., L 201, s. 56)

**Skutkové okolnosti:**

ZPRÁVA K JEDNÁNÍ  
předložená ve věci C-300/89

**I – Popis skutkového stavu**

1. Opatření Společenství ohledně odpadu z průmyslu oxidu titaničitého vychází z akčního programu Společenství pro oblast životního prostředí přijatého prohlášením Rady a zástupců vlád členských států zasedajících v Radě ze dne 22. listopadu 1973 (Úř. věst., C 112, s. 1).

Dne 17. května 1977 přijala Rada a zástupci vlád členských států zasedající v Radě usnesení o pokračování a provádění politiky a akčního programu Evropských společenství pro oblast životního prostředí (Úř. věst., C 139, s. 1). V části vztahující se ke konkrétním opatřením v určitých průmyslových odvětvích se uvádí, že Komise bude pokračovat v plnění úkolů vytyčených v roce 1973, a připomíná se, že Radě dne 18. července 1975 již zaslala návrh směrnice o snížení odpadu z průmyslu oxidu titaničitého.

Tento návrh byl přijat dne 20. února 1978 v podobě směrnice Rady 78/176/EHS o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého (Úř. věst., L 54, s. 19). Tato směrnice, založená na člancích 100 a 235 Smlouvy o EHS, stanoví postupné snižování některých potenciálně škodlivých procesů odstraňování odpadu při zajištění dodržování některých emisních omezení. V čl. 9 odst. 3 směrnice se mimoto stanoví, že budoucí opatření v této oblasti bude podnikat Společenství. Za tímto účelem má Komise během šesti měsíců po přijetí programů všech členských států předložit vhodné návrhy harmonizace těchto programů s ohledem na snižování znečišťování s cílem jeho vyloučení a na zlepšení podmínek soutěže v průmyslu oxidu titaničitého. Totéž ustanovení ukládá Radě, aby o tomto návrhu rozhodla do šesti měsíců od zveřejnění stanoviska Evropského parlamentu a Hospodářského sociálního výboru v Úředním věstníku.

2. V souladu s výše uvedeným čl. 9 odst. 3 předložila Komise dne 18. dubna 1983 návrh směrnice, z něhož vychází směrnice 89/428/EHS. Tento návrh byl založen na člancích 100 a 235 Smlouvy o EHS a stanovil mimo jiné podnikům, které využívají sulfátový

---

<sup>1</sup> Jednací jazyk: francouzština

proces, zákaz vypouštění některých druhů odpadu do moře, podnikům, které využívají chlorový proces, snížení vypouštění některých druhů odpadu do moře, a dále stanovil náležitě nakládání s odpadem a jeho skladování.

Po vstupu Jednotného evropského aktu v platnost Komise změnila právní základ návrhu a založila jej na novém článku 100a Smlouvy o EHS.

Na zasedání ve dnech 24. a 25. listopadu 1988 Rada přezkoumala návrh Komise a dospěla ke společnému postoji směřujícímu k založení budoucí směrnice na článku 130s Smlouvy o EHS. Rada měla mimoto za to, že změna právního základu se dotýká podstaty návrhu a rozhodla znovu konzultovat tuto změnu s Evropským parlamentem.

Komise současně přijala změny svého původního návrhu, přičemž ovšem jako právní základ ponechala článek 100a. Dne 25. května 1989 Evropský parlament, jemuž Rada tyto změny předložila, považoval za případný právní základ navržený Komisí, a odmítl postoj Rady, který dával přednost článku 130s.

Na zasedání ve dnech 8. a 9. června 1989 Rada jednomyslně přijala směrnici na základě článku 130s; své rozhodnutí oficiálně potvrdila na zasedání dne 21. června 1989.

3. Směrnice Rady 89/428/EHS ze dne 21. června 1989 o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého (*neoficiální překlad*) (Úř. věst., L 201, s. 56) „stanoví podle čl. 9 odst. 3 směrnice 78/176/EHS postupy harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování ze stávajících průmyslových podniků a směřuje ke zlepšení podmínek soutěže v průmyslu oxidu titaničitého“ (článek 1).

Za tím účelem stanoví harmonizované úrovně pro nakládání s různými druhy odpadu z průmyslu oxidu titaničitého. Ukládá se tak naprostý zákaz některých průmyslových procesů, z nichž vzniká znečišťující odpad. Tak tomu je u shazování jakéhokoli pevného odpadu, silně kyselého odpadu, zpracovaného odpadu, slabě kyselého nebo neutralizovaného odpadu do vodních těles a u vypouštění některého odpadu do vnitrozemských povrchových vod, vnitřních pobřežních vod, teritoriálních vod a do otevřeného moře (články 3 a 4). Naproti tomu u jiných procesů směrnice určuje nejvyšší přípustné hodnoty škodlivých látek ve výrobě oxidu titaničitého (článek 6).

## **II – Písemná část řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 28. září 1989 podala Komise projednávanou žalobu proti Radě. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil směrnici 89/428/EHS o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého (*neoficiální překlad*);
- uložil žalované náhradu nákladů řízení.

Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Usnesením ze dne 21. února 1990 bylo povoleno vedlejší účastenství Evropského parlamentu na podporu návrhových žádání Komise. Evropský parlament navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil směrnici 89/428/EHS o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého (*neoficiální překlad*);
- uložil žalované náhradu nákladů řízení.

Po vyslechnutí zprávy soudce-zpravodaje a stanoviska generálního advokáta rozhodl Soudní dvůr o zahájení ústní části řízení bez předběžného dokazování.

### III – Návrhy a argumenty účastníků řízení

1. *Komise* má za to, že směrnice 89/428/EHS měla být založena na článku 100a Smlouvy o EHS namísto článku 130s této smlouvy.

V tomto ohledu připomíná, že článek 100a stanoví, že Rada rozhodne kvalifikovanou většinou na návrh Komise ve spolupráci s Evropským parlamentem a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem, zatímco článek 130s stanoví, že Rada rozhodne jednomyslně na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem. Spor o právní základ nemá tedy podle názoru Komise pouze formální smysl, protože články 100a a 130s obsahují různá pravidla pro utváření vůle Rady a pro účast Evropského parlamentu v rozhodovacím procesu.

Komise uvádí, že článek 100a byl zaveden Společným evropským aktem za účelem vytvoření vhodného právního nástroje pro postupné vytvoření společného trhu během období končícího dnem 31. prosince 1992. Domnívá se, že opatření, na něž se vztahuje zmíněné ustanovení, se mohou týkat i životního prostředí z těchto důvodů:

- v mnoha případech představují opatření zaměřená na ochranu životního prostředí a na boj proti znečišťování z důvodu své nejednotnosti narušení volného pohybu zboží a podmínek soutěže mezi hospodářskými subjekty;
- tento přístup potvrzuje judikatura Soudního dvora, podle níž „předpisy nutné z důvodů týkajících se zdraví a životního prostředí mohou zatěžovat podniky, pro které platí, a pokud nejsou vnitrostátní předpisy v této oblasti harmonizovány, může být hospodářská soutěž citelně narušena“ (rozsudek ze dne 18. března 1980, Komise v. Itálie, věc 91/79, Recueil 1980, s. 1099, bod 8);
- v čl. 100a odst. 3 a 4 je obsažen výslovný odkaz na ochranu životního prostředí, čímž je zdůrazněna zvláštní důležitost, jakou tvůrci Jednotného evropského aktu chtěli přikládat této oblasti v rámci vytváření a fungování vnitřního trhu.

Naproti tomu články 130r až 130t podle Komise nesměřují k zavedení nějaké společné politiky životního prostředí, která by zahrnovala vytvoření vnitřního trhu. Činnost Společenství podle těchto článků se týká pouze minimálních ochranných opatření (článek 130t), může být pouze subsidiární ve vztahu k činnosti členských států a v zásadě vyhrazuje financování a provádění těchto opatření členským státům (čl. 130r odst. 4). Konečně požadavky na ochranu životního prostředí tvoří součást ostatních politik Společenství (čl. 130r odst. 2).

Co se týče vymezení působnosti článků 100a a 130s, Komise připomíná judikaturu Soudního dvora, podle níž „volba právního základu aktu nemůže záviset pouze na názoru jednoho orgánu na sledovaný cíl, ale musí se zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu“ (rozsudek ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, věc 45/86, Recueil 1987, s. 1493, bod 11). Podle Komise mohou mít totiž opatření týkající se vnitřního trhu význam pro životní prostředí a opatření týkající se životního prostředí mohou mít dopad na vytváření a fungování vnitřního trhu.

Za těchto okolností je podle Komise třeba hledat hlavní účel neboli „těžiště“ zamýšleného aktu. Takže pokud se akt týká hlavně volného pohybu nějakého výrobku nebo omezení narušení soutěže hospodářských subjektů v daném odvětví, je třeba použít jako právní základ článek 100a. Skutečnost, že úvahy vycházející z ochrany životního prostředí obsah tohoto aktu značně usměrňují a ovlivňují, není dostatečným důvodem pro použití článku 130s.

Na rozdíl od článku 100 nebo článku 235, sleduje článek 100a dosažení jasně vymezeného cíle, a sice vytvoření a fungování vnitřního trhu. Vykazuje tak vlastnosti zvláštního ustanovení, třebaže jeho „zvláštní“ povaha se zdá méně výrazná než u jiných ustanovení Smlouvy. Z tohoto důvodu lze článek 100a použít jako právní základ opatření týkajících se životního prostředí.

Naproti tomu článek 130s sice rovněž vykazuje vlastnosti zvláštního ustanovení, jeví se však současně omezenějším a subsidiárním:

- je omezený, pokud jde o působnost, protože se týká pouze ochrany životního prostředí, a zejména nemůže být základem aktů týkajících se vnitřního trhu;
- je omezený, pokud jde o jeho povahu, protože se vztahuje pouze k minimálním předpisům, přičemž členské státy mohou zavádět přísnější ochranná opatření, která jsou slučitelná se Smlouvou (článek 130t);
- je subsidiární, protože Společenství může vyvíjet činnost pouze do té míry, pokud cílů stanovených v čl. 130r odst. 1 může být lépe dosaženo na úrovni Společenství než na úrovni jednotlivých členských států (čl. 130r odst. 4), a protože ochrana životního prostředí tvoří součást ostatních politik Společenství.

Podle Komise je tak zřejmé, že článek 100a je nutné použít tehdy, pokud cílem zamýšleného aktu je vytváření nebo fungování vnitřního trhu a pokud neexistuje žádné konkrétnější ustanovení směřující k dosažení téhož cíle. Skutečností, že úvahy vycházející z požadavků na ochranu životního prostředí jsou při této příležitosti náležitě zohledňovány a mají značný vliv na obsah přijímaných předpisů, nelze odůvodnit upuštění od použití článku 100a a použití článku 130s.

Pokud jde o směrnici 89/428/EHS, Komise uvádí, že podle druhého bodu odůvodnění a článku 1 směrnice je jejím cílem zlepšení podmínek soutěže v průmyslu oxidu titaničitého. Zlepšení podmínek soutěže je přitom okolností, která může umožnit lepší volný pohyb zboží a z tohoto důvodu přispívá k vytváření vnitřního trhu.

Závěrem se Komise ptá, zda byly v projednávaném případě dodrženy výsady, které Evropskému parlamentu přiznává Smlouva, vzhledem k tomu, že článek 100a stanoví postup spolupráce s Evropským parlamentem, zatímco článek 130s, což je právní základ použitý Radou, stanoví pouze konzultaci s Evropským parlamentem.

2. *Evropský parlament* připomíná, že v případě, kdy Rada použije právního základu, který stanoví jednomyslné hlasování namísto kvalifikované většiny nebo prosté většiny, podle ustálené judikatury to může mít důsledky pro určení obsahu aktu. V projednávaném případě tudíž nemá rozpor mezi právním základem použitým Radou, tedy článkem 130s Smlouvy o EHS, který stanoví jednomyslnost, a právním základem navrhaným Komisí a schváleným Evropským parlamentem, tedy článkem 100a uvedené smlouvy, pouze formální smysl.

Volbou právního základu navíc Rada nedodržela výsady Evropského parlamentu vzhledem k tomu, že článek 130s stanoví pouze konzultace s Evropským parlamentem, zatímco pro přijetí opatření založených na článku 100a se použije postup spolupráce. Postup spolupráce přitom může mít důsledky pro obsah aktu vzhledem k tomu, že postoj Evropského parlamentu ve druhém čtení může vyvolávat právní účinky, které jsou pro Radu závazné, jak jsou vymezeny v čl. 149 odst. 2 písm. b) a c). V důsledku toho v případě, kdy Smlouva ukládá postup spolupráce, představuje přijetí aktu po pouhé konzultaci podstatnou formální vadu a způsobuje neplatnost tohoto aktu (viz rozsudek ze dne 29. března 1990, Řecko v. Rada věc C-62/88, Recueil 1990, s. I-1527).

V této souvislosti Evropský parlament odmítá kritéria takzvaného „hlavního účelu“ a „těžiště“, která Rada používá při určení právního základu aktu. Má za to, že za účelem vyvození užitečných kritérií pro volbu právního základu, založeného na objektivních skutečnostech, je nutné nejprve zkoumat věcný obsah aktu, tedy jeho předmět, a pak určit jeho sledované cíle. Když článek Smlouvy, který představuje právní základ, uvádí předmět i cíl opatření, která mají být přijata, musí akt odpovídat svému právnímu základu z obou těchto hledisek; když naproti tomu právní základ obsahuje pouze cíle, jak je tomu u článku 100a, musí cíl nebo cíle, jak vyplývají z věcného obsahu, odpovídat jednomu nebo několika cílům vymezeným v právním základě, včetně požadavků obecného zájmu.

Evropský parlament dodává, že když lze stejný cíl sledovat na základě jednoho nebo více článků Smlouvy a právní základ není určen kritériem „věcného předmětu“, je třeba vzít za právní základ spíše ten článek Smlouvy, který nejpřesněji odpovídá dotyčnému opatření, než obecnější článek. Vzhledem k tomu, že cíl směrnice 89/428/EHS, jak vyplývá z jejího věcného předmětu, patří mezi cíle uvedené v článku 8a Smlouvy, tedy vytvoření vnitřního trhu, článek 130r, který dává přednost hlediskům životního prostředí, nedovoluje orgánům plně sledovat cíle vytvoření vnitřního trhu prostřednictvím sblížení vnitrostátních právních předpisů.

Podle názoru Evropského parlamentu není předmětem směrnice 89/428/EHS, jak je uveden v článku 1, zavedení nějakého programu Společenství, například s finančními dotacemi pro průmyslové podniky nebo vědeckovýzkumné programy Společenství v oblasti ochrany životního prostředí proti účinkům odpadu z průmyslu oxidu titaničitého, ale spíše určení postupů harmonizace vnitrostátních programů, které členské státy musely předložit podle čl. 9 odst. 1 směrnice 78/176/EHS.

Evropský parlament v tomto ohledu připomíná, že směrnice ukládá průmyslovým podnikům nejvyšší přípustné hodnoty škodlivých látek ve výrobě oxidu titaničitého. Zabývá se tedy odpadem bez ohledu na rozsah výsledného znečištění, který se mění v závislosti na zeměpisných podmínkách každého členského státu.

Co se týče cíle sporné směrnice, podle názoru Evropského parlamentu z článku 1 vyplývá, že „směřuje ke zlepšení podmínek soutěže v průmyslu oxidu titaničitého“. Takto definovaný cíl je v dokonalém souladu s předmětem: i když cílem vnitrostátních programů snižování

znečištění oxidem titaničitým byla ochrana životního prostředí, směřuje harmonizace postupů pro tyto programy k zabránění narušení soutěže ve Společenství, způsobené různými vnitrostátními právními úpravami v oblasti kontroly obsahu odpadu.

I když by bylo možné tvrdit, že směrnice přispívá k dosažení jednoho nebo několika cílů činnosti Společenství v oblasti životního prostředí, není to dostatečným důvodem pro použití článku 130s jako právního základu vzhledem k tomu, že cílem tohoto ustanovení je pouze svěřit Společenství pravomoc vyvíjet konkrétní činnost v oblasti životního prostředí. K provádění nějaké činnosti Společenství na základě článku 130s by mimoto bylo třeba prokázat, že cílů této činnosti může být lépe dosaženo na úrovni Společenství než na úrovni jednotlivých členských států. Rada přitom nepodala žádný důkaz, že tomu tak je v případě směrnice 89/428/EHS.

Evropský parlament si dále klade otázku, zda cíl vytvoření vnitřního trhu a zajištění jeho fungování dovoluje orgánům Společenství přijímat předpisy, které směřují ke zlepšení podmínek hospodářské soutěže. Je toho názoru, že tato otázka vyžaduje kladnou odpověď vzhledem k tomu, že volný pohyb zboží v prostoru bez vnitřních hranic musí probíhat v souladu s ustanoveními Smlouvy o EHS, včetně čl. 3 písm. f) této smlouvy. Za tímto účelem článek 100a dovoluje Radě přijmout opatření ke sbližování ustanovení vnitrostátních právních předpisů, jejichž účelem je zlepšení podmínek soutěže v rámci vnitřního trhu.

Podle názoru Evropského parlamentu zavádí článek 100a ve srovnání s článkem 130s zvláštní pravomoc orgánů Společenství přijmout směrnici, jejímž předmětem je sbližování ustanovení vnitrostátních právních předpisů a jejímž cílem je zlepšení podmínek soutěže. Samotné znění článku 100a, zejména čl. 100a odst. 3 stanoví, že opatření, jejichž předmětem je vytvoření a fungování vnitřního trhu, se mohou týkat ustanovení vnitrostátních právních předpisů o ochraně životního prostředí.

3. Rada má za to, že směrnice 89/428/EHS byla přijata na správném právním základě a postupy stanovené pro její přijetí byly dodrženy. Má za to, že pro určení článku Smlouvy, který představuje náležitý právní základ pro určitý návrh aktu, je třeba vyhledat hlavní cíl nebo „těžiště“ zamýšleného aktu.

Podle názoru Rady spočívá úloha článků 130r až 130t ve vytvoření zvláštního základu, který Společenství umožní vyvíjet činnost pro ochranu životního prostředí, ať už sledováním tohoto jediného cíle, a žádného jiného, nebo sledováním tohoto cíle jako hlavního nebo jako „těžiště“ některého z jeho aktů. Rozsah činnosti, na niž se vztahuje článek 130r, je velice široký, jak dosvědčují akční programy navržené Komisí a schválené Radou.

V této souvislosti má Rada za to, že hlava VII Smlouvy má zajistit, aby Společenství vyvíjelo činnost v oblasti životního prostředí za účelem uskutečňování cílů uvedených v čl. 130r odst. 1, tj. udržovat, chránit a zlepšovat kvalitu životního prostředí, přispívat k ochraně lidského zdraví a zajišťovat šetrné a racionální využívání přírodních zdrojů. Každé opatření Společenství, jehož hlavním cílem je jeden nebo několik těchto cílů, musí tedy být založeno na článku 130s.

Rada v tomto ohledu připouští, že každý legislativní akt může mít vedle svého hlavního sledovaného cíle druhotné účinky. Není tedy třeba vylučovat použitelnost článku 130s jen proto, že nějaký akt, jehož „těžiště“ spočívá v ochraně životního prostředí, směřuje ke sbližování podmínek soutěže nebo k usnadnění volného pohybu zboží. Taková úvaha by

popřela kritérium hlavního cíle nebo „těžiště“, což je jediné kritérium, které umožňuje určit správný právní základ aktů.

Toto posouzení potvrzuje čl. 130r odst. 2, podle něhož požadavky na ochranu životního prostředí tvoří součást ostatních politik Společenství. Toto ustanovení dosvědčuje důležitost, jakou autoři Jednotného evropského aktu přikládali ochraně životního prostředí. Je však třeba rozlišovat mezi obecnou povinností zákonodárce Společenství zohledňovat ochranu životního prostředí při přijímání aktů, které sledují cíle jiných politik Společenství jako hlavní, a možností na základě článku 130s upřednostnit ochranu životního prostředí jako takovou.

Pokud jde o článek 100a, toto ustanovení podle názoru Rady umožňuje vydávat právní předpisy k dosažení cílů uvedených v článku 8a, konkrétně postupného vytvoření vnitřního trhu, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smlouvy. Nedovoluje tedy Radě rozhodovat za účelem dosažení cíle ochrany životního prostředí. Ze znění čl. 100a odst. 1 mimoto vyplývá, že přednostně se musí použít zvláštní ustanovení Smlouvy a do té míry je článek 100a subsidiární.

Je tedy třeba odmítnout tvrzení Komise, že Rada musí použít článek 100a, když hrozí, že vnitrostátní předpisy v oblasti životního prostředí naruší hospodářskou soutěž. Článek 100a je totiž správným právním základem aktu, který sleduje jako hlavní cíl odstranění překážek volného pohybu zboží a snížení narušení hospodářské soutěže, jak je tomu v případě směrnic o znečišťujících emisích z motorových vozidel. Naproti tomu toto ustanovení nemůže představovat správný právní základ, pokud se jedná především o ochranu životního prostředí, přičemž všechny aspekty přispívající k jednotě trhu nebo k harmonizaci podmínek hospodářské soutěže jsou podružné nebo vedlejší. Z toho podle názoru Rady vyplývá, že článek 100a jí nesvěřuje pravomoc vyvíjet konkrétní činnost v oblasti životního prostředí, jež spadá do působnosti článku 130s.

Pokud jde o směrnici 89/428/EHS, Rada zdůrazňuje, že jejím hlavním předmětem je ochrana životního prostředí proti vypouštění škodlivého odpadu z procesu průmyslové výroby oxidu titaničitého při současném směřování ke zlepšení podmínek hospodářské soutěže v dotyčném průmyslovém odvětví. Vzhledem k tomu má své „těžiště“ v ohledech na nutnost ochrany životního prostředí a je z tohoto důvodu právoplatně založena na článku 130s.

Co se týče dodržení postupu pro zapojení Evropského parlamentu do legislativního procesu, Rada připomíná, že ohledně nahrazení článku 100a jako právního základu sporné směrnice článkem 130s s Evropským parlamentem konzultovala. Měla totiž za to, že vzhledem k tomu, že se jedná o články Smlouvy, které sledují různé cíle, které patří do různých politik Společenství, mohla by zamýšlená změna právního základu ovlivnit samotnou podstatu navrhované směrnice. I když Evropský parlament rozhodl, že případný je právní základ navržený Komisí, Rada s přihlédnutím k tomuto rozhodnutí přesto dospěla k závěru, že náležitým právním základem směrnice je článek 130s.

Vzhledem k tomu, že směrnice byla tak právoplatně založena na článku 130s, vedlo nahrazení článku 100a tímto ustanovením Radu k tomu, aby přijala směrnici nikoli postupem spolupráce, nýbrž „klasickým“ postupem stanoveným v článku 130s.

**Právní otázky:**

<sup>1</sup> Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 28. září 1989 se Komise Evropských společenství na základě čl. 173 prvního pododstavce Smlouvy o EHS domáhá

zrušení směrnice Rady 89/428/EHS ze dne 21. června 1989 o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 201, s. 56).

<sup>2</sup> Tato směrnice, která byla jednomyslně přijata Radou na základě článku 130s Smlouvy o EHS, „stanoví ... postupy harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady ze stávajících průmyslových podniků a směřuje ke zlepšení podmínek soutěže v průmyslu oxidu titaničitého“ (článek 1). Za tímto účelem stanoví harmonizované úrovně pro zpracování různých druhů odpadu z průmyslu oxidu titaničitého. Tak se u některého odpadu pocházejícího ze stávajících podniků používajících určité procesy ukládá úplný zákaz (články 3 a 4). Naproti tomu u jiného odpadu pocházejícího ze stávajících podniků směrnice určuje nejvyšší přípustné hodnoty škodlivých látek (články 6 a 9).

<sup>3</sup> Z písemností ve spise vyplývá, že napadený akt pochází z návrhu směrnice předloženého Komisí dne 18. dubna 1983 na základě článků 100 a 235 Smlouvy o EHS. Po vstupu Jednotného evropského aktu v platnost Komise změnila právní základ návrhu směrnice a založila jej na článku 100a Smlouvy o EHS, který byl vložen Jednotným evropským aktem. Na zasedání ve dnech 24. a 25. listopadu 1988 však Rada dospěla ke společnému postoji směřujícímu k založení směrnice na článku 130s Smlouvy o EHS. Navzdory námitkám Evropského parlamentu, který poté, co s ním Rada konzultovala podle článku 130s, rozhodl, že náležitý je právní základ navržený Komisí, Rada přijala dotčenou směrnici na základě článku 130s.

<sup>4</sup> Komise měla za to, že tím, že je směrnice 89/428/EHS založena na článku 130s, přičemž by měla být založena na článku 100a, postrádá právoplatný právní základ, a podala projednávanou žalobu na neplatnost.

<sup>5</sup> Usnesením ze dne 21. února 1990 bylo povoleno vedlejší účastenství Evropského parlamentu na podporu návrhových žádání žalobkyně.

<sup>6</sup> Pro podrobnější popis skutkových okolností sporu, průběhu řízení a návrhů a argumentů účastníků řízení se odkazuje na zprávu k jednání. Tyto údaje ze spisu jsou dále převzaty pouze v míře nezbytné pro úvahy Soudního dvora.

<sup>7</sup> Na podporu své žaloby poukazuje Komise, podporovaná Evropským parlamentem, na to, že ačkoli směrnice současně přispívá k ochraně životního prostředí, je jejím „hlavním cílem“ nebo „těžištěm“ zlepšení podmínek hospodářské soutěže v průmyslu oxidu titaničitého. Představuje tudíž opatření týkající se vytvoření a fungování vnitřního trhu ve smyslu článku 100a, a měla by proto být založena na tomto zmocňujícím ustanovení.

<sup>8</sup> Komise uvádí, že ze samotného znění článků 100a a 130s je zřejmé, že požadavky ochrany životního prostředí jsou nedílnou součástí harmonizačních opatření, která se mají přijímat na základě článku 100a. Z toho podle Komise vyplývá, že článek 100a, který se týká vytvoření a fungování vnitřního trhu, je *lex specialis* ve vztahu k článku 130s, který sám o sobě není určen k dosažení tohoto cíle.

<sup>9</sup> Rada tvrdí, že správný právní základ směrnice 89/428/EHS představuje článek 130s. Ačkoli současně připouští, že směrnice se týká také harmonizace podmínek hospodářské soutěže v dotčeném průmyslovém odvětví, a sleduje proto podporu



vytvoření a fungování vnitřního trhu, má za to, že těžiště napadeného aktu spočívá ve vyloučení znečišťování odpady z procesu výroby oxidu titaničitého. Takový cíl je přitom součástí cílů uvedených v článku 130r, které sledují opatření přijímaná na základě článku 130s.

10 Úvodem je třeba poznamenat, že v rámci systému pravomocí Společenství nemůže volba právního základu aktu záviset pouze na názoru jednoho orgánu na sledovaný cíl, ale musí se zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu (viz rozsudek ze dne 26. března 1987, Komise v. Rada, věc 45/86, Recueil 1987, s. 1493, bod 11). Mezi tyto skutečnosti patří zejména cíl a obsah aktu.

11 Co se týče sledovaného cíle, článek 1 směrnice 89/428/EHS uvádí, že směrnice jednak směřuje k harmonizaci programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady ze stávajících podniků průmyslu oxidu titaničitého, jednak ke zlepšení podmínek hospodářské soutěže v tomto odvětví. Sleduje tudíž dvojí cíl ochrany životního prostředí a zlepšení podmínek hospodářské soutěže.

12 Co se týče obsahu, směrnice 89/428/EHS zakazuje vypouštění odpadu ze stávajících průmyslových podniků v tomto odvětví nebo podle přesných norem ukládá omezení jeho vypouštění a stanoví rovněž lhůty pro provádění různých ustanovení. Vzhledem k tomu, že směrnice takto ukládá povinnosti týkající se nakládání s odpadem z procesu výroby oxidu titaničitého, může současně snižovat znečištění a nastolit jednotnější podmínky výroby, a tudíž i podmínky hospodářské soutěže, protože vnitrostátní pravidla týkající se nakládání s odpadem, které se směrnice snaží harmonizovat, mají dopad na výrobní náklady v průmyslu oxidu titaničitého.

13 Z toho vyplývá, že směrnice se podle svého cíle a obsahu, jak vyplývají ze samotného jejího znění, neoddělitelně týká ochrany životního prostředí a odstranění rozdílů v podmínkách hospodářské soutěže.

14 Článek 130s Smlouvy stanoví, že Rada rozhodne, jakou činnost bude Společenství vyvíjet v oblasti životního prostředí. Ustanovení čl. 100a odst. 1 Smlouvy se týká opatření, která přijímá Rada ke sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu. Podle čl. 8a druhého pododstavce Smlouvy o EHS tento trh zahrnuje „prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu“. Na základě článků 2 a 3 Smlouvy takový trh předpokládá nenarušené podmínky hospodářské soutěže.

15 Za účelem dosažení základních svobod uvedených v článku 8a jsou nezbytná harmonizační opatření k vyřešení rozdílů mezi právními předpisy členských států v oblastech, kde tyto rozdíly hrozí vytvořením nebo udržením narušených podmínek hospodářské soutěže. Z toho důvodu článek 100a zmocňuje Společenství k přijímání opatření ke sblížování ustanovení právních a správních předpisů členských států a stanoví postup jejich přijímání.

16 Z toho vyplývá, že vzhledem ke svému cíli a obsahu vykazuje sporná směrnice současně vlastnosti opatření v oblasti životního prostředí ve smyslu článku 130s Smlouvy i harmonizačního opatření, jehož účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu ve smyslu článku 100a Smlouvy.

17 Jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku ze dne 27. září 1988, Komise v. Rada (věc 165/87, Recueil 1988, s. 5545, bod 11), pokud se pravomoc určitého orgánu opírá a dvě ustanovení Smlouvy, je orgán povinen přijímat odpovídající akty na základě obou dotčených ustanovení. Uvedený rozsudek však nelze v projednávaném případě použít.

18 Jedno z dotčených zmocňujících ustanovení, a sice článek 100a, upravuje použití postupu spolupráce stanoveného v čl. 149 odst. 2 Smlouvy, zatímco druhé ustanovení, tedy článek 130s upravuje jednomyslné hlasování Rady po pouhé konzultaci Evropského parlamentu. V takovém případě by souběh obou právních základů mohl zbavit postup spolupráce jeho samotné podstaty.

19 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle postupu spolupráce Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou, když má v úmyslu přijmout změny svého společného postoje, které navrhl Evropský parlament a které Komise převzala do svého přezkoumaného návrhu, zatímco po odmítnutí společného postoje Evropským parlamentem nebo v případě, kdy chce změnit přezkoumaný návrh Komise, musí dosáhnout jednomyslnosti. Tento podstatný prvek postupu spolupráce by byl ohrožen, kdyby byla Rada z důvodu současného odkazu na články 100a a 130s povinna v každém případě hlasovat jednomyslně.

20 Byl by tak ohrožen samotný účel postupu spolupráce, kterým je posílení účasti Evropského parlamentu v legislativním procesu Společenství. Jak přitom Soudní dvůr uvedl v rozsudcích ze dne 29. října 1980, Roquette Frères v. Rada (věc 138/79, Recueil 1980, s. 3333, bod 33), a Maizena v. Rada (věc 139/79, Recueil 1980, s. 3393, bod 34), je tato účast odrazem základní demokratické zásady, podle níž se obyvatelstvo účastní výkonu moci prostřednictvím zastupitelského shromáždění.

21 Z toho vyplývá, že v projednávaném případě je použití dvojího právního základu článků 100a a 130s vyloučeno, a že je tedy nutné určit, které z těchto dvou ustanovení tvoří náležitý právní základ.

22 V tomto ohledu je nejprve třeba poznamenat, že podle druhé věty čl. 130r odst. 2 Smlouvy „požadavky na ochranu životního prostředí tvoří součást ostatních politik Společenství“. Z této zásady vyplývá, že se článek 130s nemůže vztahovat na opatření Společenství pouze proto, že toto opatření sleduje také cíle ochrany životního prostředí.

23 Dále je třeba poznamenat, že jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudcích ze dne 18. března 1980, Komise v. Itálie (věc 91/79, Recueil 1980, s. 1099, bod 8 a věc 92/79, Recueil 1980, s. 1115, bod 8), předpisy nutné z důvodů týkajících se životního prostředí mohou zatěžovat podniky, pro které platí, a pokud nejsou vnitrostátní předpisy v této oblasti harmonizovány, může být hospodářská soutěž citelně narušena. Z toho vyplývá, že opatření ke sblížení vnitrostátních pravidel týkajících se podmínek výroby v určitém průmyslovém odvětví s cílem vyloučit narušení hospodářské soutěže v tomto odvětví může přispět k vytvoření vnitřního trhu, a tudíž spadá do působnosti článku 100a, což je ustanovení zvláště vhodné pro dokončení vnitřního trhu.

24 Konečně je třeba uvést, že čl. 100a odst. 3 vyžaduje, aby Komise ve svých návrzích opatření ke sblížení ustanovení právních předpisů členských států, jejichž účelem

je vytvoření a fungování vnitřního trhu, vycházela z vysoké úrovně ochrany, mimo jiné v oblasti ochrany životního prostředí. Toto ustanovení tak výslovně uvádí, že cíle ochrany životního prostředí uvedené v článku 130r lze účinně sledovat prostřednictvím harmonizačních opatření přijímaných na základě článku 100a.

- <sup>25</sup> Z výše uvedených úvah vyplývá, že napadený akt měl být založen na článku 100a Smlouvy o EHS, a musí být proto zrušen.

**K nákladům řízení**

- <sup>26</sup> Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že Rada neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení, včetně nákladů vedlejšího účastníka řízení.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

- 1) **Směrnice Rady 89/428/EHS ze dne 21. června 1989 o postupech harmonizace programů snižování a úplného vyloučení znečišťování odpady z průmyslu oxidu titaničitého (*neoficiální překlad*) se zrušuje.**
- 2) **Radě se ukládá náhrada nákladů řízení včetně nákladů vedlejšího účastníka řízení.**