

<https://doi.org/10.5817/RPT2017-1-1>

ODPOVĚDNOST STÁTU A PŘEPRACOVÁNÍ JADERNÉHO PALIVA V ZAHRANIČÍ*

JAKUB HANDRLICA**

ABSTRAKT

Příspěvek se věnuje právnímu rámci nakládání s radioaktivními odpady, které jsou důsledkem přepracování vyhořelého jaderného paliva, vzniklého v tuzemsku, a realizovaného mimo území České republiky. S ohledem na závazky, plynoucí z dvoustranných smluv v oblasti mírového využívání jaderné energie, uzavřených s Ruskou federací a s Ukrajinou, se věnuje nejenom otázce určení odpovědného subjektu, ale také s tím spojeným parciálním problémům: zejména otázce rozsahu povinností původce odpadů a režimu financování nakládání s těmito odpady.

KLÍČOVÁ SLOVA

mírové využívání jaderné energie, nakládání s radioaktivními odpady, vyhořelé jaderné palivo, přepracování jaderného paliva, vnější hospodářské vztahy

ABSTRACT

Article deals with the problem of responsibility for management of radioactive waste, being product of reprocessing of domestic spent nuclear fuel in a third country. With regard to obligations arising from agreements concluded with the Russian Federation and with Ukraine, the article deals also with particular is-

* Tento příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu Grantové agentury České republiky „Nakládání s radioaktivními odpady a s vyhořelým jaderným palivem - výzvy pro českou právní úpravu“ (registrační číslo 17-16764S).

** JUDr. Jakub Handrlica Ph.D. působí na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Kontaktní email: jakub.handrlica@prf.cuni.cz.

sues of obligations of the waste generator and with the financing framework for the waste management.

KEYWORDS

peaceful use of nuclear energy, nuclear waste management, spent nuclear fuel, reprocessing of nuclear fuel, external economic relations

1. ÚVOD

Přepřacování vyhořelého jaderného paliva představuje poměrně složitý a velmi nákladný chemický proces. Jeho princip je znám již od čtyřicátých let a stále se zdokonaluje. Z vyhořelých článků se izoluje uran a plutonium pro výrobu nového jaderného paliva. Rozpuštěním v kyselině dusičné vzniká dusičnan uranu a oxidy plutonia. Smícháním obou komponent se získá velmi kvalitní palivo, označované jako „MOX“. Dnes ho využívá asi 30 % jaderných reaktorů, celosvětově představuje zhruba deset procent všech využívaných jaderných paliv. Odhaduje se, že z jedné tuny vyhořelého paliva tak vznikne zhruba 115 litrů vysoce radioaktivního odpadu, převedeného do formy skla. Skutečností je, že radioaktivní odpady, vzniklé v důsledku technologie přepřacování, nejsou dále předmětem dalšího přepřacování a je s nimi tedy nutno nakládat v režimu radioaktivních odpadů.¹ Skutečností současně je, že realizace technologie přepřacování se v současnosti omezuje na státy s vysoce rozvinutým jaderným průmyslem.²

Problematika je z perspektivy České republiky v současnosti řešena ve dvoustranné dohodě o spolupráci v oblasti jaderné energetiky s vládou Ruské federace z r. 1994³ a je adresována také ve dvoustranné dohodě s vládou Ukrajiny z r. 1997.⁴ Čl. 5 Dohody s Ruskou federací o spolupráci v oblasti jaderné energetiky stanovuje, že „ruská strana (na požádání české

¹ MONTJOIE, Michel. *Droit international et gestion des déchets radioactifs*. Paris: LGDJ – Montchrestien, 2011, 395 s., ISBN 978-2-275-03688-5, s. 16-17.

² CANS, Chantal. *Droit nucléaire et droit de l'environnement: mariage de raison, mariage sans raison*. In: GUÉZOU, Olivier a Stéphane MANSON (eds.). *Droit public et nucléaire*. Bruxelles: Bruylant, 2013, 360 s., ISBN 978-2-8027-4051-3, s. 207-208.

³ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o spolupráci v oblasti jaderné energetiky ze dne 4. prosince 1994, ve znění Dodatku ze dne 15. dubna 1999, (dále jen „Dohoda s Ruskou federací o spolupráci v oblasti jaderné energetiky“).

strany) zabezpečuje odběr vyhořelého a ozářeného jaderného paliva určeného pro přepracování vyrobeného v Ruské federaci a použitého v energetických a výzkumných reaktorech České republiky. Radioaktivní odpady vzniklé v důsledku přepracování vyhořelého a ozářeného jaderného paliva se vracejí do České republiky. Dodávky jaderného paliva a příjem vyhořelého a ozářeného paliva na přepracování se uskutečňuje na základě kontraktů uzavřených mezi českými a ruskými organizacemi, ve kterých budou pro každý jednotlivý případ stanoveny, v souladu s právními řády obou států, podmínky příjmu a vracení radioaktivních odpadů a konečných produktů přepracování.“ Dále také čl. 6 Dohoda s Ukrajinou o spolupráci v oblasti jaderné energetiky stanovuje, že „smluvní strany garantují, že pokud se nedohodnou jinak, budou radioaktivní odpady, které vznikly při realizaci této spolupráce odebrány tou smluvní stranou, jejíž podniky a organizace si objednaly tuto práci.“

Uvedené státy jsou současně smluvními stranami Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z r. 1997.⁵ Tato mnohostranná mezinárodní smlouva v současnosti zakotvuje minimální standard bezpečnosti při nakládání⁶ s radioaktivními odpady.⁷ Společná úmluva současně zakotvuje zásadu konečné odpovědnosti státu (smluvní strany) za zajištění bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady. Odpovědnost státu je přitom koncipována jako odpovědnost subsidiární, když primární odpovědností disponuje

⁴ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Ukrajiny o spolupráci v oblasti jaderné energetiky a jaderného průmyslu ze dne 30. června 1997 (dále jen „Dohoda s Ukrajinou o spolupráci v oblasti jaderné energetiky“).

⁵ Dále jen „Společná úmluva“.

⁶ Společná úmluva definuje „nakládání“ v čl. 2 písm. i/ jako: „všechny činnosti, včetně činností spojených s vyřazováním z provozu, které se vztahují k manipulaci, předběžnému zpracování, zpracování, úpravě, skladování nebo ukládání radioaktivních odpadů, s výjimkou přepravy mimo areál zařízení, ve kterém jsou tyto činnosti prováděny. Může rovněž zahrnovat výpusti.“. „Nakládání“ je tedy širším pojmem a zahrnuje dva pojmy, se kterými dále Společná úmluva (a následně i vnitrostátní právní úprava) pracuje: „skladování“ a „ukládání“.

⁷ Společná úmluva definuje „radioaktivní odpady“ v čl. 2 písm. h/ jako: „radioaktivní materiály v plynném, kapalném nebo pevném skupenství, pro které smluvní strana nebo fyzická či právnická osoba, jejíž rozhodnutí smluvní strana schválí, nepředpokládá žádné další využití a které jsou na základě právního a regulačního rámce smluvní strany kontrolovány regulačním orgánem jako radioaktivní odpady.“

dle Společné úmluvy původce odpadu.⁸ Je to tedy stát, kdo má vnitrostátními předpisy vymezit povinnosti původce ve vztahu k nakládání s radioaktivními odpady, vč. režimu jeho financování. Společná úmluva přitom umožňuje, aby vnitrostátní legislativa přiznala veškerou odpovědnost za nakládání s radioaktivními odpady původci a rezervovala státu toliko dozorové funkce.⁹

V souvislosti s výše uvedeným se tento příspěvek bude věnovat otázce, kdo nese odpovědnost za nakládání s radioaktivními odpady, které jsou důsledkem přepracování vyhořelého jaderného paliva, vzniklého v tuzemsku, a realizovaného mimo území České republiky. S ohledem na závazky, plynoucí České republice z výše uvedených dvoustranných smluv v oblasti mírového využívání jaderné energie, se bude předkládaný příspěvek věnovat nejenom otázce určení odpovědného subjektu, ale také s tím spojeným parciálním problémům: zejména otázce rozsahu povinností původce odpadů a režimu financování nakládání s těmito odpady.

2. PŘEPRACOVÁNÍ JADERNÉHO PALIVA V ZAHRANIČÍ: IDENTIFIKACE ODPOVĚDNÉHO STÁTU

Otázka aplikovatelnosti ustanovení Společné úmluvy na proces přepracování vždy byla předmětem určité kontroverze.¹⁰ Společná úmluva ve svém čl. 3/1 výslovně konstatuje, že se nevztahuje na vyhořelé palivo, které se nachází v zařízeních pro přepracování a je předmětem přepracování.¹¹ Tato výlučka byla naukou interpretována dvěma způsoby. Část nauky se přiklání k interpretaci, že výše uvedené ustanovení má za následek vylou-

⁸ Společná úmluva ve svém čl. 21 stanovuje, že „Každá smluvní strana zajistí, aby prvotní odpovědnost za bezpečnost nakládání s vyhořelým palivem nebo radioaktivními odpady nesl držitel příslušného povolení, a učiní příslušné kroky k zajištění toho, aby držitel povolení tuto odpovědnost plnil. Pokud neexistuje takový držitel povolení, ani jiná odpovědná strana, odpovědnost nese smluvní strana, pod jejíž jurisdikci vyhořelé palivo nebo radioaktivní odpady spadají.“

⁹ Tak je tomu v současnosti např. ve Finsku, ve Švédsku, nebo v jiných státech. Jiné smluvní strany Společné úmluvy (např. Francie, Česká republika atd.) zavedly ve svých vnitrostátních úpravách centralizovaný model, kdy je určitá část odpovědnosti za nakládání s radioaktivními odpady přímo na stát. I tento model je v souladu s požadavky Společné úmluvy. Srov. HANDRLICA, Jakub. K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*, 2012, roč. CLI, č. 10, s. 1131-1132.

¹⁰ MONTJOIE, Michel. Op. cit., s. 64-65.

čení aplikace Společné úmluvy nejenom na vyhořelé palivo, které je předmětem technologie přepracování, ale také na radioaktivní odpady, které vznikají v důsledku tohoto procesu.¹² Jiní autoři s tímto extenzivním výkladem naopak nesouhlasili,¹³ a to jak s odkazem na nutnost aplikace obecné prevenční povinnosti smluvních stran,¹⁴ tak na explicitní referenci v ustanoveních, upravujících přeshraniční pohyb radioaktivních odpadů.¹⁵ Tato druhá názorová linie argumentovala tím, že úplné vynětí radioaktivních odpadů vzniklých v důsledku přepracování z režimu Společné úmluvy by mělo za následek stav, kdy by byl značný objem odpadů postaven mimo minimální bezpečnostní standardy, přijaté mezinárodním společenstvím států.¹⁶ Tato interpretace ustanovení smlouvy by byla zajisté v rozporu s úmyslem smluvních stran, zakotvených v bodech její preambule.¹⁷ Ustanovení zakotvující vynětí určitých odpadů z aplikace úmluvy je třeba

¹¹ Čl. 3/1 Společné úmluvy: „Tato úmluva se vztahuje na bezpečnost nakládání s vyhořelým palivem v případech, kdy vyhořelé palivo vzniká při provozu civilních jaderných reaktorů. Na vyhořelé palivo, které se nachází v zařízeních pro přepracování a je předmětem přepracování, se tato úmluva nevztahuje, pokud smluvní strana neprohlásí přepracování za součást nakládání s vyhořelým palivem.“

¹² IAEA (ed.) *Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*. IAEA International Law Series No. 1. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2006, ISBN 92-0-105506-4, s. 72.

¹³ TONHAUSER, Wolfram, JANKOWITSCH-PREVOR, Odette. *The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*. In: OECD (ed.) *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*. Paris: OECD, 2006, 241 s., ISBN 92-64-02293-7, s. 206-207.

¹⁴ Čl. 11/1 Společné úmluvy: „Každá smluvní strana učiní příslušné kroky k zajištění toho, aby jednotlivci, společnost a životní prostředí byli ve všech fázích nakládání s radioaktivními odpady náležitě chráněni proti radiologickým a jiným rizikům.“

¹⁵ Čl. 27/3 bod (iii) Společné úmluvy: „Žádným ustanovením této úmluvy nejsou dotčeny: ... právo smluvní strany vyvážet své vyhořelé palivo za účelem přepracování.“ Explicitně ovšem v čl. 27/3 bod (iv): „Žádným ustanovením této úmluvy nejsou dotčeny: ... práva smluvní strany, do které je vyhořelé palivo vyváženo za účelem přepracování, vrátit nebo učinit opatření pro navrácení radioaktivních odpadů a ostatních produktů vzniklých při přepracování do státu původu.“

¹⁶ OMAR, Raddad. *Le risque nucléaire: la régulation juridique des déchets radioactifs*. Thèse de doctorat en Droit Public. Université de Nice – Sophia Antipolis, 1995, s. 122-124.

¹⁷ RENGELING, Hans. *Verwertung und Beseitigung radioaktiver radioaktiver und konventioneller Abfälle – Rechtsvergleichende Überlegungen*. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1997, č. 20, s. 268-286. K tomu i výslovně čl. 19/3 Společné úmluvy: „Při zvažování, zda se má na radioaktivní materiály vztahovat právní úprava platná pro radioaktivní odpady, smluvní strany patřičně zohlední cíle této úmluvy.“

podle této názorové linie interpretovat vždy restriktivně.¹⁸ K této druhé názorové linii se lze dle mého soudu přiklonit.

Z výše uvedených ustanovení, upravujících přeshraniční pohyb radioaktivních odpadů, následně plyne,¹⁹ že Společná úmluva připouští, aby bylo s radioaktivními odpady, které vzniknou v důsledku technologie zpracování v zahraničí, nakládáno jak ve státu původu, tak i ve státu, kde bylo zpracování realizováno.²⁰ Jedná se zde o výslovnou odchylku od zásady, že radioaktivní odpady by měly být primárně uloženy ve státě svého vzniku.²¹ Společná úmluva také s určitými omezeními²² v zásadě připouští, aby tyto odpady byly vyvezeny za účelem jejich skladování a ukládání do třetích zemí. Otázka odpovědnosti státu za zajištění bezpečnosti při naklá-

¹⁸ Lze dále argumentovat tím, že v případě, že smluvní strany zamýšlely vyloučit aplikaci Společné úmluvy na určitou specifickou kategorii odpadů, učinily tak výslovně v textu jednotlivých ustanovení. Např. čl. 3/2 Společné úmluvy stanovuje, že „*tato úmluva se nevztahuje na odpady, které obsahují pouze přírodní radioaktivní materiály a nepocházejí z jaderného palivového cyklu, pokud se nejedná o nepoužívané uzavřené zdroje, ani nejsou prohlášené smluvní stranou za radioaktivní odpady pro účely této úmluvy.*“ Nutností restriktivní interpretace nasvědčuje i díkce čl. 3/3, podle kterého se „*tato úmluva (...) nevztahuje na bezpečnost nakládání s vyhořelým palivem nebo radioaktivními odpady v rámci vojenských nebo obranných programů, pokud tyto nejsou prohlášeny smluvní stranou za vyhořelé palivo nebo radioaktivní odpady pro účely této úmluvy. Tato úmluva se však vztahuje na bezpečnost nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady z vojenských nebo obranných programů, pokud jsou takové materiály trvale převedeny do výlučně civilních programů a je s nimi v rámci těchto civilních programů nakládáno.*“ Srov. také KAGENECK, Amalia, PINEL, Cyril. The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. *International and Comparative Law Quarterly*, 1998, roč. 47, č. 2, s. 409-425.

¹⁹ MONTJOIE, Michel. Op. cit., s. 231-235.

²⁰ CHABANNE-POUZYNNIN, Laurence. Les déchets radioactifs: Enjeux et débats. In: MANOVIL, Rafael (ed.) *Nuclear law in progress. Derecho nuclear en evolución*. Buenos Aires: Legis Argentina, 2014, 800 s., ISBN 978-987-1988-15-0, s. 316-317.

²¹ To výslovně deklaruje bod (xi) preambule Společné úmluvy, když uvádí přesvědčení smluvních stran, že „*radioaktivní odpady by měly být, pokud se to slučuje s bezpečností při nakládání s takovými materiály, uloženy ve státu svého vzniku, a uznávajíc současně, že za určitých okolností by bezpečně a účinně nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivními odpady mohlo být podpořeno prostřednictvím dohod mezi smluvními stranami o použití zařízení jedné z nich ku prospěchu jiných stran, zvláště v případech, kdy odpad pochází ze společných projektů.*“

²² Čl. 27/2 Společné úmluvy: „*Smluvní strana nevydá povolení pro přepravu svého vyhořelého paliva nebo radioaktivních odpadů do místa určení jižně od 60° jižní zeměpisné šířky za účelem jeho skladování nebo uložení.*“ Preambule Společné úmluvy dále výslovně deklaruje přesvědčení smluvních stran, že radioaktivní odpady by měly být primárně ukládány v zemi jejich vzniku (bod xi).

dání s radioaktivními odpady v případech přepracování v zahraničí tedy není ve Společné úmluvě výslovně řešena. Skutečností je, že Společná úmluva zakotvuje jak zásadu konečné odpovědnosti státu, tak i řadu povinností smluvních stran ve vztahu k zajištění bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady.²³ To implikuje nutnost, aby byla otázka určení státu odpovědného za nakládání s radioaktivními odpady při přepracování jaderného paliva v zahraničí řešena výslovně v korespondující bilaterální smlouvě mezi státem původu a státem, ve kterém je přepracování realizováno.²⁴ Na tomto místě lze uvést, že tato nutnost plyne paralelně i ze sekundární legislativy Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom)²⁵ a je ve vnitrostátní legislativě transponována jako povinnost České republiky zajistit „bezpečné a zodpovědné uložení tohoto odpadu, včetně odpadu vzniklého jako vedlejší produkt zpracování nebo přepracování“ v případě, že je radioaktivní odpad zasílán z České republiky do jiného státu.

Bilaterální smlouvy, kterými je Česká republika v současnosti v oblasti mírového využívání jaderné energie vázána, zakotvují primární pravidlo návratu radioaktivních odpadů, vzniklých v důsledku technologie přepracování do České republiky.²⁶ Podmínky příjmu a vracení radioaktivních odpadů mají být podle těchto bilaterálních smluv stanoveny ve smlouvě mezi tuzemským a zahraničním subjektem. Lze tedy vycházet z toho, že existující bilaterální předpokládá návrat radioaktivních odpadů vzniklých v důsledku

²³ Vedle tzv. obecné prevenční povinnosti, zakotvené v první větě čl. 10 Společné úmluvy, se jedná zejména o povinnost smluvní strany zajistit, že vznik radioaktivních odpadů je omezen na prakticky dosažitelné minimum; povinnost poskytnout účinnou ochranu jednotlivcům, společnosti a životnímu prostředí tak, že se na národní úrovni použijí vhodné ochranné metody schválené regulačním orgánem v souladu s národními právními předpisy, které patřičně zohledňují mezinárodně schválená kritéria a standardy a povinnost vynaložit veškeré úsilí a vyvarovat se činností, jejichž reálně předvídatelné dopady na budoucí generace převyšují dopady, jež jsou povoleny pro současnou generaci. Srov. MONTJOIE, Michel. Op. cit., s. 74-75.

²⁴ STENDAHL, Sara. Spent nuclear fuel and the principle of national responsibility: national policies in a European context, *International Journal of Nuclear Law*, 2009, roč. 2, č. 3, s. 240.

²⁵ Směrnice Rady 2011/70/Euratom ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem. Dále jen: „Směrnice.“

přepřerování do České republiky, přičemž smluvním ujednáním mezi českým a ruským subjektem mají být upraveny podmínky tohoto návratu (okamžik návratu, místo převzetí, kvalita navracených materiálů, popř. jejich kvantita, atd.). Alternativa, že by smlouva mezi tuzemským a zahraničním subjektem upravila odlišný režim nakládání s radioaktivními odpady, by byla v rozporu se závazky smluvních stran plynoucích z mezinárodních smluv a není tedy za současného stavu přípustná.²⁷

Z výše uvedeného plyne, že nakládání s radioaktivními odpady, vzniklými v důsledku přepřerování vyhořelého paliva na základě výše uvedených bilaterálních smluv, se má na jejich základě řídit po předání těchto odpadů tuzemskému původci českým právním řádem.

²⁶ Vnitrostátní právní úprava (§ 107/2 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon) přitom ve vazbě na možnost, předpokládanou jak ve Společné úmluvě, tak i ve Směrnici, stanovuje, že radioaktivní odpad vzniklý v České republice lze ukládat v jiném členském státě Euratomu nebo ve státě, který není členským státem Euratomu, je-li uzavřena dohoda mezi Českou republikou a tímto státem o využívání jeho úložiště radioaktivního odpadu. Před uskutečněním přepravy do státu, který není členským státem Euratomu, Úřad informuje Evropskou komisi o obsahu dohody. Vnitrostátní úprava tedy za předpokladu existence korespondující dohody potenciálně umožňuje ukládání radioaktivních odpadů, které vzniknou v důsledku přepřerování v zahraničí, na území jiného státu. Současně ovšem platí (§ 107/3 atom. z.), že takovou dohodu mezi Českou republikou a státem, který není členským státem Euratomu, lze uzavřít, jenom pokud tento stát uzavřel dohodu s Euratomem týkající se nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivním odpadem nebo je jednou ze stran Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým jaderným palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivním odpadem a současně má program pro nakládání s radioaktivním odpadem a jeho ukládání, jehož cíl představuje vysokou úroveň bezpečného nakládání a je rovnocenný cíli stanovenému předpisem Euratomu a úložiště radioaktivního odpadu je schváleným zařízením pro radioaktivní odpad, je v provozu již před uskutečněním přepravy radioaktivního odpadu do něj a řízeno v souladu s požadavky stanovenými programem tohoto státu pro nakládání s radioaktivním odpadem a jeho ukládání. Z výše uvedeného plyne, že nastíněné uspořádání bilaterálních vztahů je toliko potenciální, protože existující bilaterální smlouvy stanovují explicitní pravidlo návratu radioaktivních odpadů do České republiky.

²⁷ V této souvislosti lze poukázat na skutečnost, že Čl. 6 Dohody s Ukrajinou o spolupráci v oblasti jaderné energetiky sice obsahuje odkaz na odlišné ujednání, předpokládá ovšem, že takové odlišné ujednání bude učiněno primárně smluvními stranami dohody.

3. PŘEPRACOVÁNÍ JADERNÉHO PALIVA V ZAHRANIČÍ: ZÁVAZKY PLYNOUCÍ Z VNITROSTÁTNÍHO PRÁVNÍHO RÁMCE

Společná úmluva na jedné straně implikuje řadu povinností smluvních stran, existujících v rovině mezinárodního práva veřejného,²⁸ nemá ovšem současně povahu samovykonatelné mezinárodní smlouvy a závazky z ní plynoucí musí být smluvní stranou recipovány ve vnitrostátním právním předpisu.²⁹ Tímto je v českém právním řádu zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon,³⁰ který definuje jak přepracování vyhořelého jaderného paliva,³¹ tak i pojem radioaktivních odpadů³² a nakládání s nimi.³³ S ohledem na primární pravidlo návratu radioaktivních odpadů, vzniklých v důsledku technologie přepracování do České republiky, zakotvené v existujících bilaterálních smlouvách a na absenci jakékoliv explicitní speciální právní úpravy pro tento druh radioaktivních odpadů v platné právní úpravě lze dovozovat, že radioaktivní odpady, které tuzemský subjekt převezme od zahraničního subjektu po provedení přepracování v zahraničí, mají být považovány za „radioaktivní odpady“ ve smyslu vnitrostátního právního řádu

²⁸ HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo. Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, 294 s., ISBN 978-80-87284-33-9, s. 248-249.

²⁹ To výslovně požaduje čl. 18 Společné úmluvy, když stanovuje, že „Každá smluvní strana učíní v rámci svého národního práva legislativní, regulační a správní opatření a jiné kroky nutné k plnění svých závazků podle této úmluvy.“

³⁰ Dále jen: „atom. z.“

³¹ Podle § 106 písm. c/ atom. z. je přepracováním vyhořelého jaderného paliva „činnost vykonávaná s cílem získat z vyhořelého jaderného paliva materiál pro další použití.“ Vyhořelým jaderným palivem se rozumí (§ 3/2 písm. d/ atom. z.) „ozářené jaderné palivo, které bylo trvale vyjmutο z aktivní zóny jaderného reaktoru.“

³² Podle § 3/2 písm. a/ atom. z. je radioaktivním odpadem „věc, která je radioaktivní látkou nebo předmětem nebo zařízením ji obsahujícím nebo jí kontaminovaným, pro kterou se nepředpokládá další využití a která nespĺňuje podmínky stanovené tímto zákonem pro uvolňování radioaktivní látky z pracoviště.“

³³ Podle § 3/2 písm. b/ atom. z. jsou nakládáním s radioaktivním odpadem „všechny činnosti, které souvisí se shromažďováním, tříděním, zpracováním, úpravou, skladováním a ukládáním radioaktivního odpadu, s výjimkou přepravy mimo prostor zařízení, ve kterém jsou tyto činnosti vykonávány.“ Skladováním radioaktivního odpadu je (§ 106 písm. a/ atom.z.) „předem časově omezené umístění radioaktivního odpadu do prostoru, objektu nebo zařízení s úmyslem jej znovu vyjmout.“ Ukládáním radioaktivního odpadu je (§ 106 písm. b/ atom. z.) je „trvalé umístění radioaktivního odpadu do prostoru, objektu nebo zařízení bez úmyslu jej vyjmout.“

a mají se na ně aplikovat jednotlivá ustanovení atom. z., upravující povinnosti původců a států ve vztahu k radioaktivním odpadům.³⁴

Vnitrostátní úprava následně konkretizuje povinnosti původce odpadů a to ve vazbě na primární odpovědnost původce odpadu, zakotvenou ve Společné úmluvě.³⁵ Ve vazbě na obecnou prevenční povinnost předpokládá vnitrostátní úprava řadu povinností původce odpadu (resp. držitel povolení k nakládání s radioaktivními odpady), zejména povinnost minimalizace,³⁶ povinnost nakládat s nimi výlučně na specifických pracovištích,³⁷ povinnost bezpečnosti³⁸ a povinnost evidence.³⁹

Zásada primární odpovědnosti původce, zakotvená ve Společné úmluvě, je reflektována také v úpravě hrazení nákladů spojených s nakládáním s radioaktivními odpady.⁴⁰ Zde platí, že původce odpadu má povinnost nést veškeré náklady spojené s nakládáním s radioaktivním odpadem od jeho vzniku až po jeho uložení. Ve vnitrostátní úpravě se přitom uplatňuje tzv. centralizovaný model, v rámci kterého je provoz úložišť radioaktivních od-

³⁴ Současně platí (§ 110/1 atom. z.), že do doby, než vyhořelé jaderné palivo jeho původce označí záznamem do průvodního listu radioaktivního odpadu za radioaktivní odpad nebo než Úřad rozhodne, že vyhořelé jaderné palivo je radioaktivním odpadem, se na nakládání s ním, kromě požadavků vyplývajících z jiných ustanovení tohoto zákona, vztahují také požadavky na radioaktivní odpad.

³⁵ Srov. výše, pozn. č. 8.

³⁶ Podle § 111/2 písm. a/ atom. z. je držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem povinen „nakládat s radioaktivním odpadem tak, aby množství a aktivita radioaktivního odpadu byly udržovány na co nejnižší úrovni při uvážení všech bezpečnostních, hospodářských a společenských hledisek.“

³⁷ Podle § 111/2 písm. b/ atom. z. je držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem povinen „nakládat s radioaktivním odpadem pouze na pracovišti, které splňuje technické požadavky pro bezpečné nakládání s radioaktivním odpadem.“

³⁸ Podle § 111/2 písm. c/ atom. z. je držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem povinen „dodržovat postupy pro bezpečné shromažďování, třídění, zpracování, úpravu, skladování a ukládání radioaktivních odpadů.“

³⁹ Podle § 111/2 písm. c/ atom. z. je držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem povinen „vést evidenci radioaktivních odpadů podle druhu odpadu a předávat údaje z evidence Správě.“

⁴⁰ Z platných bilaterálních smluv, kterými je Česká republika v této oblasti vázána, implicitně plyne, že za původcem v těchto případech primárně považován tuzemský subjekt, tj. ten, který odeslal vyhořelé jaderné palivo k přepracování do zahraničí. Úprava hrazení náklady na nakládání s těmito odpady pak musí být předmětem vzájemného soukromoprávního ujednání mezi tuzemským a zahraničním subjektem, který přepracování provádí.

padů svěřen výlučně Správě úložišť radioaktivních odpadů jako organizační složce státu, zřízené Ministerstvem průmyslu a obchodu. Předání radioaktivních odpadů původcem do úložiště přitom může nastat ve dvou případech:

- a) v případě, že radioaktivní odpady *splňují* „podmínky přijatelnosti“ (§ 9/3 vyhlášky č. 377/2016 Sb.), je stát povinen tyto odpady převzít a na straně původce existuje nárok na jejich převzetí. Předání a převzetí radioaktivních odpadů si původce a Správa navzájem písemně potvrdí. Jedná se přitom o primární způsob předání, přičemž původce by měl vyvinout veškerou péči, aby ze zahraničí převzal radioaktivní odpady v kvalitě, které budou odpovídat rozumně předpokládaným kritériím „podmínek přijatelnosti“. Náklady na nakládání s radioaktivními odpady zajišťuje od okamžiku převzetí stát, a to z prostředků jaderného účtu.⁴¹
- b) v případě, že radioaktivní odpady *nesplňují* „podmínky přijatelnosti“ (§ 9/3 vyhlášky č. 377/2016 Sb.), je stát povinen převzít radioaktivní odpady jenom „po samostatném posouzení bezpečnosti při nakládání s ním“ (§ 9/3 vyhlášky č. 377/2016 Sb.). S ohledem na závazky České republiky, plynoucí z platných bilaterálních smluv je ovšem zapotřebí dovozovat povinnost státu převzít radioaktivní odpady, vzniklé v důsledku přepracování v zahraničí i zde a to v relaci k úkolu Správy nakládat s radioaktivními odpady „dopravenými na území České republiky ze zahraničí, které nelze vrátit.“⁴² Jedním z úkolů Správy je „úprava vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva do formy vhodné pro uložení nebo následné využití“.⁴³ Jedná se primárně o možnost Správy tuto činnost vykonávat (např. na základě smlouvy s třetí osobou), přičemž této

⁴¹ Podle § 111/2 písm. d/ atom. z. je držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem povinen nést „veškeré náklady spojené s nakládáním s radioaktivním odpadem po jeho uložení, včetně monitorování úložiště radioaktivního odpadu po uzavření úložiště radioaktivního odpadu a s potřebnými výzkumnými a vývojovými pracemi; tyto náklady jsou hrazeny formou poplatků na jaderný účet, který je veden u České národní banky (dále jen „jaderný účet“).“ Původce je tedy povinen ve formě poplatků hradit i náklady na ty radioaktivní odpady, které budou do České republiky dodány jako důsledek přepracování, realizovaného v souladu s mezinárodní smlouvou.

možnosti v obecné rovině nekoresponduje povinnost státu převzít od původce za účelem jeho přepracování. Úprava vyhořelého nebo ozářeného jaderného paliva do formy vhodné pro uložení nebo následné využití tedy není činností, kterou by stát *obligatorně* vykonával na náklady hrazené z jaderného účtu, ale je primárně povinností původce, který náklady na její provedení hradí ze svých prostředků. Ve vztahu k závazkům plynoucím státu jako smluvní straně z platných mezinárodních smluv lze ovšem dovozovat, že tento úkol má být realizován i za účelem plnění závazků z platných bilaterálních smluv. Jedná se ovšem toliko o způsob řešení, který lze označit jako *subsidiární*, ovšem jako konformní s požadavkem Společné úmluvy, že konečnou odpovědnost za bezpečné nakládání s radioaktivními odpady nese stát. I zde platí výše uvedený režim hrazení nákladů na nakládání, který nese jejich původce.

Skutečností je, že Správě jsou svěřeny úkoly smíšeného charakteru a to jak povahy ryze veřejnoprávní (zejména dozorového charakteru, např. institucionální kontrola úložiště radioaktivního odpadu, kontrola rezervy držitelů povolení na vyřazování z provozu včetně podmínek smlouvy o vedení vázaného účtu a schvalování čerpání peněžních prostředků této rezervy atd.), tak ryze soukromoprávní (např. poskytování služeb v oblasti nakládání s radioaktivním odpadem). Co se týče úkonů Správy ve vztahu k přijímání radioaktivních odpadů za účelem jejich ukládání, nelze bez dalšího dovozovat, že by se jednalo o formu správní činnosti, podrobenou režimu správního řádu. Naopak, jedná se o úkon v rovině práva soukromého.⁴⁴ Z tohoto konstatování pak následně plynou i možnosti obrany původce v případě nepřijetí odpadů.

⁴² Srov. § 113/4 písm. i/ atom. z. Tento závěr lze podpořit i skutečností, že povinnost České republiky „zajistit bezpečné a zodpovědné uložení (...) odpadu vzniklého jako vedlejší produkt (...) přepracování (...pokud je radioaktivní odpad zasílán z České republiky do jiného členského státu Euratomu nebo do státu, který není členským státem Euratomu, ke zpracování nebo přepracování)“ je zakotvena mezi základními zásadami nakládání s radioaktivními odpady (§ 107/1 atom. z.).

⁴³ § 113 /4 písm. e/ atom. z.

4. ZÁVĚRY

Režim nakládání s radioaktivními odpady, které mají být na základě platných bilaterálních smluv vráceny jako produkt přepracování vyhořelého jaderného paliva v zahraničí, je podřízen právnímu řádu České republiky. Povinnosti ve vztahu k nakládání s těmito radioaktivními odpady jsou v souladu s požadavky Společné úmluvy ve vnitrostátní právní úpravě rozděleny mezi původce odpadu jako subjekt odpovědný primárně a stát jako subjekt, kterému Úmluva přiznává konečnou odpovědnost. Původce odpadů musí nést podle vnitrostátní právní úpravy ze svých vlastních zdrojů veškeré náklady na nakládání s těmito odpady (vč. jejich skladování, přepravy, úprav atd.) až do okamžiku jejich převzetí státem (jednajícím Správou úložišť radioaktivních odpadů). Stát má povinnost tyto odpady převzít; od okamžiku převzetí od původce je nakládání s nimi hrazeno z prostředků jaderného účtu.

S ohledem na závazky plynoucí České republice z platných bilaterálních smluv a zejména s ohledem na primární pravidlo návratu radioaktivních odpadů, vzniklých v důsledku technologie přepracování do České republiky, lze na straně jedné dovozovat, že takto navrácené odpady jsou sice v obecné rovině podřízeny konvenčnímu režimu nakládání s radioaktivními odpady, státu je ovšem ve vztahu k nim svěřena zvýšená míra povinnosti zajistit bezpečnost při nakládání s nimi. V této souvislosti lze zdůraznit, že zákonodárce neváhal uvést problém bezpečnosti při nakládání s odpady, které jsou důsledkem přepracování v zahraničí, na první místo mezi výčet zásad bezpečného nakládání s radioaktivními odpady. Lze dovozovat povinnost tuzemského subjektu vyvinout maximální úsilí k tomu, aby byly odpady ze zahraničí převzaty ve stavu, odpovídajícím kritériím "podmínek přijatelnosti"; současně ovšem i subsidiární povinnost státu převzít tyto odpady i za stavu, kdy tyto podmínky ve specifických případech nesplňují a upravit je ve vlastní režii. Lze vycházet z toho, že touto interpretací je

⁴⁴ HANDRLÍCA, Jakub. K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*, 2012, roč. CLI, č. 10, s. 1128-1129. Srov. také: RENGELING, Hans. Organisation der Endlagerung radioaktiver Abfälle unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Beleihung. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2008, č. 18, s. 1141-1150.

možné zajistit konformitu s požadavky Společné úmluvy, podle které disponuje primární odpovědností původce, zatímco odpovědností konečnou smluvní strana (stát).

5. POUŽITÁ LITERATURA

5.1 MONOGRAFIE, ODBORNÉ ČLÁNKY, SBORNÍKY

- [1] CANS, Chantal. Droit nucléaire et droit de l'environnement: mariage de raison, mariage sans raison. In: GUÉZOU, Olivier a Stéphane MANSON (eds.). *Droit public et nucléaire*. Bruxelles: Bruylant, 2013, 360 s., ISBN 978-2-8027-4051-3.
- [2] DAGINCOUR, Florence. Une perspective internationale de la gestion des déchets radioactifs. In: LAMM, Vanda (ed.). *Nuclear Inter Jura 2001*. Budapest: Archaeolingua, 2002, 462 s., ISBN 963-8046-43-0.
- [3] DAVENPORT, James. Law of High-Level Nuclear Waste. *Tennessee Law Review*, 1988/1989, roč. 53, č. 1, s. 481-501.
- [4] GRAFF, Thibaut. Les modulations des principes du droit international face à la menace nucléaire. In: GUÉZOU, Olivier a Stéphane MANSON (eds.). *Droit public et nucléaire*. Bruxelles: Bruylant, 2013, 360 s., ISBN 978-2-8027-4051-3.
- [5] HANDRLICA, Jakub. K vybraným problémům právní úpravy ukládání radioaktivních odpadů do podzemních prostor. *Právník*, 2012, roč. CLI, č. 10, s. 1122-1142.
- [6] HANDRLICA, Jakub. *Jaderné právo. Právní rámec pro mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření*. Praha: Auditorium, 2012, 294 s., ISBN 978-80-87284-33-9.
- [7] HANDRLICA, Jakub. Between Public and Private Responsibility for the Management of Spent Fuel and Radioactive Waste. In: DELVAUX, Bram, HUNT, Michael a Kim TALUS (eds.) *EU Energy Law and Policy Issues*. Volume 4, Cambridge: Intersentia Publishing, 2014, 360 s., ISBN 978-1-78068-187-0.
- [8] HANCHER, Leigh. Radioactive Waste Disposal, an International Legal Perspective. *Leiden Journal of International Law*, 1990, roč. 3, č. 2, s. 143-166.
- [9] CHABANNE-POUZYNNIN, Laurence. Les déchets radioactifs: Enjeux et débats. In: MANOVIL, Rafael (ed.) *Nuclear law in progress. Derecho nuclear en evolución*. Buenos Aires: Legis Argentina, 2014, 800 s., ISBN 978-987-1988-15-0.
- [10] KAGENECK, Amalia, PINEL, Cyril. The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. *International and Comparative Law Quarterly*, 1998, roč. 47, č. 2, s. 409-425.
- [11] MACIEL, Sara. Legal challenges that must face any country who wants to become a party to the Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. In: AIDN/INLA (ed.) *Nuclear Inter Jura 2007*. Bruxelles: Bruylant, 2008, 1395 s., ISBN 978-2-8027-2632-6.

- [12] MOLINER-DUBOST, Marianne. L' évolution de la réglementation des rejets d' effluents radioactifs. In: GUÉZOU, Olivier a Stéphane MANSON (eds.). *Droit public et nucléaire*. Bruxelles: Bruylant, 2013, 360 s., ISBN 978-2-8027-4051-3.
- [13] MONTJOIE, Michel. *Droit international et gestion des déchets radioactifs*. Paris: LGDJ – Montchrestien, 2011, 395 s., ISBN 978-2-275-03688-5.
- [14] PRIETO SERRANO, Nuria. The nuclear waste directive: contents and some reflections. In: MANOVIL, Rafael (ed.) *Nuclear law in progress. Derecho nuclear en evolución*. Buenos Aires: Legis Argentina, 2014, 800 s., ISBN 978-987-1988-15-0.
- [15] RENGELING, Hans. Verwertung und Beseitigung radioaktiver radioaktiver und konventioneller Abfälle – Rechtsvergleichende Überlegungen. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1997, č. 20, s. 268-286.
- [16] RENGELING, Hans. Organisation der Endlagerung radioaktiver Abfälle unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten der Beleihung. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2008, č. 18, s. 1141-1150.
- [17] SCHÄRF, Wolf-Georg. *Europäisches Atomrecht. Recht der Nuklearenergie*. 2. Aufl. Berlin: De Gruyter, 2012, 530 s., ISBN 978-3-11-029239-8.
- [18] STENDAHL, Sara. Spent nuclear fuel and the principle of national responsibility: national policies in a European context, *International Journal of Nuclear Law*, 2009, roč. 2, č. 3, s. 226-242.
- [19] TONHAUSER, Wolfram, JANKOWITSCH-PREVOR, Odette. The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. In: OECD (ed.) *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*. Paris: OECD, 2006, 241 s., ISBN 92-64-02293-7.
- [20] TROMANS, Stephen. *Nuclear Law. The Law Applying to Nuclear Installations and Radioactive Substances in its Historic Context*. Oxford: Hart Publishing, 2010, 546 s., ISBN 978-1-84113-857-2.

5.2 KVALIFIKAČNÍ PRÁCE

- [21] OMAR, Raddad. *Le risque nucléaire: la régulation juridique des déchets radioactifs*. Thèse de doctorat en Droit Public. Université de Nice – Sophia Antipolis, 1995.
- [22] SEGRESTAIN, Stephan. *L'immersion des déchets radioactifs et le droit international*. Thésés. Université de Paris, 1980.

5.3 MEZINÁRODNÍ SMLOUVY

- [23] Společná úmluva o bezpečnosti při nakládání s vyhořelým palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady z r. 1997 (Sdělení MZV č. 3/2012 Sb. m. s.).
- [24] Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o spolupráci v oblasti jaderné energetiky ze dne 4. prosince 1994 (Sdělení MZV č. 171/1995 Sb.).

[25] Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Ukrajiny o spolupráci v oblasti jaderné energetiky a jaderného průmyslu ze dne 30. června 1997 (Sdělení MZV č. 241/1997 Sb.).

[26] Dodatek k Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o spolupráci v oblasti jaderné energetiky uzavřené 4. prosince 1994 ze dne 15. dubna 1999 (Sdělení MZV č. 154/1999 Sb.).

5.4 KOMENTÁŘE

[27] IAEA (ed.) *Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management*. IAEA International Law Series No. 1. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2006, ISBN 92-0-105506-4.

Toto dílo lze užít v souladu s licenčními podmínkami Creative Commons BY-SA 4.0 International (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>).
